

Economía Sumergida y Empleo Irregular. Impacto en Andalucía. Causas. Consecuencias. Posibilidades de Reacción

Juan Antonio Álvarez Martín

Instituto Andaluz de Administración Pública | Premios Blas Infante 2008



Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**ECONOMÍA SUMERGIDA Y EMPLEO IRREGULAR.
IMPACTO EN ANDALUCÍA. CAUSAS. CONSECUENCIAS.
POSIBILIDADES DE REACCIÓN**

Trabajo galardonado con el Premio Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública, en su XII Edición, en su modalidad A, “Trabajos de estudio e investigación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía que versan sobre la Organización Política y Administrativa y Análisis Sociológicos y Económicos que inciden sobre las Administraciones Públicas”

**ECONOMÍA SUMERGIDA Y EMPLEO IRREGULAR.
IMPACTO EN ANDALUCÍA. CAUSAS. CONSECUENCIAS.
POSIBILIDADES DE REACCIÓN**

Juan Antonio Álvarez Martín

Instituto Andaluz de Administración Pública

Sevilla - 2009

ÁLVAREZ MARTÍN, Juan Antonio
Economía sumergida y empleo irregular: Impacto en Andalucía: causas,
consecuencias, posibilidades de reacción / Juan Antonio Álvarez Martín . – 1ª ed.
Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2009
306 págs. ; 24 cm. – (Estudios)
Trabajo galardonado con el Premio Blas Infante de Estudio e Investigación
sobre Administración y Gestión Pública, en su XII Edición, (en su) modalidad A.
D.L. SE-xxxx-2009
ISBN 978-84-8333-447-8

Situación económica . – Infraestructura económica . – Empleo .
Instituto Andaluz de Administración Pública .

338.1

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O
PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO DEL TITULAR
DEL COPYRIGHT

TÍTULO: ECONOMÍA SUMERGIDA Y EMPLEO IRREGULAR. IMPACTO EN ANDALUCÍA.
CAUSAS. CONSECUENCIAS. POSIBILIDADES DE REACCIÓN

AUTOR: Juan Antonio Álvarez Martín

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias
de Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Diseño y producción: Iris Gráfico Servicio Editorial, S.L.

ISBN: 978-84-8333-447-8

Depósito Legal: SE-xxxx-2009

*“Ser científico significa, paradójicamente, ser metafísico,
trascender de la experiencia inmediatamente dada”*

P. A. Sorokin

| ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	13
ÍNDICE DE TABLAS	15
ABREVIATURAS	21
1. EL FENÓMENO DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA Y EL EMPLEO IRREGULAR. APROXIMACIÓN EMPÍRICO-DESCRIPTIVA	23
2. PRECISIONES TERMINOLÓGICAS Y CONCEPTUALES	27
2.1. CONCEPTO DE ECONOMÍA SUMERGIDA. DIFICULTAD	27
2.2. CONCEPTO DE TRABAJO O EMPLEO SUMERGIDO O IRREGULAR ...	30
3. VINCULACIÓN, AUTONOMÍA Y GLOBALIZACIÓN DE AMBOS FENÓMENOS	33
4. MEDICIÓN DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA	37
4.1. MÉTODOS DE ESTIMACIÓN	37

4.2. CUANTIFICACIÓN	41
4.2.1. Referente internacional. Estimaciones y sectores afectados	41
4.2.2. España. Estimaciones y sectores afectados	44
4.3. CONCLUSIONES	51
5. EMPLEO IRREGULAR	55
5.1. MÉTODOS DE ESTIMACIÓN	55
5.2. CUANTIFICACIÓN	56
5.2.1. Referente internacional. Estimaciones. Sectores y trabajadores afectados	56
5.2.2. España. Estimaciones. Sectores y trabajadores afectados	59
5.3. CONCLUSIONES	66
6. LA SITUACIÓN EN ANDALUCÍA	71
6.1. ECONOMÍA SUMERGIDA EN ANDALUCÍA. ESTIMACIONES. SECTORES Y TRABAJADORES AFECTADOS. CONCLUSIONES	71
6.2. EMPLEO IRREGULAR EN ANDALUCÍA. ESTIMACIONES. SECTORES Y TRABAJADORES AFECTADOS. CONCLUSIONES	92
7. SOBRE LAS CAUSAS DE AMBOS FENÓMENOS	101
8. LA IMPORTANCIA DEL SISTEMA IMPOSITIVO	107
8.1. CÓMO OPERA EL SISTEMA IMPOSITIVO. LA COMPLEJIDAD, LA PROGRESIVIDAD Y LOS TIPOS IMPOSITIVOS MARGINALES. LA PRESIÓN FISCAL GLOBAL	107
8.2. EFICACIA DE LOS MECANISMOS DE DETECCIÓN Y SANCIÓN DEL FRAUDE	111
8.3. CONSIDERACIONES A TENER EN CUENTA EN TODO SISTEMA IMPOSITIVO	113
9. LA MORALIDAD DE LOS AGENTES ECONÓMICOS	117
9.1. PERSPECTIVA GENERAL	117

9.2. ACTITUDES FISCALES DE LOS ESPAÑOLES. CUMPLIMIENTO Y FRAUDE. CAUSAS Y JUSTIFICACIONES. EFECTOS	120
9.3. CONSIDERACIONES	129
10. LA REGULACIÓN JURÍDICA	133
11. EL FACTOR DEMOGRÁFICO	137
11.1.LA INMIGRACIÓN. UNA REVOLUCIÓN GLOBAL	138
11.2.LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA Y SUS EFECTOS EN LA ECONOMÍA SUMERGIDA Y EL EMPLEO IRREGULAR	143
11.3.CONSIDERACIONES	157
11.4.LA SITUACIÓN EN ANDALUCÍA	158
12. EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN Y SUS REPERCUSIONES EN LA CRECIENTE DEMANDA DE SERVICIOS PERSONALES	177
13. ESTRUCTURA ECONÓMICO-PRODUCTIVA	183
13.1.TEJIDO EMPRESARIAL	183
13.2.MERCADO DE TRABAJO	186
13.3.LOS SECTORES PRODUCTIVOS	193
13.3.1. Sector Primario. El subsidio agrario	193
13.3.2. La industria	203
13.3.3. La construcción	207
13.3.4. Los servicios	212
14. LA INCORPORACIÓN DE LA MUJER AL TRABAJO. EL TRABAJO DOMÉSTICO	221
15. EL CICLO ECONÓMICO	227
16. LOS RETOS DE LA UNIÓN EUROPEA	231

17. CONSECUENCIAS 237

18. QUÉ HACER 247

18.1. RECOMENDACIONES, MÁS O MENOS, CONOCIDAS 247

18.2. ENFOQUE GLOBAL, ACCIÓN LOCAL 249

18.3. UN ENFOQUE PRÁCTICO DESDE UNA PERSPECTIVA MICRO-
ECONÓMICA 250

18.4. ENFOQUE GLOBAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS 257

18.5. ACCIÓN LOCAL 263

18.6. UN POTENCIAL POR DESARROLLAR. MICROCRÉDITOS E
INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS 266

18.7. EL PAPEL DE LOS ENTES LOCALES 272

19. RECAPITULACIÓN 277

BIBLIOGRAFÍA 287

| INTRODUCCIÓN

La economía sumergida y el empleo irregular son dos fenómenos de importancia cuantitativa y cualitativa que se presentan asociados y generan graves consecuencias para las sociedades que las padecen. Los ciudadanos que voluntaria o involuntariamente se ven implicados en ellas, prescindiendo de otras consecuencias, se sitúan al margen de la legalidad, en demasiados casos por largos períodos de tiempo. Este hecho, por sí solo, supone un notable desgaste de capital social y un significativo grado de anomia social con importantes repercusiones en las Administraciones Públicas.

Las Haciendas Públicas disminuyen sus ingresos, los tributarios y los correspondientes a las contribuciones sociales vinculadas a la actividad laboral, y también ven aumentados sus gastos ya que, demasiadas veces, los gastos sociales se incrementan de forma innecesaria e injustificada. Siempre y en todos los casos se perjudica la información que manejan las diversas instituciones públicas y privadas. Si la información es poder, disponer de información inexacta, en ocasiones con unas desviaciones importantes que pueden superar el veinte por ciento, afecta al ejercicio del poder, disminuye la idoneidad de las decisiones y socava la eficiencia de las políticas públicas.

La sociedad que sufre estas lacras es más insolidaria. Las cargas y beneficios sociales se distribuyen de forma inapropiada. Sufre la aspiración de justicia social lo que, se quiera o no, en alguna medida mina el orden constitucional y las institu-

ciones democráticas, perjudicando también el porvenir económico de las generaciones futuras.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía estos fenómenos se manifiestan con mayor intensidad y, a pesar de la Estrategia Europea de Empleo, los objetivos del Consejo Europeo de Lisboa y el marco de referencia que pretende ofrecer la flexiseguridad, es posible que la evolución del ciclo económico y demográfico multiplique su importancia y trascendencia.

El trabajo que sigue pretende reflexionar sobre tales hechos, la dificultad que existe para cuantificarlos, sus causas y consecuencias, las peculiaridades que presenta en Andalucía, y apunta, humildemente, alguna contribución a las posibles vías de actuación.

En la certeza de que no se trata de un problema local, sino de ámbito internacional, a fin de situar la realidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía en un contexto claro y preciso, se abordan, como elementos de referencia indispensables, la incidencia de estos fenómenos en el ámbito internacional y nacional.

Sevilla, septiembre 2008

| ÍNDICE DE TABLAS

1. Tamaño estimado de la economía sumergida en países de la OCDE. 1960-1998. (En tanto por ciento del PIB; orden alfabético) 42
2. Tamaño estimado de la economía sumergida en países de la OCDE. 1960-1998. (En tanto por ciento del PIB; por orden de importancia) 43
3. Sectores económicos afectados por la economía sumergida según la Comisión Europea. 1996-1997 44
4. Tamaño estimado de la economía sumergida en España en tanto por ciento del PIB según distintos autores 45
5. Desviaciones en las estimaciones según los métodos empleados por Alañón y Gómez de Antonio. Estudios de 2003 y 2004 49
6. Estimaciones del empleo irregular realizadas por la Unión Europea 57
7. Niveles de empleo irregular en los países de la UE según el Comunicado de 07-04-1998 de la Comisión de trabajo no declarado 57
8. Estimaciones del empleo irregular en distintos países de Europa según distintos autores 58

9. Trabajadores más afectados por el empleo irregular en países de la UE según la Comisión Europea sobre el trabajo no declarado	59
10. Estimaciones del empleo irregular en España. 1979-1998	60
11. Estimación del empleo irregular en España. 1979-2003	61
12. Empleo irregular en España 1985-1993. Sectores y trabajadores afectados	62
13. Tasa y evolución de la economía sumergida en Andalucía. 1988-1993 (Ávila, Sánchez y Avilés, 1997)	72
14. Estimación de la economía sumergida en Andalucía. Ferraro et al., 2002. Método indirecto monetario	75
15. Economía sumergida en Andalucía. Desagregado provincial año 1990. Método divergencia renta-gasto	77
16. Estimación de la economía sumergida en Andalucía. Según distintos métodos. Año 1990. (Ferraro et al., 2002)	78
17. Número de orden de las provincias de Andalucía, entre las de España, según el tamaño relativo de su economía sumergida. 1996 y 1998	80
18. Valores provinciales extremos, máximos y mínimos, de la economía sumergida en las distintas Comunidades Autónomas. 1980-2000	81
19. Estimación de la economía sumergida en las provincias de Andalucía. 1980-2000	82
20. Estimaciones de la economía sumergida en Andalucía. Marco de referencia España y la Región de Murcia	84
21. Estimaciones de la economía sumergida en las provincias de Andalucía en 1990, según distintos métodos y autores	85
22. Estimaciones de la economía sumergida en las provincias de Andalucía en 1996 y 1998, según distintos autores y métodos	86

23. Sectores y actividades económicas afectados por la economía sumergida en Andalucía	87
24. Municipios de Andalucía con mayor economía sumergida	88
25. Actividades en las que se estima mayor economía sumergida en cada provincia de Andalucía	89
26. Estimación del empleo irregular en España, Andalucía y Murcia. 1991-1997	93
27. Estimación del empleo irregular en España, Andalucía y Murcia. 1997-2003	93
28. Evolución del empleo irregular 1991-2003. Según diversos autores	94
29. Sectores económicos con mayor empleo irregular en Andalucía	94
30. Vinculación entre actividades económicas afectadas por la economía sumergida y el empleo irregular	96
31. Graduación de la ocultación. Economía sumergida y empleo irregular ...	97
32. Irregularidades laborales que se producen en Andalucía	97
33. Localización en Andalucía de las irregularidades preponderantes en materia de empleo	98
34. Evolución de las opiniones de los ciudadanos españoles sobre el cumplimiento fiscal. Período 1995-2005	121
35. Evolución de las opiniones sobre el fraude fiscal. 1995-2005	122
36. Colectivos que los ciudadanos opinan que defraudan habitual y sistemáticamente a Hacienda. 2005	123
37. Evolución de las opiniones sobre las causas del fraude fiscal. 1995-2005 ..	124
38. Evolución de las opiniones sobre justificación del fraude fiscal. 1995-2005	125

39. Grado de admisión del fraude por los españoles. 1995-2005	125
40. Valoración del fraude por la opinión pública, según el grado de perjuicio causado a la sociedad	126
41. Evolución de la opinión sobre los tipos de fraude más perjudiciales. 1995-2005.....	127
42. Opiniones sobre los tipos de fraude más perjudiciales.....	128
43. Proyección de la población 2000-2050	141
44. Cifras oficiales de población (INE). 1981-2008.....	145
45. Proporción de extranjeros. 1981-2008.....	146
46. Tasa anual de crecimiento de población. 1981-2008.....	146
47. Extranjeros en España según distintas situaciones y fuentes oficiales	148
48. Tasa de población inmigrante. Año 2007	149
49. Evolución de la población extranjera. 2005-2008	149
50. Tasas de regularización y alta en Seguridad Social población emigrante... ..	150
51. Distribución de la población por Comunidades Autónomas. 01-01-2008 ..	150
52. Distribución de los extranjeros por origen.....	151
53. Desempleo en inmigrantes con más de tres años de residencia.....	153
54. Población de Andalucía, arco Mediterráneo y Madrid. 2007. Cifras absolutas.....	159
55. Población de Andalucía, arco Mediterráneo y Madrid. 2008. Cifras absolutas.....	159
56. Peso de la población extranjera. Arco Mediterráneo y Madrid. 2007-2008.....	160

57. Población extranjera en Andalucía y en el arco Mediterráneo. Cifras absolutas 2007	161
58. Población extranjera en Andalucía y en el arco Mediterráneo. Cifras absolutas 2008	162
59. Peso de la población extranjera en Andalucía y arco Mediterráneo. 2007-2008.....	163
60. Relación entre extranjeros empadronados y regularizados y en alta en Seguridad Social. Andalucía 2007-2008.....	164
61. Distribución porcentual de la población extranjera entre las provincias de Andalucía. 2005-2008.....	164
62. Andalucía. Detalle de la población por provincias. (1 de enero de 2005 a 31 de marzo de 2008)	166
63. Municipios andaluces destacados por su grado de economía sumergida. Estructura de sus poblaciones a 01-01-2007	167
64. Población mayor de 65 años en España y Andalucía. 2007-2008. Cifras absolutas	178
65. Distribución porcentual de la población mayor de 65 años en España y Andalucía. 2007-2008.....	178
66. Mercado de Trabajo en Andalucía. 2004-2006.....	189
67. Tasas medias de actividad, empleo y paro en España y Andalucía. 2005-2008.....	190
68. Trabajadores que perciben el subsidio agrario en Andalucía. Período 2000-2006. Clasificados por sexo y grupo de edades.....	198
69. Trabajadores que perciben el subsidio agrario en Andalucía. 2000-2006. Índice anual de variación. Total por rangos de sexo y edad.....	198
70. Trabajadores que perciben el subsidio agrario en Andalucía. 2000-2006. Distribución porcentual respecto del total de cada año	198

| **ABREVIATURAS**

AAPP	Administraciones Públicas
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
BEEI	Boletín Estadístico de Extranjería e Inmigración
CCAA	Comunidades Autónomas
CCOO	Comisiones Obreras
CE	Comunidad Europea
CES	Consejo Económico y Social
COM	Comunicación (utilizada en textos de la Unión Europea)
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
CVT	Condiciones de Vida y Trabajo
DOC	Documento (utilizada en textos de la Unión Europea)
ECVT	Encuesta de Condiciones de Vida y Trabajo
EEE	Estrategia Europea de Empleo
EPA	Encuesta de Población Activa
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FIES	Fundación para la Investigación Económica y Social de las Cajas de Ahorros Confederadas

FOESSA	Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada
IEA	Instituto de Estadística de Andalucía
ICO	Instituto de Crédito Oficial
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPC	Índice de Precios de Consumo
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
ISD	Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
MEH	Ministerio de Economía y Hacienda
MTAS	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
MTI	Ministerio de Trabajo e Inmigración
PEE	Pacto Europeo para el Empleo
PIB	Producto Interior Bruto
RD, RRDD	Real/es Decreto/s
REASS	Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social
SEC	Sistema Europeo de Cuentas
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
UE	Unión Europea
UEF	Unidad Especial contra el Fraude
UN	Naciones Unidas
USA	Estados Unidos de Norteamérica
VAB	Valor Añadido Bruto

1 | EL FENÓMENO DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA Y EL EMPLEO IRREGULAR. APROXIMACIÓN EMPÍRICO-DESCRIPTIVA

Las manifestaciones de la actividad económica son tan múltiples y variadas que permiten variados sistemas de clasificación. Bajo el criterio de legalidad pueden señalarse, como mínimo, cuatro categorías: a) actividades económicas que cumplen plenamente las exigencias impuestas por las regulaciones preceptivas de todo tipo; b) sometidas a las reglas del mercado pero que eluden, en todo o en parte, normas jurídicas vigentes (administrativas, contables, fiscales, laborales, sociales); c) con trascendencia económica pero de carácter delictivas; y, d) susceptibles de valoración económica pero ajenas al mercado como son, *grosso modo*, las que se definen como “no monetarias”: trabajo familiar, autoconsumo personal o familiar y las actividades de voluntariado.

Si se atiende al mercado de trabajo, manteniendo la perspectiva de legalidad, podrán diferenciarse distintas tipologías. En un extremo los trabajadores ajustados a la normativa que les sea de aplicación; en el otro, aquellos que por una u otra razón están en la ilegalidad más absoluta. Entre ambos hay un arco iris de categorías que van degradando su régimen de legalidad:

- Supuestos en que la anormalidad es un episodio excepcional en un contexto de economía legalizada¹.

¹ Por ejemplo, horas extras que se ocultan y no se cotizan; práctica muy frecuente en muchas ramas de actividad de “cuello blanco”.

- Becarios-trabajadores empleados en tareas de trabajador “estándar” pero con menos derechos y menos costes para el empleador.
- Trabajadores falsamente autónomos, encuadrados como tales pero vinculados y dependientes de un tercero.
- Oportunistas que de forma coyuntural, pero con empeño sistemático, eluden el cumplimiento de disposiciones.
- Ventajistas profesionales, expertos en ordeñar el sistema y eludir sus cargas.
- Irregulares que operan por cuenta, contrato o encargo de entidades de la economía oficial o legal.
- Auténticos trabajadores autónomos pero ilegales, ajenos a las obligaciones que les imponen el régimen jurídico.
- Quienes realizan chapuzas por su cuenta.
- Los dedicados a actividades ilegales amparados por la sociedad (verbigracia, top-mantas y comercio de artículos de origen dudoso en mercadillos ambulantes).
- Quienes realizan actividades coactivas amparados en la ausencia de sanción social sin que sea efectiva la legalmente establecida (por ejemplo, los gorrillas).
- Mano de obra empleada en actividades tipificadas penalmente, etc.

También cabe una perspectiva monetarista.

Una peculiaridad de nuestra economía es su insaciable ansia de metálico, en particular de billetes del más alto valor nominal en circulación, demandados de forma desmedida e inexplicable en España.

Como viene ocurriendo en los últimos años, en 2007² se hizo público que España era el país de la zona euro que más billetes de 500 € acaparaba, más de la cuarta parte del total emitido y el 65 por ciento del total de dinero en circulación en España, en febrero de 2007, correspondía a estos billetes, superando los niveles

² Información de la Agencia EFE, 09-04-2007.

ya de por sí altos del año anterior (en febrero de 2006 ascendía al 60 por ciento). Esta tendencia, constante e irrefrenable desde la entrada en vigor del euro el 1 de enero de 2002, sólo se ha frenado a partir del primer trimestre de 2008, fecha en que su número reflujo hasta los niveles de mediados de 2007. En términos absolutos, en toda la zona euro el total del metálico en circulación en febrero de 2007 era de 622.091 millones de euros. De este total, España tenía un razonable 14 por ciento. Sin embargo esta proporción alcanza el 26,60 por ciento cuando sólo se consideran los billetes de 500 euros.

En septiembre de 2006 el Banco Central Europeo hizo pública su incapacidad para explicar lo que ya se denominaba la *sorprendente circulación de billetes de 500 euros en España*. Otro tanto les ocurría al Banco de España y al Ministerio de Economía y Hacienda, preocupados por esta anomalía. Las investigaciones abiertas por estos organismos³ apuntan a que “*podría ser un síntoma de la importante bolsa de economía sumergida y dinero negro que existe en España*” textualmente:

“(...) el director de la Agencia Tributaria, Luis Pedroche, ha indicado que en las investigaciones iniciadas a principios de año se ha detectado una mayor demanda de billetes de 500 euros en las actividades vinculadas al sector inmobiliario y en las comunidades con un mayor crecimiento económico y las del arco mediterráneo.

Tras la petición de información solicitada por Hacienda al Banco de España y a las entidades financieras que distribuyen estos billetes, la Agencia Tributaria ha observado que la demanda de los mismos tiene relación, en muchos casos, con un intento de ocultar las plusvalías obtenidas en el sector inmobiliario mediante la interposición de testaferros.

Además, la mayor concentración de billetes de 500 euros se localiza en las zonas de España con mayor crecimiento económico, como es el caso de las regiones del arco mediterráneo, donde se encuadran comunidades como Valencia, Murcia o algunas zonas de Andalucía”⁴.

Este conocimiento es *vox populi*. Muchos son los adquirentes de viviendas modestas que se han visto obligados a pagar parte de su importe a las promotoras en dinero no declarado. Incluso cuando se ha denunciado tal hecho a los organismos de consumo de la Administración, éstos, con manifiesta mala práctica, se han

³ Europa Press, 27-10-2006.

⁴ Europa Press, 27-10-2006.

escudado en que el denunciante no es parte en el procedimiento administrativo –criterio más que discutible cuando está directamente afectado–, para mantener en la opacidad el supuesto procedimiento investigador. Para la prensa es un secreto a voces la vinculación entre el dinero negro, las mafias y las propiedades inmobiliarias de alto nivel:

*“Uno de los destinos preferidos (de la mafia rusa) fue España. Toda la cuenca mediterránea, desde Cataluña hasta la Costa del Sol. ¿Por qué? Buen clima, urbanizaciones de lujo donde nadie hace preguntas y se puede dirigir un imperio a golpe de teléfono móvil y la posibilidad de comprar en negro propiedades inmobiliarias. Uno de los factores de la subida de los precios de la vivienda fue la enorme inyección de dinero de la mafia roja”*⁵.

Esta tendencia se ha visto alterada como consecuencia del cambio de ciclo económico. Ya en fecha tan temprana como marzo de 2008, mucho antes de la polémica sobre si nuestro país atravesaba un bache, una recesión o una crisis, el Banco de España cifró el descenso de billetes de 500 euros que circulaban en España en tres millones de unidades⁶, pasando los 114 millones de unidades existentes en 2007, máximo histórico, a 111 millones. Aún así, representaba el 65,80 por ciento del total de efectivo circulante en España. La noticia termina con un párrafo sorprendente: *“El número de billetes de 500 euros se ha multiplicado por nueve desde la implantación física del euro en enero del año 2002, cuando apenas había 12,70 millones de unidades en circulación”*⁷.

Sea utilizando uno u otro criterio, sabemos por la experiencia cotidiana que existen actividades económicas que operan de forma parcial o totalmente opaca para con las obligaciones legales establecidas. Siendo ello importante, y grave, lo relevante es su carácter generalizado, tenaz y permanente en todos los países y economías, sean postindustriales, desarrollados, en vías de desarrollo o totalmente atrasados. Si bien en cada caso presentan una intensidad y características peculiares y precisas.

⁵ *“La mafia de los mil tentáculos. Los capos rusos en España”* Carlos Manuel Sánchez, XL Semanal ABC, nº 1080, 6-12 de julio de 2008.

⁶ Equivalentes a casi un cuarto de billón de las antiguas pesetas. Esta disminución de efectivo no impidió que la inflación se disparase hasta niveles desconocidos en la última década.

⁷ El País, 11 de mayo de 2008, citando a EFE Madrid.

2 | PRECISIONES TERMINOLÓGICAS Y CONCEPTUALES

2.1. CONCEPTO DE ECONOMÍA SUMERGIDA. DIFICULTAD

A principios de los años setenta del siglo XX, en el curso de unas investigaciones de la economía urbana en un país africano, Keith Hart utilizó por primera vez el término de “economía informal”. Expresión que pronto fue utilizada por la OIT para designar actividades de trabajo “pobre”, es decir, actividades y trabajos no registrados y excluidos de la protección que resulta de la regulación de los poderes públicos.

El éxito de los investigadores al sacar a la luz esta realidad no fraguó en un término unívoco. La complejidad del fenómeno y su carácter opaco, que impide su observación directa y su precisa cuantificación, dio lugar a un sinfín de denominaciones que intentaban aprehender su esencia. La misma realidad puede recogerse bajo expresiones tan variadas como economía tradicional o artesanal (en zonas atrasadas o en vías de desarrollo); informal, oculta, negra, no declarada, clandestina, subterránea, paralela, no institucional, invisible, etc., (Garilli, 1999; Dell’Olio, 2000). Adjetivación utilizada para calificar la mano de obra empleada que no cumple estrictamente con las exigencias de la normativa en cada caso vigente.

Como la actividad económica es objeto de estudio por múltiples disciplinas, su ejercicio irregular también es considerado por distintas ramas de conocimiento que la definen según su particular punto de vista.

La Estadística acuñó un concepto en la Vª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (1993), sobre la base de los trabajos de la Sexagésima Octava sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1991). Su referente fundamental es el aspecto no formal de esta actividad económica, por lo que sus expresiones características son las de “sector informal” o “economía informal”. La definición que adoptan, descriptiva y limitada, es:

“Conjunto de empresas privadas carentes de personalidad jurídica y no registradas, de reducidas dimensiones, a las cuales se han adscrito los componentes del núcleo familiar con el aporte ocasional de extraños o con el aporte continuado de trabajadores no reconocidos”.

Dentro de esta disciplina algún autor, como Chiarello (1993), prefiere la denominación de “economía no observada” que abarcaría todas las actividades económicas que huyen de la aplicación de las reglas institucionales y áreas formalmente definidas a la observación estadística. La amplitud de esta definición integra las actividades penalmente tipificadas.

A la Contabilidad le interesa la falta de integración en el PIB, comprendiendo bajo la denominación de economía sumergida todas aquellas actividades que siendo susceptibles de integrar el PIB, se ocultan a las autoridades públicas (Ruesga, 1998). La idoneidad de este concepto depende del propio sistema contable, viéndose afectado por el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-1995) que amplía el concepto de producción al integrar en él los bienes y servicios ilegales, a los que les da igual tratamiento que a la producción legal no declarada (Ferraro et al., 2002)⁸.

Como en todas las materias que son objeto de regulación, cabe la perspectiva jurídica. Para el Derecho la economía sumergida comprende todas las actividades productivas que de alguna forma, total o parcialmente, eluden las normas que las regulan. Criterio razonable y simple, aparentemente. La dificultad se presenta al intentar armonizar la información de los distintos países, cada uno con su propia regulación. Problema que también existe en los análisis de carácter diacrónico para un mismo país, por el impacto de las ansias reguladoras de las AAPP en materias que afectan a la producción de bienes y servicios, que dificultan la elaboración de series temporales homogéneas. Si inciden además distintas distribuciones

⁸ Ferraro, F.J. (dir.); Campayo, C.; Rubio, C. Mª. y Millán, C. Mª. (2002): *La economía sumergida en Andalucía*, Consejo Económico y Social de Andalucía.

de competencias entre territorios, con distinto grado de ejercicio de las mismas, los problemas se multiplican.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), integra en este tipo de economía toda la producción legal no declarada más la producción de bienes y servicios ilegales (prostitución⁹, tráfico de drogas¹⁰, etc.). Alañón y Gómez (2003) critican este concepto porque excluye la economía doméstica, las actividades ilegales no productivas (robo, extorsión...) y la economía informal que en ocasiones recogen algunos trabajos.

Conscientes de la complejidad del fenómeno resulta conveniente una definición que sea, sobre todo, operativa. Es la que adoptan Ferraro et al., (2002), al establecer una doble delimitación positiva y negativa o, si se quiere, incluyente y excluyente.

Delimitación positiva: es economía sumergida toda producción legal o ilegal que se oculta a las autoridades con el objeto de evadir impuestos o incumplir regulaciones y que, en consecuencia, no se reflejan en todos los registros necesarios. En otras palabras *“deben incluirse como economía sumergida todas las actividades económicas que eludan la legislación vigente”*¹¹.

Delimitación negativa: no es economía sumergida la producción de bienes y servicios legales que no se ocultan a ningún registro, tampoco lo son las actividades productivas no retribuidas que constituyen la economía extra-mercado o no mo-

⁹ Los efectos de esta lacra desde una perspectiva de economía sumergida no son nada livianos. Según el estudio de la Federación de Mujeres Progresistas hecho público el 25 de marzo de 2008, unas 360.000 mujeres ejercen la prostitución en España, número equivalente al del total de trabajadores del sector transporte y logístico sumados; mueve unos 18.000 millones de euros al año (unos tres billones de las antiguas pesetas); como actividad ilegal que es, deja de ingresar a las arcas públicas un mínimo de 2.880 millones de euros a Hacienda y 1.124 millones de euros a la Seguridad Social. Entre 18.000 y 36.000 mujeres son captadas anualmente por las redes de trata para la explotación sexual cada año en España, la mayoría de ellas hispanoamericanas (diarios del día 26 de marzo 2008). Para la Fundación Alternativas el número de las personas que ejercen la prostitución en España oscilaría entre 300.000 y 600.000.

¹⁰ Según fuentes oficiales relacionadas con la Guardia Civil, en España están muy implantadas las bandas colombianas y podría ser el país del mundo en que más dinero mueve el mercado de cocaína.

En Andalucía (La Razón, 15-09-2008) sólo los alijos de droga incautados fueron, en el período 01-07-2006 al 30-06-2007: 195.820 kgs. de hachís, 1.717 kgs. de cocaína, 9.961 kgs. de heroína y 4.318 kgs. de cannabis. Del 01-07-2007 al 30-06-2008: 380.742 kgs. de hachís, 528 de cocaína, 8.578 de heroína y 5.702 de cannabis. La menor cantidad incautada de cocaína coincide con un aumento del consumo. La coordinadora antidroga del Campo de Gibraltar considera que los narcotraficantes podrían estar utilizando vías más seguras.

¹¹ Ferraro et al., 2002, p. 95.

netaria (producción de bienes y servicios en los hogares, ayudas entre vecinos, auto-organización, actividades de voluntariado en sentido estricto¹²).

2.2. CONCEPTO DE TRABAJO O EMPLEO SUMERGIDO O IRREGULAR

Las primeras definiciones aparecen en documentos de la OCDE dirigidos a cuantificar este fenómeno en los países industrializados. En 1980 se utilizaba un concepto meramente descriptivo: todo trabajo que se lleva a cabo en cualquier sector, público o privado, de la economía, sin ser declarado. Comprende gran variedad de supuestos que permanecen ocultos: a) la segunda o más actividades del sujeto activo; b) muchas variedades de empleo estacional; c) empleo intermitente; d) trabajos remunerados por debajo de la ley; e) trabajos a tiempo parcial; f) artesanía y actividades tradicionales; g) la “formación paralela” que no es sino el trabajo desarrollado por aprendices carentes de retribución; h) trabajo manifiestamente ilegal o delictivo; i) actividades realizadas por personas excluidas del mercado de trabajo por recibir prestaciones sociales, etc. Lo trascendente es el denominador común de no declararlas a las instituciones que correspondan.

La Comunidad Europea, en Comunicación de 7 de abril de 1998 realizada por la Comisión al respecto, adopta, frente a otras calificaciones, el criterio de “trabajo no declarado”, cuya definición estableció en la Resolución del Consejo y Representantes de Gobiernos de 22 de abril de 1999: *“toda actividad remunerada de carácter lícito, pero no declarada con arreglo a las legislaciones y prácticas nacionales”*. La Decisión del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (2003/578/CE) utiliza términos muy similares *“Se entiende por trabajo no declarado cualquier actividad remunerada que es legal en cuanto a su naturaleza pero que no se declara a las autoridades públicas”*. En todos los casos se deduce la exclusión de las actividades delictivas y el trabajo cuya declaración no es obligatoria, como las actividades de autoconsumo, las realizadas en el hogar por sus miembros, y el voluntariado en sentido estricto.

En España los especialistas en la materia consideran que el elemento determinante es el incumplimiento de la legislación laboral y, particularmente, el incumpli-

¹² Quienes prestan servicios retribuidos en las entidades de voluntariado y OONNGG, dada la tendencia a la funcionarización de las burocracias de estas organizaciones, no se integran en la economía extramercado. Su consideración como economía no sumergida y empleo regular lo será en tanto cumplan todos los requisitos exigidos (no evadir impuestos; cumplir la totalidad de las regulaciones que le sean de aplicación; quedar reflejados en todos los registros necesarios).

miento de las obligaciones establecidas en el régimen de Seguridad Social que en cada caso sea de aplicación. Este criterio presenta matices respecto al utilizado en la Comunidad Europea, como es el caso de trabajadores en alta y cotización a la Seguridad Social pero en régimen o grupo inadecuados, aunque presenta la ventaja de facilitar su cuantificación.

3 | VINCULACIÓN, AUTONOMÍA Y GLOBALIZACIÓN DE AMBOS FENÓMENOS

La economía sumergida no puede identificarse con el empleo irregular o no declarado. No existe automatismo entre ambos fenómenos. Cada uno presenta sus peculiaridades y complejidad específicas. No toda la economía sumergida se traduce en empleo de naturaleza semejante, como ocurre en supuestos de fraude fiscal, corrupción, actividades de blanqueo de dinero, etc. También puede haber actividad económica transparente y legal y sin embargo nutrirse de una producción desarrollada por trabajadores que parcialmente permanecen ocultos (manufacturas elaboradas en los domicilios de los trabajadores; subcontratas; horas extras; etc.).

Pero las diferencias no impiden una estrecha correlación y correspondencia. Es difícil separarlas radicalmente. Como reconoció la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002, *“el trabajo que se presta en el marco de la economía informal¹³ no es gratuito sino simplemente desarrollado sin conformidad a las normas que deberían disciplinarlo”*. Dando un paso más en la interconexión entre ambos fenómenos, quienes investigan estas materias tienden a incluir como uno de los métodos indirectos para cuantificar a la economía sumergida la estimación del empleo irregular. Así lo hace el último trabajo publicado en España¹⁴.

¹³ Entiéndase economía sumergida.

¹⁴ *La economía sumergida en la Región de Murcia*, Colino Sueiras (dir.), Riquelme Perea, Pedreño Cánovas, Luján Alcaraz y Méndez Martínez, publicado en 2007 por el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en adelante, Colino et al. (2007).

De lo que no hay duda es que el trabajo irregular está más estudiado que la economía sumergida. Goza de la atención de múltiples entes: AAPP, centrales sindicales, organizaciones especializadas internacionales como la OIT, etc. Además, en su desarrollo y evolución no priman razones exclusivamente económicas, como puede ser el ansia de la patronal por reducir costes. También deben considerarse otras perspectivas, entre otras: el interés de algunos colectivos de trabajadores, ya en maximizar o completar sus ingresos, ya en sobrevivir o acceder a la regularización; las posibilidades y consecuencias que resultan de las innovaciones tecnológicas, etc. No caben simplificaciones. Deben tenerse en cuenta los enfoques sociales y estructurales. Como afirma Perone¹⁵, el empleo irregular no se explica exclusivamente por la voluntad empresarial de reducir los costes de producción, también hay que considerar las condiciones subjetivas de los trabajadores –por ejemplo, los inmigrantes irregulares–, las rigideces legislativas y el entorno socio-económico. Las actividades laborales pueden no ser declaradas como consecuencia del desigual impacto de la modernización que descoloca territorios y actividades, dejando en situación crítica a quienes se empleaban en ellas. Pero también ocurre al contrario. La acelerada evolución de determinadas tecnologías, como la informática, abre vías al empleo irregular.

No caben enfoques simplistas. Operan tantos factores que la explicación inicial que asociaba el empleo irregular a una fase temporal y transitoria en el proceso de desarrollo, que se extinguiría o minimizaría cuando el crecimiento económico alcanzase niveles suficientes, ha tenido que abandonarse. Como en otras tantas ocasiones, el mito del progreso y sus bondades no se ha visto confirmado por la realidad. Tanto las misiones para el estudio del empleo destacadas por la OIT en los países en vía de desarrollo, como los estudios acometidos en los países de la OCDE o la Comunidad Europea han dado resultados absolutamente contrarios a los esperados.

No hay duda que la economía sumergida y el empleo irregular se producen en todas las economías mundiales, las más atrasadas, las que están en distintos grados de desarrollo, y también en las más avanzadas. Si bien es cierto que cada categoría presenta sus notas y características diferenciales, en todos los casos se manifiestan con gran vitalidad, adaptabilidad y persistencia. Perone¹⁶ aludiendo a datos estadísticos de la OIT de este siglo XXI, cuya fecha lamentablemente no precisa,

¹⁵ Perone, G. C. (2007): *Economía informal, Trabajo sumergido y Derecho del Trabajo*, Gaceta laboral, agosto 2007.

¹⁶ Ob. cit., apartado “4. Dimensiones del fenómeno”.

afirma que la economía informal en los países en vía de desarrollo –prescindiendo del sector agrícola– emplea entre el 50 y el 75 por ciento de los ocupados, con una horquilla que oscila entre el 48 por ciento en el Norte de África, el 51 en América Latina, el 65 en Asia y el 75 por ciento en el África subsahariana. Globalmente el Fondo Monetario Internacional considera que la economía sumergida puede llegar al 25 por ciento del PIB mundial.

Con una intensidad menos descarnada, pero con clara tendencia al crecimiento y la sofisticación, estos hechos se producen en donde menos se esperaba, en las economías más desarrolladas. En Europa se ha debatido si estos fenómenos están generalizados por igual en todo el territorio o presentan mayor incidencia en los estados mediterráneos, queriendo buscar una explicación en el comportamiento de los ciudadanos sureños frente a las normas y controles. Quienes se han esforzado en cuantificar estas realidades ocultas sistemáticamente señalan que en Europa el menor índice corresponde a Suiza y en segundo lugar, a cierta distancia, Austria. Los estados con niveles más altos son ribereños del Mediterráneo, alcanzando las mayores tasas de inmersión económica Grecia, seguida de Italia y España. Pero siempre sorprenden los valores que sin ser máximos, resultan muy altos de los estados escandinavos. La explicación puede estar en los altos niveles de presión fiscal que tienen dichos países. Aunque no hay forma empírica de contrastarlo cabe preguntarse qué pasaría en Grecia, Italia y España si sus ciudadanos y empresas contribuyeran al erario público en la proporción en que lo hacen los nórdicos.

4 | MEDICIÓN DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

Cuando se persigue cuantificar estos fenómenos surge el problema de su naturaleza huidiza. Como evitan todo registro y control e intentan, en lo posible, no dejar huellas, o diluirlas para dificultar su detección y seguimiento, la consecuencia es la gran dificultad para establecer unas bases que permitan la cuantificación segura o, al menos, razonable. Como no cabe la certeza, la solución son los métodos estimatorios, cuya adecuación y acierto siempre podrá ser discutida y rebatida. Por ello, tanto o más importante que precisar el volumen de estos fenómenos es conocer su comportamiento y tendencia, así como ser capaces de detectar sus causas y los factores que lo estimulan o frenan.

4.1. MÉTODOS DE ESTIMACIÓN

A. Directo.

El método directo por excelencia es la encuesta, pero su utilización en esta materia presenta una notable complejidad. El gran problema es determinar la muestra representativa teniendo en cuenta que se debe obtener entre operadores que persiguen ocultar su actividad y el rastro de la misma. Si se logra superar esta dificultad, lo que siempre será cuestionable, seguirán los problemas de todos los cuestionarios (evitar la subjetividad y sesgo en las preguntas) y los de su práctica (calidad y profesionalidad de los entrevistadores, en particular en materias en las

que los entrevistados pueden ser especialmente esquivos); y aún hay que añadir los propios de la organización, ejecución y tratamiento de los datos, donde nuevamente hay que considerar el riesgo de falta de cooperación de los encuestados en su interés por ocultar o encubrir una realidad sancionada administrativamente o incluso penada, lo que incrementa los riesgos de respuestas distorsionadas.

Las técnicas empleadas corresponden a alguna de las siguientes tipologías:

- a) Encuestas al conjunto de la población. En ocasiones el objeto final de la encuesta se encubre intencionadamente. Así una encuesta aparentemente dirigida al conocimiento del empleo del tiempo libre puede dirigirse en realidad a conocer la situación del empleo irregular.
- b) Encuestas a muestras representativas de agentes económicos que actúan en la economía sumergida.
- c) Métodos de respuestas aleatorias (Martín Reyes y otros 1982). El objeto es filtrar, en lo posible, la falta de cooperación del entrevistado.

B. Híbridos.

Aunque gran parte de la doctrina los encuadra dentro de los métodos directos, preferimos establecer una categoría específica pues no participa plenamente de las características de los directos. Las técnicas usuales son:

- a) Método estructural de consultas a expertos de los distintos sectores productivos.
- b) Aproximación fiscal, mediante análisis detallado de declaraciones fiscales presentadas.

C. Indirectos. Son los más utilizados, destacando entre ellos:

- a) Análisis de mercados de trabajo.
- b) Análisis de macromagnitudes, por ejemplo de carácter fiscal, análisis de las discrepancias entre renta y gasto declarados (Dilnot y Morris, 1981), etc.

- c) Análisis de factores determinantes (Frey, Weck-Hannemann, 1982-1983-1984). Se basa en la teoría estadística de las variables no registradas.
- d) Métodos basados en factores físicos, tales como consumo de energía, compra de vehículos, etc.
- e) Métodos monetarios a partir de la demanda de dinero. Tienen en común la hipótesis básica que considera que las transacciones de la economía sumergida se realizan en efectivo y/o con cheques al portador. El iniciador de esta corriente fue Cagan (1958) que estableció una correlación entre la demanda de dinero y la presión fiscal como causa de la economía sumergida en los Estados Unidos entre 1919 y 1955. A este método pertenece el enfoque de cociente fijo o ratio efectivo/depósito debido a Gutman (1977), posteriormente perfeccionado por Feige (1979, método transaccional) y Tanzi (1980, enfoque econométrico). En sus formas más evolucionadas este método considera cuatro supuestos fundamentales:
1. La elevada presión impositiva y las regulaciones son la única causa de la existencia de la economía no registrada.
 2. Todas las transacciones de la economía oculta se realizan utilizando circulante.
 3. La relación C/D o E/D , (Circulante o Efectivo, sobre Depósitos) sólo es función del nivel de presión tributaria y del conjunto de disposiciones que regulan la actividad económica.
 4. En un determinado momento del tiempo el tamaño de la economía sumergida es despreciable.
- A partir de estos supuestos se establece una constante (v) que corresponde según los métodos, a la velocidad de circulación del dinero o la de renta del dinero, en un tiempo supuesto en el que no existe economía sumergida, proyectando los cálculos a otros momentos a fin de calcular ésta.
- f) Modelo estructural de relaciones lineales conocido como MIMC (Multiple Indicator and Multiple Causes) o como análisis de los factores determinantes. El modelo fue desarrollado en la primera mitad de los setenta del pasado siglo (Zellner, 1970; Goldberger, 1972; Joreskog y Goldberger, 1975), siendo utilizado para estas estimaciones por Frey y Weck-Hanneman (1984). Colino et al.

(2007) utilizan este método. Tas diversos ensayos descartan las variables tasa de inflación y tipo de interés, porque no aportan información significativa. Las variables causales que consideran son:

- 1) Presión fiscal.
- 2) Desempleo.
- 3) Temporalidad en el empleo.
- 4) Regulación de la economía por los poderes públicos.
- 5) Fase del ciclo económico.
- 6) Renta disponible por habitante.
- 7) Tasa de “asalarización”.

Las variables que utilizan como operadores son:

1. Efectivo en manos del público.
2. Renta disponible por habitante.
3. Evolución de la economía.
4. Tasa de actividad.

Otros indicadores, como renta por habitante y tasa de crecimiento real del producto interior bruto, los consideran causa y consecuencia de la economía sumergida.

Una variable de este método es el estructural de variables latentes utilizado por Alañón y Gómez de Antonio, en su trabajo publicado por la Fundación de las Cajas de Ahorro (Documento de Trabajo nº 184/2004), quienes lo consideran el más adecuado por tomar en consideración un conjunto de variables que no son bien apreciadas en otros métodos.

- g) Siguiendo a Colino et al., (2007), debemos referir también el método de estimación de la economía sumergida a partir del empleo irregular. Este método fue seguido por parte de los analistas italianos al comienzo de los años ochenta. Los críticos destacan la confusión entre economía sumergida y empleo irregular, pues este último constituye una parte de la economía sumergida. También es objeto de crítica porque atribuye a los trabajadores irregulares igual productividad que los regulares, lo que no es constatable.

4.2. CUANTIFICACIÓN

Como se ha dicho, la imposibilidad de establecer una medición objetiva y exacta obliga a operar con estimaciones. El problema es determinar su acierto. A fin de obtener un referente suficientemente comprensivo y crítico, recogemos y comparamos distintas valoraciones precisando los autores y los métodos que utilizan, remontándonos en primer lugar a las realizadas en el ámbito internacional en países de economías desarrolladas y sistemas productivos equiparables al de España. Este proceder facilita un conocimiento añadido: el fenómeno no es, ni mucho menos, exclusivo de nuestro país ni de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

4.2.1. Referente internacional. Estimaciones y sectores afectados

La Comisión Europea (Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales) hizo público en octubre de 2001 el Informe “*Undeclared Labour in Europe. Combatting Undeclared Work*”, basado en el estudio encargado a la Regional Research Advance and Information y realizado por Mateman, S. y Renooy, P. H. El trabajo analiza la economía sumergida en Alemania, España, Francia, Holanda, Italia, Reino Unido y Suecia en el período 1996-1997. En el marco de la OCDE el estudio que cuenta con más aceptación internacional se debe a Friedrich Schneider (marzo 2000), que aporta una estimación homogeneizada para un importante grupo de países, durante un largo período de tiempo y siguiendo un mismo modelo de análisis: el enfoque econométrico.

Sintetizando los resultados de ambos trabajos se obtienen las Tablas 1 y 2 en que se ordenan los países por orden alfabético y según la intensidad de sus economías sumergida.

Tabla 1. Tamaño estimado de la Economía Sumergida en países de la OCDE. 1960-1998. (En tanto por ciento del PIB; orden alfabético).

País	1960	1970	1980	1994	1995	1996	1997	1996-1997*	1998
AUSTRALIA	-	-	-	13,00	13,20	14,00	13,90		14,10
AUSTRIA	0,40	1,80	3,00	6,70	7,30	8,30	8,90		9,10
BÉLGICA	-	10,40	16,40	21,40	21,60	21,90	22,40		22,60
CANADÁ	-	-	10,1-11,2	14,60	15,00	15,10	14,80		15,00
DINAMARCA	3,8-4,8	5,3-7,4	6,9-10-2	17,60	18,10	18,30	18,10		18,40
FRANCIA	-	3,90	6,9-10-2	14,30	14,80	14,90	14,70	15,00	14,90
ALEMANIA	2,0-2,1	2,7-3,0	10,3-11,2	13,10	13,90	14,50	15,00	16,00	14,70
GRECIA	-	-	-	26,00	26,60	28,50	28,70		29,00
IRLANDA	-	4,30	8,00	15,30	15,60	15,90	16,10		16,30
ITALIA	-	10,70	16,70	25,80	26,20	27,00	27,30	27,00	27,80
HOLANDA	-	4,80	9,10	13,60	14,10	14,00	13,50	14,00	13,50
NUEVA ZELANDA	-	6,90	9,20	11,30	-	-	-		-
NORUEGA	1,3-1,7	6,2-6,9	10,2-10,9	17,90	18,50	18,90	19,40		19,70
ESPAÑA	-	10,30	17,20	22,30	22,60	22,90	23,10	20,00	23,40
SUECIA	1,5-1,8	6,8-7,8	11,9-12,4	18,30	18,90	19,20	19,80	19,00	20,00
SUIZA	1,20	4,10	6,50	6,60	6,90	7,50	8,10		8,00
REINO UNIDO	-	2,00	8,40	12,40	12,60	13,10	13,00	13,00	13,00
USA	2,1-4,1	2,6-4,6	3,9-6,1	9,40	9,00	8,80	8,80		8,90

* 1996-1997 datos de la Comisión Europea (Mateman y Renooy). Elaboración propia a partir de Schneider (2000) y Comisión Europea.

Tabla 2. Tamaño estimado de la Economía Sumergida en países de la OCDE. 1960-1998. (En tanto por ciento PIB, por orden de importancia).

País	1960	1970	1980	1994	1995	1996	1997	1996-1997*	1998
SUIZA	1,20	4,10	6,50	6,60	6,90	7,50	8,10		8,00
USA	2,1-4,1	2,6-4,6	3,9-6,1	9,40	9,00	8,80	8,80		8,90
AUSTRIA	0,40	1,80	3,00	6,70	7,30	8,30	8,90		9,10
REINO UNIDO	-	2,00	8,40	12,40	12,60	13,10	13,00	13,00	13,00
HOLANDA	-	4,80	9,10	13,60	14,10	14,00	13,50	14,00	13,50
AUSTRALIA	-	-	-	13,00	13,20	14,00	13,90		14,10
ALEMANIA	2,0-2,1	2,7-3,0	10,3-11,2	13,10	13,90	14,50	15,00	16,00	14,70
FRANCIA	-	3,90	6,9-10-2	14,30	14,80	14,90	14,70	15,00	14,90
CANADÁ	-	-	10,1-11,2	14,60	15,00	15,10	14,80		15,00
IRLANDA	-	4,30	8,00	15,30	15,60	15,90	16,10		16,30
DINAMARCA	3,8-4,8	5,3-7,4	6,9-10-2	17,60	18,10	18,30	18,10		18,40
NORUEGA	1,3 -1,7	6,2 -6,9	10,2-10,9	17,90	18,50	18,90	19,40		19,70
SUECIA	1,5 -1,8	6,8-7,8	11,9-12,4	18,30	18,90	19,20	19,80	19,00	20,00
BÉLGICA	-	10,40	16,40	21,40	21,60	21,90	22,40		22,60
ESPAÑA	-	10,30	17,20	22,30	22,60	22,90	23,10	20,00	23,40
ITALIA	-	10,70	16,70	25,80	26,20	27,00	27,30	27,00	27,80
GRECIA	-	-	-	26,00	26,60	28,50	28,70		29,00
NUEVA ZELANDA	-	6,90	9,20	11,30	-	-	-		-

1996-1997 datos de la Comisión Europea (Mateman y Renooy). Elaboración propia a partir de Schneider (2000) y Comisión Europea.

Como se aprecia, los países desarrollados no quedan al margen de la economía sumergida, es más, presentan una tendencia al incremento casi general, en algunos países con caracteres de auténtica patología económica, fiscal y social. Otra característica es su localización mayoritaria en unos sectores productivos muy precisos.

Tabla 3. Sectores económicos afectados por la economía sumergida según la Comisión Europea. 1996-1997.

	Alemania	España	Francia	Holanda	Italia	Reino Unido	Suecia
Agricultura	*	*	*	*	*	*	
Construcción	*		*	*	*	*	*
Hostelería-restauración			*				
Industria Textil			*			*	
Manufacturas	*	*					
Serv. Domésticos		*				*	
Serv. Personales	*		*	*	*		*
Subcontratas			*		*		
Transporte			*		*		*
Turismo/ Catering						*	

Elaboración propia.

La inclinación de determinadas actividades hacia prácticas sumergidas se impone por encima de diferencias sociológicas, económicas y tributarias que tienen los distintos países lo que señala una auténtica predisposición sectorial. Incluso es posible apuntar una senda hipotética de evolución de los sectores con riesgo de incurrir en economía sumergida, que vendría ampliando su círculo extendiéndose desde las actividades primarias (agricultura) y sector servicio de baja cualificación (prestación de servicios domiciliarios de baja cualificación como tareas domésticas y asistenciales de carácter elemental) a otras actividades del sector secundario (construcción, transportes, manufacturas, subcontratas) y al sector terciario (hostelería, restauración, turismo y servicios personales cualificados). Aunque la Comisión Europea no lo destacase en su momento, existe consenso en que otra actividad muy afectada por estas prácticas es la venta minorista.

4.2.2. España. Estimaciones y sectores afectados

Se recogen en la Tabla 4, cuyo objeto es sintetizar y comparar las estimaciones realizadas por distintos autores siguiendo distintos métodos.

Tabla 4. Tamaño estimado de la economía sumergida en España en % PIB según distintos autores.

AÑO/ AUTORES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)
1970	10,30															
1973								12,30								
1974						25,40		12,60								
1975								14,40								
1976								15,30				8,80				
1977								16,50				10,30				
1978		22,90						17,60				11,70				
1979			0,90					18,50				13,00				
1980	17,20			1,80	13,20			17,90				15,50	14,00	11,27		10,40
1981				2,50				17,90				16,70	15,40	11,59		
1982								17,10				16,30	15,20	11,64		
1983								17,10				16,50	16,10	12,62		
1984								16,20				16,70	15,30	13,02		11,60
1985								15,70				17,20	14,90	13,55		
1986								15,50				18,70	15,40	13,89		
1987								15,70				18,50	15,90	16,19		
1988								15,70	10,70			18,40	15,70	17,38		14,90
1989							13 a 15	15,90	12,10			18,90	16,50	18,51		
1990								16,20	9,00	20,00	18,30	19,80	17,20	19,74		
1991								16,70	10,80			19,90	18,00	19,73		
1992								18,00	15,60			19,40	19,00	19,43		18,50
1993								18,40	18,80			20,10	18,90	19,72		19,10
1994	22,30							17,80				20,20	17,80	19,03		
1995	22,60							16,40			14,10	20,10	16,80	18,37		17,30
1996	22,90							16,80				20,00	16,10	18,19		16,40
1997	23,10											20,10	15,90	18,48		
1996-1997															20,00	
1998	23,40											21,20	15,30	18,01		16,40
1999												20,70	15,50	17,25		
2000												20,90	15,90	16,31		14,40
2001													16,40			
2002													18,20			
2003																10,50

SCHNEIDER (1)

LAFUENTE (2) la proporción viene referida a la renta nacional.

MOLTO (3)

MOLTO (4)

BANCO DE ESPAÑA (5)

Elaboración propia a partir de las fuentes citadas.

TRIGO y VÁZQUEZ (6)

ESCOBEDO y MAULEÓN (7)

MAULEÓN y SARDÁ (8)

ÁVILA et al. (9)

JUNTA ANDALUCÍA (10)

SERRANO et al. (11)

ALANÓN y GÓMEZ DE ANTº (12)

ALANÓN y GÓMEZ DE ANTº (13)

FERRERO et al. (14)

COMISIÓN EUROPEA (15)

COLINO et al. (16)

Los autores y métodos recogidos corresponden a:

- (1) Schneider (marzo, 2000): Método econométrico homogeneizado con los países de la OCDE.
- (2) Lafuente, A.: *Una medición de la economía oculta en España*, 1980. Método econométrico, regresión similar a la de Tanzi. 22,90% de la renta nacional del año 1978.
- (3) Moltó, M. A.: *La economía irregular, una primera aproximación al caso español*, 1980. Ratio efectivo/depositos. 0,90% PIB a precios de mercado de 1979. Método Gutmann.
- (4) Moltó, M. A.: *Incidencia de la economía oculta en la política económica española*, 1982. Ratio efectivo/depositos. 1,80% a precios de mercado de 1980; 2,50% a precios de mercado de 1981.
- (5) Banco de España, Informe anual 1981. Método de la discrepancia entre ingresos y gastos.
- (6) Trigo, P. y Vázquez, M. C.: *La economía irregular*, 1983. Método de discrepancia ingresos-gastos utilizando la Encuesta de Presupuestos Familiares (el gasto excede en 25,40% a ingresos más ahorros declarados).
- (7) Escobedo, M^a. I. y Mauleón, I.: *Demanda de dinero y economía sumergida*, 1991. Hacienda Pública Española. Método econométrico, regresión. Nivel de economía sumergida por motivos fiscales.
- (8) Mauleón, I. y Sardá, J.: *Estimación cuantitativa de la economía sumergida en España*, 1997. El objeto del trabajo es actualizar las estimaciones del año 1992 (7). Sigue el enfoque de la demanda de efectivo (*currency demand approach*) sobre la hipótesis de que la economía sumergida requiere medios de pago opacos fiscalmente. Utiliza el método econométrico de regresión, perfeccionado.
- (9) Ávila A.; Sánchez J. y Avilés, C.: *Economía irregular y evasión fiscal*, 1997. Método transaccional o de Feige.
- (10) Junta de Andalucía: *La economía irregular en Andalucía, documento de trabajo*, 1998. Método de discrepancia entre ingresos y gastos.
- (11) Serrano, J. M.; Bandrés, E.; Gadea, M. D. y Sanau, J.: *Desigualdades territoriales en la economía sumergida*, 1998. Método de discrepancia entre ingresos y gastos (14,10% PIB 1995); enfoque econométrico (14,13% PIB 1995).
- (12) Alañón Pardo, A. y Gómez de Antonio, M.: *Una evaluación del grado de incumplimiento fiscal para las provincias españolas*, 2003. Método econométrico basado en mejoras en la regresión desarrollada por Escobedo y Mauleón (7) y Mauleón y Sardá (8).

- (13) Alañón Pardo A. y Gómez de Antonio, M.: *Estimación del tamaño de la economía sumergida en España: un modelo estructural de variables latentes*, 2004. Método de variables latentes.
- (14) Ferraro, F. J.; Campayo, C.; Rubio, C. M^a. y Millán, C. M^a.: *La economía sumergida en Andalucía*, 2002. Método monetario.
- (15) Mateman, S. y Renooy, P. H., 2001, para la Comisión Europea.
- (16) Colino Sueiras; Riquelme Perea; Pedreño Cánovas; Luján Alcaraz y Méndez Martínez: *La economía sumergida en la Región de Murcia*, 2007. Método monetario.

El hecho de reunir los datos en una misma Tabla ilustra de inmediato lo diversas que son las estimaciones y la dificultad en obtener una cuantificación equilibrada y objetiva de la economía sumergida. También permite apreciar hasta que punto la estimación está vinculada al método adoptado para su cálculo, de forma que es difícil negar la vinculación entre método y resultado. En otros términos: el método que se adopte determina, en gran medida, el resultado.

Como el método seguido para el cálculo de la estimación está en muchos casos vinculado a la hipótesis de trabajo, todo apunta a que los resultados pueden estar sesgados por la propia tarea investigadora. Por ejemplo, si la hipótesis es que la economía sumergida requiere medios de pago fiscalmente opacos, el objeto de la investigación será determinar y cuantificar las variaciones anormales de volumen de dinero efectivo en circulación que escapan al control fiscal y, a partir de ahí, establecer el método que permita determinar de forma indirecta y estimada la cuantificación de la economía sumergida.

Si en la Tabla 4 prescindimos de las estimaciones de Moltó, recogidas en el cuadro en las columnas (3) y (4), cuya estimación aparece claramente desajustada respecto a los demás autores, resulta que los distintos cálculos para cada año oscilan en una banda que presenta entre tres y ocho puntos de diferencia, en ocasiones algo más, lo que en términos de PIB es una diferencia notable y, en cuanto a las estimaciones en concreto, las diferencias alcanzan hasta el 53 por ciento entre lo que estima un autor y otro¹⁷, lo que aporta poca seguridad.

Probablemente la dificultad en determinar una estimación con mayor margen de certeza influyó en el abandono de los trabajos sobre economía sumergida en la se-

¹⁷ El cálculo se realiza tomando como referencia las estimaciones para el año 1998 de Schneider (1) y Alañón y Gómez (13).

gunda mitad de los años ochenta. El interés se retomó en los años finales del siglo pasado aunque no parece que se hayan superado la estrecha relación entre método y resultado, tal como lo acreditan los trabajos (12) y (13), ambos de Alañón y Gómez de Antonio, realizados con sólo un año de diferencia. Estudios que acreditan que basta que unos mismos autores utilicen dos métodos distintos para que la estimación de la economía sumergida dé resultados notablemente diferentes.

En su primer estudio (12), publicado en 2003, Alañón y Gómez¹⁸ trabajan con el enfoque monetario. En el segundo publicado en 2004¹⁹ emplean el MIMC, método de múltiples indicadores y múltiples causas, que ellos denominan “método de las variables latentes”. Entre las variables que consideran están: la presión fiscal, el índice de regulación de la economía, el nivel de desempleo, la renta disponible *per cápita*, el nivel de trabajo asalariado o tasa de trabajo dependiente, la tasa de inflación, el tipo de interés, el efectivo en manos del público, el crecimiento del PIB, el consumo de energía eléctrica, y el consumo público. Tras un primer análisis desecharon la tasa de trabajo dependiente, la renta disponible, el consumo público y el consumo de energía, por no resultar trascendentes. La variable consumo de energía resultaba especialmente desafortunada pues no aportaba información e introducía distorsiones en el análisis.

Los resultados de ambos trabajos y las diferencias de cuantificación se reproducen en la Tabla 5. La diversidad de valores no puede imputarse a la impericia de los autores, que son los mismos, sino al método elegido para establecer la estimación, presentando una cuantificación mayor cuando se utiliza el método monetario. Sin embargo, no es posible extraer una norma de distorsión ya que mientras unos años las diferencias en las estimaciones son mínimas (0,40 puntos porcentuales del PIB en los años 1983 y 1992) en otros casos asciende hasta un máximo de casi seis puntos (exactamente 5,90) en el año 1998.

¹⁸ *Una evaluación del grado de incumplimiento fiscal para las provincias española*, Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, nº 9/2003.

¹⁹ *Estimación del tamaño de la economía sumergida en España: un modelo estructural de variables latentes*, Fundación de las Cajas de Ahorros, Documento de Trabajo, nº 184/2004.

Tabla 5. Desviaciones en las estimaciones según los métodos empleados por Alañón y Gómez de Antonio. Estudios de 2003 y 2004.

Año	Estimación 2003 Método monetario	Estimación 2004 Mét. variables latentes	Diferencia absoluta estimaciones 2003 -2004	% de diferencia
1976		8,80		
1977		10,30		
1978		11,70		
1979		13,00		
1980	15,50	14,00	1,5	10,71%
1981	16,70	15,40	1,3	8,44%
1982	16,30	15,20	1,1	7,24%
1983	16,50	16,10	0,4	2,48%
1984	16,70	15,30	1,4	9,15%
1985	17,20	14,90	2,3	15,44%
1986	18,70	15,40	3,3	21,43%
1987	18,50	15,90	2,6	16,35%
1988	18,40	15,70	2,7	17,20%
1989	18,90	16,50	2,4	14,55%
1990	19,80	17,20	2,6	15,12%
1991	19,90	18,00	1,9	10,56%
1992	19,40	19,00	0,4	2,11%
1993	20,10	18,90	1,2	6,35%
1994	20,20	17,80	2,4	13,48%
1995	20,10	16,80	3,3	19,64%
1996	20,00	16,10	3,9	24,22%
1997	20,10	15,90	4,2	26,42%
1998	21,20	15,30	5,9	38,56%
1999	20,70	15,50	5,2	33,55%
2000	20,90	15,90	5	31,45%
2001		16,40		
2002		18,20		

Elaboración propia a partir de los autores citados.

Los autores manifestaban una extrema prudencia en el trabajo realizado en 2003, que les llevaba a poco más que a cuantificar las estimaciones. Por el contrario, en el trabajo de 2004 fueron mucho más explícitos, estableciendo las siguientes conclusiones:

I. El tratamiento de la economía sumergida como variable latente parece más completo que el ofrecido por los métodos monetarios; mientras que en estos últimos la economía sumergida sólo se aproxima por la evolución de una variable monetaria, del PIB y de una variable fiscal, el enfoque estructural permite la utilización de más indicadores y causas de la economía sumergida.

II. La evolución más errática que presenta la economía sumergida obtenida mediante el enfoque de las variables no observadas en comparación con la que proporciona el método monetario parece refrendar la conclusión anterior; dada la naturaleza y el entorno inestable que acompañan a esta variable.

III. La actividad del Estado, reflejada tanto por la presión fiscal como por la parte correspondiente a impuestos y regulación incluida en los costes laborales unitarios, es el principal determinante de las variaciones en la economía sumergida en España durante ese periodo.

IV. De lo anterior se deduce que tanto disminuciones en la presión fiscal como en los costes laborales unitarios favorecen una disminución en el crecimiento de la economía sumergida, por lo que todas las políticas públicas encaminadas a reducir tanto la presión fiscal como los costes unitarios del trabajo tendrán consecuencias positivas en la reducción del tamaño de la economía sumergida.

V. Los resultados indican que no existe un trasvase de recursos de la economía oficial a la economía sumergida, y que mayores niveles de desempleo no se ven acompañados por aumentos en el tamaño de la economía sumergida con el correspondiente coste que ello supondría para las arcas del sector público.

VI. Calibrando las estimaciones obtenidas a partir de la estimación del modelo monetario para el período 1980-1981 se obtiene que la economía sumergida supuso en 1976 el 8,80 por 100 del PIB, mientras que en 2002 su participación aumentó hasta el 18,20 por 100.

VII. Las cifras comentadas en el punto anterior deben interpretarse con precaución ya que dependen del año y de las estimaciones exógenas elegidas para calibrar el modelo, siendo pues lo más importante de esta estimación el dibujo de la evolución de la economía sumergida. La trayectoria seguida a lo largo de todo el periodo, distinta a la estimada por el modelo monetario, no es uniforme, ya que se alternan etapas de crecimiento con otras de estabilidad y de caída. La comparación de esta

senda con la evolución del PIB no permite aventurar ninguna hipótesis sobre la relación de la economía sumergida con el ciclo económico”²⁰.

En este baile de cifras que caracterizan las estimaciones de la economía sumergida, la Unión Europea, con referencia al año 2002, estimaba que había aumentado 7 puntos en España, pasando de 15 por ciento en que se cifraba en 1998, al 22 por ciento en 2002. La tendencia, lejos de estabilizarse o reducirse, apunta claramente al crecimiento.

4.3. CONCLUSIONES

Primera. La existencia de la economía sumergida es un hecho universal del que participa España. Que tal actividad exista en nuestro país no constituye nada excepcional. La peculiaridad vendrá determinada por la intensidad con que la misma se presente.

Segunda. Su existencia está directamente relacionada con la carga fiscal y la regulación jurídica de las actividades económicas. Si no existiesen, el fenómeno no tendría razón de ser, ya que su objeto último es obviar el cumplimiento de cargas fiscales y legales.

Tercera. Una consecuencia inmediata de su existencia es que todos los registros e informaciones oficiales sobre la actividad económica están viciados, por no recoger la totalidad de los hechos económicos. Otro tanto ocurre con los registros fiscales que no toman en consideración la totalidad de los hechos imponibles que realmente se producen.

Cuarta. En la cuantificación de las estimaciones se aprecia una alta sensibilidad entre el método adoptado y el resultado de la estimación.

Quinta. Los niveles de economía sumergida estimados para España oscilan, en fechas anteriores a la entrada en vigor del euro, entre valores alto y muy alto, pero siempre por debajo de los niveles máximos estimados para Grecia e Italia.

²⁰ *Ibidem*, pp. 24 a 27.

Sexta. El mecanismo más utilizado es operar de forma opaca a cualquier control, recurriendo a efectivo o, en su defecto, cheques al portador en cuantías que eviten su control. Toda circulación de efectivo que exceda de los parámetros ordinarios manejados por la autoridad monetaria constituye cuanto menos un indicador de riesgo de que se esté produciendo economía sumergida, a partir de una ecuación elemental: (dinero en circulación) – (parte demandada por la economía legal o contabilizada) = efectivo dedicado a la economía sumergida.

Séptima. En España, tras la entrada en vigor del euro en enero de 2002, la circulación de efectivo, en particular billetes de 500 euros, ha alcanzado un volumen extraordinario e inexplicable según las autoridades en la materia (Banco Central Europeo; Banco de España; Ministerio de Hacienda y Agencia Tributaria). Tal comportamiento se ha asociado directamente al blanqueo de capitales y a la economía sumergida. Dado lo reciente del fenómeno, no existen estudios que hayan tomado en consideración este hecho.

Octava. El volumen de billetes de 500 euros en circulación en España, muy superior al resto de los países de la UE, obliga a reconsiderar la importancia de los métodos monetarios en la estimación de la economía sumergida. Es razonable presuponer que en el período 2002 a 2007, momento en que se alcanzó el máximo de dichos billetes en España, la economía sumergida alcanzaría niveles máximos en aquellos territorios que los concentraban.

Novena. La relación entre el ciclo económico y la economía sumergida es valorada de forma diferente por los autores. Mientras para unos, como Mauleón y Sardá, siguiendo la corriente internacional clásica, existe una relación inversa, produciéndose un efecto sustitución de la actividad legal a la sumergida o viceversa. Cuanto mayor sea el índice de crecimiento del PIB más bajas resultan las estimaciones de economía sumergida, y al contrario, cuanto menor es el crecimiento del PIB, mayor resulta la economía sumergida. Otros, entre los que se encuentran Alañón y Gómez de Antonio, y Ferraro et al., opinan todo lo contrario, la fase expansiva del ciclo también tira de la economía sumergida y hace que se incremente.

Décima. Las relaciones entre una y otra economía, legal y sumergida, son extremadamente flexibles. Los desplazamientos entre una y otra son continuos y significativos.

Undécima. Las variaciones en la cuantificación estimada de la economía sumergida resultan afectadas por los distintos factores que en ella intervienen. Si una recesión o una crisis pueden disparar su crecimiento, la reducción de circulante

en efectivo de carácter extraordinario (dinero negro foráneo, blanqueo de capitales, etc.) puede refrenarla.

Duodécima. No hay dudas en que toda medida fiscal, en términos de variación de la presión impositiva, no produce la totalidad de efectos que cabría esperar según los modelos teóricos. El incremento en un punto en la presión fiscal, no se traduce en un cien por cien de efectos recaudatorios, ya que es muy posible que incremente la economía sumergida y ésta, por definición, escapará de la totalidad de la presión fiscal, no sólo del punto adicional. En cambio, la disminución de la presión fiscal en un punto, no se traducirá, por sí sola, en una afluencia a la economía legal de actividades sumergidas.

Decimotercera. La tendencia que se apreciaba en España, antes de la crisis económica, era de crecimiento de la economía sumergida. Una vez que el ciclo económico ha empezado a declinar, hay que considerar dos efectos contrapuestos. De una parte se reduce de inmediato el inexplicable volumen de billetes de alto valor nominal que circulaba por España y se contraen el número de operaciones que se realizan con dinero negro. Por otra parte muchas empresas se verán obligadas a refugiarse en actividades que le permitan sobrevivir incluso de forma sumergida y los trabajadores buscarán la forma de incrementar sus ingresos de manera regular o irregular.

5 | EMPLEO IRREGULAR

5.1. MÉTODOS DE ESTIMACIÓN

Como para la economía sumergida, los métodos pueden ser directos, indirectos e híbridos. El método directo por excelencia es la encuesta a los afectados. Los pioneros en esta investigación fueron los italianos, quienes a comienzos de la década de los setenta del pasado siglo realizaban encuestas directas a los agentes afectados²¹. Aún hoy, y desde 1977, la Oficina Central de Estadística de Italia (ISTAT) realiza estimaciones periódicas.

Los métodos indirectos consisten fundamentalmente en el estudio y análisis de las series diacrónicas de las estadísticas oficiales, en particular las referidas a la población activa y el empleo; y en el estudio comparado de tasas de participación en el mercado de trabajo de países equiparables. La principal hipótesis de los métodos indirectos es considerar, salvo que operen otros factores conocidos, que toda caída significativa en la tasa de actividad implica un trasvase de la fuerza de trabajo desde el empleo regular al oculto o irregular. Otra fuente de información son las estadísticas de rentas y gastos y el análisis de sus discrepancias, pues todo gasto superior a los ingresos declarados hace presumir la existencia de rentas ocultas.

Las encuestas a terceros especialistas, no directamente afectados, los consideramos un método híbrido entre los dos anteriores.

²¹ Encuestas realizadas por Padoa Schioppa (1971), Doxa-Isofol (1974), Centro de Estudios de Investigaciones Sociales (1976), en Ferraro et al. (2002) p. 27.

5.2. CUANTIFICACIÓN

Antes de adelantar estimaciones debemos referir la casuística diferenciada que presentan para el mismo fenómeno los países de economía desarrollada y los que están en vía de desarrollo. En estos últimos la actividad económica preponderante se desenvuelve a través de una nebulosa de informalidad, protagonizada por un sin fin de pequeñísimas empresas de base familiar que pocas veces incorpora “colaboradores” extraños a la familia y, cuando lo hace, son, en su gran mayoría, aprendices. Tal evidencia no impide que exista una economía formal plenamente equiparable a la de los países desarrollados, con presencia de grandes empresas y multinacionales pero, a efectos de empleo, la mayor importancia la tienen ese cúmulo de unidades productivas de nulo o escaso capital, de nulo o escaso equipamiento industrial y tecnológico, y con un nulo o escasísimo cumplimiento de la legalidad. El resultado se resume en una ingente cantidad de trabajo pobre con escasas rentas, irregulares e inestables.

En los países desarrollados, industrializados o postindustriales, la dimensión y causas del fenómeno es distinta. El caso extremo parece ser Italia, que a pesar de reunir un gran potencial económico, un importante aparato jurídico-laboral y sindical, y una doctrina de gran prestigio y tradición, presenta un mercado laboral abocado a un desenfrenado proceso de irregularidad. Esta realidad no escapa al conocimiento de la sociedad italiana y su gobierno. La programación económica-financiera del gobierno italiano para el período 1998-2000 reconocía que el mercado de trabajo presentaba una estructura dual en la que podían distinguirse perfectamente un sector oficial fuertemente regulado y protegido, y un sector irregular y sumergido al margen de la normativa legal, del fisco y de las contribuciones sociales.

Luego, desechando prejuicios, ha de admitirse que el desarrollo económico no excluye el empleo irregular.

5.2.1. Referente internacional. Estimaciones. Sectores y trabajadores afectados

La Tabla 6 resume la cuantificación que sobre el trabajo no declarado, que es la terminología al uso en la UE, realizó la Comisión correspondiente en 1998 y 2004, teniendo en cuenta la diversidad de regulaciones de los países miembros.

Tabla 6. Estimaciones del empleo irregular realizadas por la Unión Europea.

Fuente	Personas ocupadas	Proporción
Comunicado de fecha 7 de abril de 1998 de la Comisión de trabajo no declarado.	Entre 10 y 28 millones	Entre 7 y 16% PIB; equivalente al 7-19% del volumen total del empleo declarado
Estudio de la Comisión “El trabajo no declarado en una Unión ampliada” mayo 2004 ²²	No determinado	Igual o superior al 20% PIB en algunos países del sur y este de Europa, con un mínimo en Austria del 1,50%

Elaboración propia según fuentes citadas.

Por países, se establecieron cuatro niveles, susceptibles de calificar como bajo, medio, alto y muy alto conforme a la clasificación que se recoge en la Tabla 7.

Tabla 7. Niveles de empleo irregular en los países de la UE según el Comunicado de 07-04-1998 de la Comisión de trabajo no declarado.

Nivel*	% volumen de empleo	Países
Bajo	+5, -10%	Irlanda, Austria, Países Bajos, Suecia, Finlandia
Medio	+10, -15%	Reino Unido, Alemania
Alto	+15, -20%	Bélgica, España
Muy alto	+20%	Italia, Grecia

*La tabla y la clasificación en los cuatro niveles es propia.

En 2001, el estudio encargado a la Regional Research Advince and Information (Mateman, S. y Renooy, P. H.) por la Comisión Europea evaluaba el empleo irregular en Francia, Italia, Países Bajos, España, Suecia y Reino Unido entre el 3 y el 15 por ciento del PIB de la Unión Europea.

²² Undeclared Work in an Enlarged Union.

http://ec.europa.eu/employment_social/incentive_measures/activities_en.htm.

Schneider también cuantificó el trabajo irregular en los países de la OCDE, primero en (1999) y posteriormente con Enste (2000). Estos trabajos tienen la virtud de recoger y sintetizar las de investigadores anteriores. Sus resultados se recogen en la Tabla 8.

Tabla 8. Estimaciones del empleo irregular en distintos países de Europa según distintos autores.

Fuente	País	Año	Miles de personas ocupadas*	Porcentaje sobre la población activa**
Schneider (1998)	Austria	1990-1991	300	9,60%
		1997-1998	500	16,00%
Morgesen, Kvist, Kormendi y Pedersen (1995)	Dinamarca	1980	-	8,30%
		1986	-	13,00%
		1991	-	14,30%
		1994	-	15,40%
De Grazzia (1983)	Alemania	1975-1982	800-1.500	3,00%-6,00%
Schneider (1999)	Alemania	1997-1998	1.400-3.200	6,00%-12,00%
Gaetini y d'Aragona (1979)	Italia	1979	4.000 a 7.000	8,00 a 12,00%
Schneider (1999)	Italia	1997	6.600 a 11.400	30,00 a 48,00%
Ruesga (1984)	España	1979-1980	1.250 a 3.500	9,60 a 26,50%
Schneider (1999)	España	1997-1998	1.500 a 4.200	11,50 a 32,30%
De Grazzia (1983)	Suecia	1978	750	13,00 a 14,00%
Schneider (1999)	Suecia	1997	1.150	19,80%
De Grazzia (1983)	Unión Europea	1978	10.000	-
Schneider (1999)	Unión Europea	1997-1998	20.000	-
De Grazzia (1983)	OCDE	1978	16.000	-
Schneider (1999)	OCDE	1997-1998	35.000	-

*Empleos a tiempo completo estimados, incluyendo personas ocupadas no registradas, inmigrantes ilegales y segundo empleo.

**En porcentaje de la población entre 20-69 años.

Fuente Schneider y Enste (2000), tomado de Ferraro et al., (2002), p. 35.

En cuanto a los sectores y trabajadores afectados el interés se centra en conocer si existe o no un patrón de actividades especialmente sensible al empleo irregular. Hace una década, la Comisión de la UE sobre el trabajo no declarado, en el Comunicación de 7 de abril de 1998, precisó una lista de sectores económicos en los que se apreciaba mayor incidencia de empleo irregular. Por orden alfabético es la siguiente: Agricultura; Comercio al por menor; Construcción; Manufacturas; Restauración; Sectores tradicionales; Sectores innovadores modernos; Servicios domésticos; Servicios empresariales.

Esta relación recuerda a los sectores económicos afectados por la economía sumergida según la Comisión Europea, que recogimos en la Tabla 3, en los que destacaban, sobre todo, la agricultura, la construcción, los servicios personales, las manufacturas en general y la textil en particular.

Por países también apreció la Comisión ciertas peculiaridades que se recogen en la Tabla 9.

Tabla 9. Trabajadores más afectados por el empleo irregular en países de la UE según la Comisión Europea sobre el trabajo no declarado.

Reino Unido, Francia, Holanda, Bélgica	Hombres. Jóvenes. Personal cualificado.
Alemania, Austria	Inmigrantes
Europa meridional	Amas de casa. Inmigrantes. Jóvenes.

Fuente: Comunicación de 7 de abril de 1998 de la Comisión Europea. Elaboración propia.

5.2.2. España. Estimaciones. Sectores y trabajadores afectados

En la Tabla 10 se presenta el resumen elaborado por Ferraro et al., (2002) sobre las estimaciones del empleo irregular en España, precisando las fuentes, método empleado y la estimación que, lamentablemente, no siempre viene referida a una misma constante.

Tabla 10. Estimaciones del empleo irregular en España 1979-1998.

Fuente	Método	Año	Resultados
Encuesta de FIES (Cajas Ahorros). Objeto determinar el nivel mínimo del llamado “mercado paralelo en España”	Directo	4º ttre. 1979	11,4% de la población activa trabajaba en el mercado irregular
Ruesga <i>La economía oculta: aproximación al caso español</i> 1992	Indirecto	1979	entre el 9,6 y 11,3% población activa
Encuesta Condiciones de Vida y Trabajo (ECVT) (MEH)	Directo	1985	21,9% sobre el total de la población ocupada estaba en situación irregular respecto a la Seg. Soc.
Análisis de las Condiciones de Vida y Trabajo en España (MEH)	Directo	1985	27,1% sobre el total de la población ocupada estaba en situación irregular respecto a la Seg. Soc., en 1985
Encuesta Socio-Demográfica (INE)	Directo	1991	10% del total de la población ocupada eran irregulares (no cotizaban a la Seg. Soc.)
Encuesta FOESSA, V Informe Sociológico sobre la situación social en España (1994)	Directo	1993	13,8% de las personas ocupadas irregulares (no cotizaban a la Seg. Soc.)
Serrano et al. <i>Desigualdades Territoriales en la economía sumergida</i> 1998	Indirecto econométrico	1991-1995	20,1 a 18,1 de la población ocupada
CIS estudio nº 2249 (1998)	Directo	1997	20,6% de la población ocupada mayor de 18 años eran irregulares
CIS estudio nº 2321 (1999)	Directo	1998	15% de la población ocupada

Como en el trabajo dirigido por Ferraro se establecen nuevas y más actuales estimaciones, y otro tanto ocurre con el más reciente de Colino et al., (2007), es posible elaborar una Tabla más general para España que abarque el período 1979-2003.

Tabla 11. Estimación del empleo irregular en España 1979-2003.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1979	11,40%	9,6 a 11,3									
1985			21,9	25,12							
1986											
1991					10					20,7	
1993						13,8					
1991-1995							20,1 a 18,1				
1995										18	
1996										18,1	
1997								20,6		17,9	16,3
1998									15		
1999											15,7
2001											14,8
2003											14,1

Elaboración propia.

- (1) FIES. El 11,40 por ciento de la población activa en el cuarto trimestre de 1979 trabajaba en el mercado irregular.
- (2) Ruesga Benito, S. Entre el 9,60 y el 11,30 por ciento de la población activa de 1979.
- (3) ECVT-MEyH. El 21,90 por ciento del total de la población ocupada en 1985 estaba en situación irregular respecto a las obligaciones de la Seguridad Social.
- (4) Análisis CVT-MEyH. Eleva el resultado anterior hasta el 27,10 por ciento.
- (5) Encuesta Socio-Demográfica (INE). El 10 por ciento de la población ocupada en 1991 no cotizaban a la Seguridad Social.
- (6) FOESSA. El 13,80 por ciento de las personas ocupadas en 1993 no cotizaban a la Seguridad Social.
- (7) Serrano et al., (1998). Para el período 1991-1995 se fija entre el 20,10 y el 18,10 por ciento de la población ocupada.
- (8) CIS, Estudio 2249. El 20,60 por ciento de la población ocupada en 1997 mayor de 18 años trabaja irregularmente.
- (9) CIS, estudio 2321. 15 por ciento de la población ocupada en 1998.

(10) Ferraro et al., (2002). Proporción de la población ocupada total, regular más irregular.

(11) Colino et al., (2007). Referida al total de población empleada.

La Comisión Europea, en el repetido estudio de 2001, cuantificó el empleo irregular en España entre el 15 y el 20 por ciento del PIB.

En cuanto a los sectores y trabajadores afectados, el primer trabajo realizado por Colino et al., (1996) para el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia confirmó las apreciaciones realizadas por la ECVT-1985 y su posterior Análisis de 1986, y el Informe FOESSA-1993, publicado en 1994, cuyo resumen se contiene en la Tabla que sigue.

**Tabla 12. Empleo irregular en España 1985-1993.
Sectores y trabajadores afectados²³.**

Actividad	Índice (%) empleo irregular ECVT-1985	Índice (%) empleo irregular FOESSA-1993
Servicio doméstico	60,00	
Confección	43,00	
Calzado	38,00	
Textil	34,00	
Cuero	32,00	
Agricultura	30,90	23,20
Hostelería	26,00	
Servicios personales	26,00	
Servicios	22,70	16,50
Construcción	18,70	
Industria	15,70	7,60
Comercio y Hostelería		20,10
Otros serv. Sector Privado		21,10
Otros serv. Sector Público		6,90
No clasificables	24,00	

Elaboración propia, a partir de las fuentes citadas.

²³ El tanto por ciento viene referido a los ocupados en cada sector o actividad.

En ambos casos se define el índice de empleo irregular por una relación porcentual: $\text{ocupados irregulares} \times 100 / (\text{ocupados totales: irregulares} + \text{declarados})$.

Ambos estudios coinciden al señalar las notas características de los colectivos afectados:

- a) Bajo nivel educativo y de cualificación profesional.
- b) Trabajos poco cualificados.
- c) Trabajadores marginales.
- d) Trabajadores jóvenes o sin responsabilidades familiares.
- e) Trabajo a domicilio y pequeñas empresas.
- f) Bajos salarios.
- g) Afecta más a las mujeres.

Los estudios reseñados no recogieron la presencia de inmigrantes, prácticamente inexistentes en España en aquellos años. En general, sus resultados concuerdan con lo establecido por la Comisión Europea en 2001.

El empleo irregular comprende distintos tipos de conductas que, atendiendo a la naturaleza de sus incumplimientos, pueden agruparse en dos bloques diferenciados según afecten a la Seguridad Social, que por lo general afectan al régimen de cotización social, o a la legislación laboral, tenga o no repercusiones contributivas de carácter fiscal sociales.

1. En el catálogo de conductas fraudulentas para con la Seguridad Social encontramos las siguientes:

A) Irregularidades en materia de inscripción de la empresa.

- a) Ausencia de inscripción. Constituye la máxima infracción pues conlleva que la empresa no existe y, por supuesto, los trabajadores que tenga empleados no pueden estar dados de alta en ningún régimen de la Seguridad Social. Representa el paradigma de la empresa de actividad totalmente oculta.
- b) Inscripción fraudulenta. La misma empresa cambia de denominación y se asienta con otra denominación (intenta desligarse de deudas acumuladas).

c) Inscripción irregular. Es una variante del supuesto anterior, para enmascarar más la situación la empresa que se reinscribe omite datos como el domicilio, o los refiere incompletos, confusos o erróneos, para dificultar su localización.

B) Irregularidades en las altas de los trabajadores o de autónomos, en su caso. La empresa está inscrita pero los trabajadores están en situación irregular:

a) Unos trabajadores están dados de alta y otros no.

b) Baja de trabajadores que continúan en actividad.

c) Alta de trabajadores en fecha posterior a la que corresponda.

d) Encuadramiento indebido. Se cursa el alta en regímenes o sistemas especiales cuando corresponde el régimen general.

C) Fraude en las cotizaciones.

a) La empresa está inscrita, los trabajadores en alta, pero no se presentan los documentos de cotización. Puede presentar dos variantes:

- Se retiene a los trabajadores la cuota obrera, pero no se ingresa.
- No se retiene cuota alguna a los trabajadores.

b) Cotización por base inferior. Comprende múltiples posibilidades:

- No declarar parte de la retribución.
- Encubrir parte de la retribución como gastos no cotizables (dietas, gastos de locomoción).
- Cotizar por contrato a tiempo parcial cuando la jornada desempeñada es completa.
- Cotizar por un grupo inferior al que corresponda por la categoría profesional.
- Cotizar por actividades de menor riesgo que la que corresponda según el trabajo desempeñado.

D) Obtener beneficios que no corresponden.

a) Minorar las liquidaciones de Seguros Sociales aplicando prestaciones de pago delegado que no corresponden, ya por incapacidad laboral o por desempleo parcial.

b) Acogerse a subvenciones y/o bonificaciones que no proceden.

- E) Percibir prestaciones que no corresponden.
- a) Aparentar o exagerar el padecimiento de una enfermedad para obtener una baja laboral. Es el fraude que tiene un mayor impacto económico²⁴.
 - b) Permanecer en incapacidad laboral por cualquier causa después de la curación.
 - c) Simultanear el cobro de incapacidad laboral con la realización de una actividad remunerada, ya sea en la propia empresa o en otra.
 - d) Cobrar la prestación por incapacidad temporal cuando en realidad se padece una incapacidad permanente, ya sea porque las percepciones son más altas en el primer caso o porque no se ha cotizado lo suficiente para percibir ayudas en el segundo caso.
 - e) Presentar la incapacidad temporal como fruto de un accidente, y no de una enfermedad común, aunque ésta haya sido la auténtica causa.
 - f) Cumplimentación de los formularios por parte de las compañías de forma inadecuada, para obtener más descuento en sus cotizaciones a la Seguridad Social.
 - g) Compra por parte del trabajador de la prestación. El beneficiario paga a un empresario una suma para que lo incluya en su plantilla, para después pasar a la incapacidad temporal, la prestación de desempleo o el subsidio que corresponda.
 - h) Inválidos plenamente recuperados, y en activo, que prorrogan su estatus de pensionista manteniendo el cobro de la pensión.
 - i) Pensionista de jubilación que permanecen en activo o vuelven a trabajar sin notificarlo, evitando que se suspenda el pago de la pensión.
 - j) Ocultación de la actividad para seguir percibiendo la prestación o subsidio de desempleo.

²⁴ En España existe una bolsa de más de 250.000 personas en baja por enfermedad, siendo mayor el número en invierno que en verano. Dentro de las actividades de seguimiento y control, los servicios de inspección citan en torno a 100.000 al año para revisión, con el resultado de que en torno a 25.000 de los citados pide el alta voluntaria antes de pasar la revisión. El gasto por incapacidad crece año tras año a un fuerte ritmo (en 2004 lo hacía al 14 por ciento), con un gasto que crece por encima de los 5.000 millones de euros/año.

Como se deduce muchas de estas prácticas llevan implícito el fraude en la cotización a la Seguridad Social, además de generar un gasto público ilegítimo.

2. Entre las prácticas que afectan a la legislación laboral estarían todos aquellos incumplimientos que generan un beneficio económico, o un menor costo a quien está obligado a soportarlo. A título de mero ejemplo cabe citar los abusos en las modalidades de contratación, a fin de burlar una relación estable o a tiempo completo, minorando los costes de despido y las cargas sociales; el incumplimiento en materia de vacaciones pagadas; el incumplimiento en las cargas que impone la legislación de prevención de riesgos laborales, etc.

5.3. CONCLUSIONES

Primera. Esta materia, junto con la economía sumergida, es objeto de notable atención por organismos oficiales internacionales (OIT), nacionales (Consejos Económico y Social del Estado y de las CCAA), y por los interlocutores sociales. Entre estos merece destacar el trabajo elaborado por la Secretaría de Acción Sindical de CCOO de Canarias titulado “Estudio y Erradicación de la Economía Sumergida en Canarias”. La preocupación es extensiva a la Unión Europea que ha lanzado una Estrategia Europea de Empleo²⁵ (EEE) entre cuyos objetivos está erradicar, en lo posible, ambos fenómenos.

Segunda. El grado de desarrollo de las economías no es un obstáculo para la existencia del empleo irregular. En las economías por desarrollar los niveles de em-

²⁵ El origen de esta Estrategia se remonta al Tratado de Amsterdam (1997), punto de partida de la actual política europea de empleo, al establecer que los Estados miembros considerarán el empleo “*como un asunto de interés común, y coordinarán sus actuaciones*” (art. 2 y art. 3 del TUE), introduciendo un nuevo Título VIII relativo al empleo. La responsabilidad principal para la decisión y la aplicación de las políticas de empleo sigue en manos de los Estados miembros, pero el nuevo Tratado insiste en la necesidad de una actuación conjunta y coordinada y prevé una actuación a escala de la Unión Europea. La EEE se basa en tres procesos. El establecido en Luxemburgo (noviembre 1997), que aspira a reforzar la coordinación de las políticas de empleo nacionales. El de Cardiff (junio de 1998), centrado en las reformas económicas necesarias para convertir al mercado único en un motor de creación de empleo y el fomento del espíritu empresarial y la competitividad suprimiendo los obstáculos al comercio entre Estados miembros. Y el de Colonia (junio de 1999), que complementa los anteriores con el Pacto Europeo para el Empleo (PEE), que reúne en un amplio plan todas las medidas generadas por la política de empleo de la Unión.

El Consejo Europeo de Lisboa (2000) se centró en la coherencia entre los diversos procesos de coordinación y en la mejora de su estructura. En vez de iniciar un nuevo proceso, el Consejo introdujo un nuevo método político denominado método abierto de coordinación con el fin de aplicar el nuevo objetivo estratégico adoptado en la cumbre de Lisboa. La revisión de la EEE se viene realizando en el mes de marzo de cada año.

pleo pobre son abrumadores. Pero en países altamente desarrollados el número de trabajadores al margen de la regulación legal pueden alcanzar niveles muy altos.

Tercera. En zonas económicamente privilegiadas se aprecia una tendencia al crecimiento del empleo irregular. Los estudios recogidos en la Tabla 8 apuntan a que el fenómeno se ha duplicado en Europa en el último cuarto del siglo XX.

Cuarta. Prácticamente todos los sectores se ven afectados, desde los más tradicionales a los más innovadores; desde los menos rentables económicamente a los más productivos.

Quinta. Afecta a personas de todos los sexos, edades y nivel de formación, si bien pueden presentarse peculiaridades según los países y las condiciones subjetivas de los trabajadores.

Sexta. Entre las circunstancias subjetivas que multiplican el riesgo de incurrir en trabajo irregular están:

- a) La entrada en el mercado laboral. Es una circunstancia mixta, objetiva y subjetiva, en esta última perspectiva afecta a los más jóvenes de ambos sexos, a los inmigrantes que llegan a los países sin un previo contrato de trabajo y a quienes por diversas causas, voluntarias o forzadas, han salido durante un período importante del mercado laboral regularizado.
- b) La edad. Los más jóvenes, al intentar entrar en el mercado de trabajo, y quienes a una edad avanzada quedan en paro, son los colectivos más afectados.
- c) El sexo. Las mujeres, en conjunto, se ven más afectadas ya que operan como reserva de mano de obra que entra o sale del mercado de trabajo según las fases del ciclo económico y el estado de la economía doméstica. Por tanto sufren más veces el efecto entrada. También porque muchas de las actividades tradicionalmente desempeñadas por mujeres están más castigadas por la precariedad e irregularidad laboral.
- d) La formación. La mano de obra con menos formación tiene un mercado más reducido, sólo puede aspirar a los puestos menos cualificados, más sujetos a la precariedad e informalidad.
- e) Otras circunstancias personales del empleador o del empleado. Tales como la posibilidad de encontrar un trabajo ocasional de corta duración; la intensidad

de las dificultades económicas; el deseo del empleador de minimizar costes; la voluntad del trabajador de maximizar ingresos inmediatos; etc.

- f) El deseo, y las posibilidades efectivas, de compatibilizar prestaciones, subsidios o ayudas, aunque sean legalmente incompatibles con el trabajo. *A priori* puede parecer que trabajador y empleador salen ganando.

Séptima. Entre las circunstancias objetivas están:

- a) La ya citada de la entrada en el mercado de trabajo.
- b) El sector y la concreta actividad en que se trabaja o se intenta trabajar. Los hay que por su conformación tradicional, temporalidad, ciclos, deslocalización permanente del trabajo, etc., son más propensos que otros a posibilitar, incluso estimular, el trabajo irregular.
- c) El tamaño de la empresa. Las más pequeñas, las de estructura cuasi unipersonal o familiar, son más propensas a relaciones informales. Por el contrario las medianas y grandes empresas, con centros de producción concentrados, con procesos de selección objetivados y normalizados, tienen más dificultades al menos en el incumplimiento total de la legalidad).
- d) Ubicación geográfica de la unidad productiva. Un polígono, industrial o de servicios, exige instalaciones con una inversión mínima de una cierta importancia que son fácilmente localizables e identificables, por lo que en este espacio es menos factible que se produzcan. De otra parte mientras más local y tradicional sea el marco productivo, más factible son las relaciones informales y paternalistas. Si el trabajo se produce en el domicilio particular, el riesgo se acentúa considerablemente. Cuando el trabajador ha de cambiar periódicamente de lugar de trabajo también aumenta el riesgo de irregularidad.
- e) Los procesos de selección o captación. Los informales, promovidos por redes familiares, de amistad o camaradería mal entendida, propician el paternalismo, la informalidad y el trabajo irregular.
- f) Facilidad de control por los organismos competentes. A más dificultad, más riesgo de informalidad.
- g) Cultura empresarial. El riesgo será menor si existe una organización estable, con objetivos explícitos y compartidos a medio y largo plazo, con un funda-

mento financiero, que busca la calidad y la excelencia, que lucha por hacerse de un nombre y una marca en el mercado. En el polo opuesto aquellos que sólo pretenden sobrevivir en el día a día.

h) Fase del ciclo económico. El riesgo será máximo en la fase de depresión.

Octava. Las actividades ocasionales, las que permiten un alto grado de independencia en su prestación, como los servicios personales –no cualificados o de profesionales–, y aquellas otras en que es posible una flexibilidad muy acusada, son más proclives a incurrir en empleo irregular.

Novena. El factor económico opera como causa múltiple y no uniforme. Puede ser un estímulo fundamental del empleador a fin de reducir costes; pero también puede ser buscado directamente por el trabajador a fin de maximizar las rentas propias o las del hogar, compatibilizando ingresos de naturaleza incompatible y obteniendo menores descuentos por impuestos (retenciones por IRPF) y cargas sociales (retenciones de cuota obrera). También puede ser un sacrificio al que se somete voluntariamente el trabajador, cuando se admite la reducción de las ventajas sociales que resultan de la regularización laboral con tal de obtener un trabajo retribuido (inmigrantes irregulares, pluriempleados en tiempos de crisis). Incluso puede ser decisión racional. Si se gozan de determinadas protecciones sociales gratuitas, es más rentable obviar las cargas legales e impositivas, o al menos demorarlas hasta el momento en que se obtenga el máximo de rentabilidad²⁶.

Décima. Las circunstancias sociales, estructurales y políticas pueden promover o refrenar el fenómeno. Bajos niveles de capital social, anomia social, altos niveles de paro, recesión, crisis económica, etc., operarán disculpando, explicando o favoreciendo el empleo irregular. Del mismo modo, determinadas políticas sociales y prácticas administrativas favorecerán estos procesos o tenderán a reducirlos.

Undécima. Los Poderes y Administración Pública juegan un papel fundamental. De ellos dependen el marco regulatorio y el control de su cumplimiento. Un marco excesivamente complejo; muy burocratizado; con altas cargas económicas; con dificultades de gestión; con unos sistemas de inspección y sanción desajustados

²⁶ El incremento de las pensiones contributivas mínimas por encima del incremento del resto de las pensiones estimula la cotización por la cuantía mínima y sólo por los años indispensables. La solidaridad social que puede predicarse de esta medida difícilmente la comparte el trabajador que haya cotizado por las bases mínimas durante 30, 35, 40 o más años, y que se ve “beneficiado” con igual importe que el ventajista.

o ineficientes favorecen la irregularidad. La descoordinación administrativa y las políticas sectoriales contrapuestas también la favorecen.

Duodécima. El testimonio institucional y de las élites políticas y sociales deja su impronta en la sociedad y se constituyen en ejemplo a seguir. En este sentido, la irregularidad, la falta de coherencia, la falta de transparencia, la corrupción y el nepotismo de las AAPP son un pésimo ejemplo.

Decimotercera. En ocasiones, la falta de flexibilidad de algunas instituciones jurídicas ante la dinámica de las nuevas formas de producción y trabajo, contribuyen a una irregularidad causada más por la dinámica socio-económica que por la voluntad de defraudar.

6 | LA SITUACIÓN EN ANDALUCÍA

6.1. LA ECONOMÍA SUMERGIDA EN ANDALUCÍA. ESTIMACIONES. SECTORES Y TRABAJADORES AFECTADOS. CONCLUSIONES

¿Hasta qué punto se produce este fenómeno en la Comunidad Autónoma de Andalucía? La respuesta a esta cuestión es complicada. Si ya es difícil establecer una cuantificación para España, a pesar de contar con un volumen de información de ámbito nacional importante, cuando se trata de establecer estimaciones para áreas más reducidas, como comunidades autónomas o provincias, la dificultad es mucho mayor. De hecho la literatura científica es menor y las encuestas oficiales prácticamente inexistentes. La razón fundamental es la menor disponibilidad de información estadística y monetaria regionalizada, indispensable para los métodos indirectos que son los más utilizados. Los estudios más significativos son:

1. Ávila, A.; Sánchez, J. y Avilés, C.: *Economía irregular y evasión fiscal*.

Este trabajo se publicó en 1997, referido al período 1988-1993 inclusive. Se trata de una estimación indirecta de tipo monetario realizada por el método de Feige o transaccional. Sus estimaciones, en términos de tanto por ciento del PIB, son:

Tabla 13. Tasa y evolución de la economía sumergida en Andalucía 1988-1993. (Ávila, Sánchez y Avilés, 1997).

Año	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Andalucía	12,40	14,20	11,00	12,40	18,00	21,80
España	10,70	12,10	9,00	10,80	15,60	18,80
Extremadura	28,60	32,20	18,40	16,50	35,60	41,80
Murcia	16,40	16,80	13,80	16,40	20,90	24,30

Datos del trabajo citado. Elaboración propia.

Se recogen los datos de Extremadura por ser la Comunidad Autónoma que presenta el valor más alto en este estudio (seguido de Castilla la Mancha, que alcanza el 38,60 por ciento en 1993, y Castilla León el 37,50 el mismo año). Los datos de España y Murcia servirán como referentes de comparación.

2. Serrano, J. M.; Bandrés, E.; Gadea, M. D. y Sanau, J.: *Desigualdades territoriales en la economía sumergida*, 1998.

Estos autores realizan una estimación considerando distintos puntos de vista, como son el ajuste de una función de demanda de efectivo, el estudio regional de las irregularidades en el mercado laboral y la cuantificación de la actividad sumergida por CCAA según el modelo de análisis de las discrepancias renta-gasto. La estimación que establecen es sorprendentemente baja, el 13,30 por ciento del PIB de Andalucía en 1995, por debajo de la media nacional en dicho año que la establecen en 14,10 por ciento del PIB. La estimación que hace para Extremadura es aún más baja, el 10,80. En los niveles superiores sitúan a la Región de Murcia con el 14,60; Castilla León 14,20 y Castilla la Mancha el 13,40 por ciento.

3. Estudio de relevancia institucional, encargado por el Consejo Económico y Social de Andalucía en 2000 y concluido en 2002.

Lo realizan las profesoras, Dra. Campayo Rodríguez y Rubio Castaño, junto con la becaria de investigación Millán Urbano, bajo la dirección del Catedrático Ferraro García²⁷. El encargo lo aprobó el CES, conforme al art. 4 de su Ley de crea-

²⁷ Lo venimos citando como Ferraro et al. (2002).

ción, en el Pleno de 1 de marzo de 2000, a propuesta de la Comisión Permanente. Su objeto era la elaboración de un estudio que *“en materia económica y social sirviera para el conocimiento en profundidad sobre la incidencia que la economía sumergida está teniendo en Andalucía”*. A tal efecto se firmó un Convenio de Colaboración con la Universidad de Sevilla el 12 de diciembre de 2000. El estudio fue entregado el 13 de mayo de 2002 con el título *“La Economía Sumergida en Andalucía”*. La Comisión de Economía y Desarrollo del CES lo informó en los siguientes términos:

“En la opinión de esta Comisión de Economía y Desarrollo, el trabajo realizado satisface las expectativas y los objetivos propuestos, siempre proporcionados al coste y al tiempo de elaboración del mismo.

En él se lleva a cabo una delimitación acertada de la economía sumergida y del empleo irregular, de sus causas y sus efectos, y se realiza una completa y sintética exposición de los métodos generalmente aceptados para estimar algo tan difícil de medir por su propia esencia como es la economía sumergida. A partir de estos presupuestos y herramientas, se han realizado aproximaciones a la medición del fenómeno en Andalucía y a la revelación de sus aspectos sectoriales y cualitativos, para finalizar con las conclusiones y las recomendaciones para el afloramiento de la economía sumergida.

Aunque las premisas, opiniones y tesis de los autores de los informes y estudios solicitados no tienen por qué coincidir con las valoraciones del C.E.S. de Andalucía como institución, en este caso entendemos que el contenido del estudio, por su objetividad y rigor intelectual, es en muy buena parte asumible por esta Comisión de Economía y Desarrollo”.

Todo ello fue aprobado, por unanimidad, en el Pleno del Consejo Económico y Social de 3 de julio de 2002.

Los autores realizan tres estimaciones de la economía sumergida conforme a distintos métodos.

3.A. Estimación conforme al método “indirecto monetario”.

El método seguido es el econométrico mejorado. La demanda de dinero efectivo en manos del público se hace depender de una serie de variables con las que evoluciona conjuntamente, introduciendo como factores explicativos la presión fiscal,

la renta, el nivel de precios y el tipo de interés. Las fuentes y variables que utilizan son: a) la Contabilidad Regional de España, fuente INE, si bien para los años 1999 y 2000 utilizan datos provisionales y de avance, respectivamente; b) elaboran *ex profeso* un indicador sintético de *actividad no agraria* para Andalucía, utilizando la batería de indicadores que para cada sector de actividad estaban disponibles a escala regional; c) Respecto al tipo de interés, como en el período de estudio existen tipos intervenidos por el Banco de España y otros que no, optan por elaborar dos series de tipos de interés sintético en función de la entidad de referencia (depósitos en banca privada, y en cajas de ahorro); d) para la serie de precios se utiliza el IPC para Andalucía elaborado por el IEA, y para España el elaborado por el INE; e) la serie referida a la presión fiscal comprende diferentes indicadores: impuestos directos e indirectos sobre el PIB, presión fiscal total sobre el PIB, suma de impuestos directos e indirectos sobre el PIB y recaudación por IRPF sobre PIB. Advierten que la actividad sumergida por motivos fiscales exige considerar la presión fiscal directa e indirecta o, como mínimo, la evasión de su impuesto más característico –el Impuesto sobre el Valor Añadido–, junto con algún indicador relativo a la actividad productiva, –citan a tal efecto la proporción de cotizaciones sociales sobre el PIB–, pero se carece de tal información en el ámbito de la Comunidad Autónoma; f) de la variable efectivo en manos del público sólo dispusieron de la existente de carácter nacional, lo que les obligó a considerar que la velocidad de circulación de dinero es constante entre regiones e igual a la nacional²⁸.

Dichas variables que en su momento pudieron considerarse correctas, hoy son susceptibles de crítica.

Trabajar con un indicador de “actividad no agraria” en una región como Andalucía y en una materia como la economía sumergida, en las que el sector agrícola es uno de los más afectados en todos los países, puede introducir un sesgo a la baja en las estimaciones. Todo ello sin detrimento del valor que la construcción de dicho indicador pueda tener en el marco teórico o en otras investigaciones.

La distribución del efectivo en manos del público por todo el territorio nacional de forma homogénea es una hipótesis que podría considerarse adecuada en 1997, pero con posterioridad se ha visto desmentida de forma rotunda como ya se ha referido. La implantación del euro en enero de 2002 ha permitido que distintas autoridades como el Banco Central Europeo, el Banco de España, el Ministerio de

²⁸ En la página 45 del estudio se dice “De hecho puede demostrarse que el efectivo se distribuye regionalmente en la misma proporción que los depósitos sobre el total nacional”, afirmación que sustentan en Ávila, A.; Sánchez, J. y Avilés, C. (1997): *Economía irregular y evasión fiscal*, Málaga, ya citado.

Economía y Hacienda, y la AEAT, hayan detectado la desigual e “inexplicable” concentración de billetes de 500 euros en España en detrimento del resto del territorio euro y que se focaliza en el arco Mediterráneo, afectando también a Andalucía. También en este caso el error en la hipótesis afecta directamente al resultado del trabajo, ya que como se sabe, la propia Agencia Estatal de Administración Tributaria vincula la concentración irregular de efectivo con una mayor actividad de economía sumergida.

Por último, los propios autores nos advierten que las estimaciones para los años 1999 y 2000 no siguen el patrón esperado. Dado que los cálculos los realizan sobre datos provisionales o de avance, la cuantificación de esos dos años, que se produce a la baja, debe considerarse con prudencia.

La estimación concreta, según este método, se recogen en la Tabla 14.

Tabla 14. Estimación de la economía sumergida en Andalucía. Ferraro et al., 2002. (Método indirecto monetario).

Fecha	España	Andalucía
Enero 1980	11,27	13,33
Enero 1981	11,59	13,18
Enero 1982	11,64	12,78
Enero 1983	12,62	14,75
Enero 1984	13,02	14,47
Enero 1985	13,55	15,36
Enero 1986	13,89	14,57
Enero 1987	16,19	18,21
Enero 1988	17,38	19,18
Enero 1989	18,51	20,13
Enero 1990	19,74	19,93
Enero 1991	19,73	20,81
Enero 1992	19,43	23,20
Enero 1993	19,72	22,86
Enero 1994	19,03	21,27
Enero 1995	18,37	24,27
Enero 1996	18,19	22,00
Enero 1997	18,48	23,01
Enero 1998	18,01	21,43
Enero 1999	17,25	20,15
Enero 2000	16,31	18,37

Ferraro et al., (2002). Elaboración propia.

Las conclusiones de los autores en este apartado fueron:

“Del análisis de los resultados se desprenden diversas consideraciones de interés. En primer lugar, la entidad del fenómeno, ya que la economía sumergida en Andalucía vendría a significar el 21,74% del PIB regional contabilizado como media en la última década.

En segundo lugar, que el nivel de economía sumergida es, durante todo el período y sin excepción, superior en Andalucía que en España (18,45% de media en la década de los noventa). Este resultado es coherente con los resultados alcanzados en otros estudios previos, tanto los realizados con metodologías semejantes u otras diferentes. (...).

En tercer lugar, merece destacarse la tendencia al crecimiento de la economía sumergida en el período de estudio, pasándose de tasas situadas entre el 11% y el 15% del PIB a principios de los 80, a tasas que rondan el 22-23% en Andalucía y el 18% en España, en la década de los 90. Prácticamente la totalidad de los análisis previos sustentados en similar metodología, obtienen idéntica conclusión, para España y para otros países de la Unión Europea. (...).

En cuarto lugar, (...) se aprecia que en Andalucía el crecimiento de la economía sumergida no ha sido constante en todos los años, sino que se suceden múltiples puntos de inflexión en la evolución de la actividad sumergida, alternándose momentos de declive (1982, 1984, 1986, 1990, 1994,...) con otros en que experimenta un fuerte crecimiento (1987, 1992, 1995). Estas oscilaciones son menos acentuadas en la evolución de la economía sumergida en el conjunto del país, siendo este comportamiento coherente con la mayor volatilidad de las variables económicas regionales y, en particular, del PIB de Andalucía en relación al de España.

En quinto lugar, y en contradicción con los resultados obtenidos y con el comportamiento esperado, en los dos últimos años se produce una sensible reducción de la economía sumergida en términos relativos. A falta de otra explicación del fenómeno observado, ese comportamiento podría derivarse de una inestabilidad del modelo debida a que para esos dos años (1999 y 2000) ha sido necesario trabajar con datos avance al no existir datos provisionales de Contabilidad Nacional o Regional. Similares circunstancias se presentan con respecto a otra serie utilizada en la modelización, tanto en Andalucía como en España, la serie de recaudación relativa a las variables fiscales.

Para terminar cabe señalar que, aunque gráficamente no pueda apreciarse, la aplicación de test y contrastes de hipótesis diseñados a tal efecto, así como el análisis de correlaciones, permiten inferir el carácter procíclico de la economía sumergida tanto en Andalucía como en España, ya se estudien las series originales en ciclo-tendencia o las tasas de crecimiento. Es decir, la economía sumergida presenta una gran sensibilidad al ciclo económico, aumentando cuando la economía se encuentra en fases de expansión, y disminuyendo en períodos de recesión o ralentización del ciclo económico. Por ello, y a pesar de lo que se ha creído tradicionalmente²⁹, puede concluirse que el dinamismo de la actividad económica incentiva la aparición de actividades sumergidas”³⁰.

3.B. Estimación siguiendo la metodología divergencia renta-gasto.

El mismo estudio realiza otra estimación siguiendo la metodología divergencia renta-gasto, propuesta en 1981 por Dilnot y Morris, y que ya fue utilizada por Serrano et al., (1998). En este caso Ferraro et al., explotan en profundidad los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) 1990/1991.

Siguiendo esta metodología los autores concluyen que la renta no declarada en Andalucía en 1990 alcanzó el 19,37% del PIB, un valor muy similar al calculado para España (19,21% PIB), con el desagregado por provincias siguiente:

Tabla 15. Economía sumergida en Andalucía. Desagregado provincial año 1990. (Método divergencia renta-gasto).

Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
19,54	21,95	25,83	16,76	19,63	22,45	16,54	16,78

Ferraro et al., (2002). Elaboración propia.

²⁹ Llegados aquí, los autores hacen una cita en los siguientes términos: “Bajada (1999). *En su trabajo se lleva a cabo una breve descripción del «efecto sustitución» que genera un incremento de la actividad sumergida en épocas de recesión*”. Se refieren en concreto a Bajada, C. Estimates of the underground economy in Australia, The Economic Record, vol. 75, nº 231, pp. 369-384.

³⁰ Ferraro et al. (2002), pp. 47 a 49.

Esta nueva estimación lejos de aportar claridad o seguridad en la cuantificación de las estimaciones introduce confusión y muestra, una vez más, la sensibilidad o dependencia de la estimación al método de cálculo adoptado. En principio sorprende que siendo el trabajo cuatro años posterior al de Serrano et al., las estimaciones se realicen para 1990, cuando aquellos las establecieron para 1995. Pero sobre todo resulta inexplicable que los valores para España y Andalucía obtenidos por Ferraro et al., prácticamente duplican los obtenidos para el mismo año por Ávila et al., (1997). Y, como veremos más adelante, si el término de comparación de las estimaciones provinciales se realiza con lo calculado por Alañón y Gómez de Antonio (2003), las desviaciones entre ambos estudios resultan erráticas, sin patrón que permita explicarlas, de forma que mientras unos valores provinciales son prácticamente iguales en ambos estudios, otros presentan, como es el caso de la provincia de Cádiz, desviaciones de hasta 5,75 puntos.

Frente a estas discrepancias, las estimaciones de Ferrero et al., para España y Andalucía obtenida por los métodos referidos en los apartados 3.A y 3.B es muy similar, tal como se recogen en la Tabla que sigue:

Tabla 16. Estimación de la economía sumergida en Andalucía. Según distintos métodos. Año 1990. (Ferraro et al., 2002).

Monetario		Discrepancias renta-gasto	
España	19,74% PIB	España	19,21% PIB
Andalucía	19,93% PIB	Andalucía	19,37% PIB

Elaboración propia a partir de los datos de Ferraro et al., (2002).

3.C. Estimación mediante análisis factorial.

En el mismo trabajo se recoge una última estimación mediante análisis factorial, tomando en consideración una pluralidad de causas asociadas al fenómeno de la economía sumergida, que pasa a considerarse una variable no observable o latente susceptible de ser estimada indirectamente, a partir del estudio estadístico de sus relaciones con un conjunto de variables observables³¹. Por limitaciones de las fuentes estadísti-

³¹ Para ello se opera mediante un proceso de modelización al que sigue el análisis factorial dirigido a confirmar la significación de las variables exógenas utilizadas, a partir de ahí se establecen las ecuaciones estructurales y se realiza el ajuste final.

cas, operaron con cuatro factores determinantes: a) sistema impositivo; b) temporalidad en el empleo; c) nivel de renta provincial; y, d) evolución de las economías provinciales; más tres indicadores: PIB per cápita; tasa de actividad; y tasa de ocupación.

Sobre el sistema impositivo existe coincidencia general en que un aumento en la presión fiscal objetiva y percibida incrementa la economía sumergida. En la práctica, los ajustes se realizaron a partir la única variable fiscal disponible en el ámbito provincial: la presión fiscal percibida.

La temporalidad en el empleo se mide como la proporción de contratos temporales sobre el total de contratos, bajo la hipótesis de que una mayor facilidad para la contratación temporal fomenta el empleo regular y contribuye a la contención del crecimiento de la actividad productiva sumergida.

Para el nivel de renta provincial el criterio seguido fue que para una renta disponible per cápita baja, los agentes económicos tienen un fuerte incentivo a pluriemplearse pagando impuestos solo por el primer trabajo, si bien la evidencia de que disponían los autores no confirmaba esta relación inversa.

La evolución de las economías provinciales se midió en tasa de crecimiento real del PIB.

No se consideró como factor específico el flujo y distribución del efectivo monetario.

Los resultados se establecen para los años 1996 y 1998. Presentan el gran inconveniente de no estimarse en relación con el PIB, lo que minimiza su utilidad, al impedir su comparación con el conjunto de los realizados que utilizan este referente. En su lugar se ordenan las provincias asignando el primer puesto a la que tiene mayor economía sumergida.

El lugar que ocupan las provincias andaluzas se recoge en la Tabla 17.

Tabla 17. Número de orden de las provincias de Andalucía, entre las de España, según el tamaño relativo de su economía sumergida. 1996 y 1998.

	1996		1998
Sevilla	1º	Sevilla	1º
Cádiz	2º	Granada	2º
Córdoba	4º	Huelva	3º
Granada	5º	Cádiz	4º
Huelva	6º	Córdoba	6º
Jaén	7º	Jaén	7º
Málaga	8º	Málaga	10º
Almería	21º	Almería	16º

Elaboración propia a partir de Ferraro et al., (2002).

El resultado para Andalucía es muy negativo. Entre las 46 provincias españolas que se consideran³², salvo Almería, puntera en los cultivos de invernaderos y con una fuerte implantación turística, todas las andaluzas prácticamente copan los primeros puestos, consecuencia de su mayor nivel de economía sumergida. Málaga, durante mucho tiempo la punta de lanza de la economía andaluza se mueve en posiciones más que discretas, en el puesto octavo en 1996 para mejorar ligeramente en 1998 en que pasa a ocupar el décimo puesto. Sevilla, la capital de la Comunidad Autónoma, es incapaz de aprovechar el tirón económico que para el sector servicios implica la capitalidad y se alza los dos años con el nada prestigioso récord de ser la provincia con mayor economía sumergida de España. El resto de las provincias se reparten los primeros puestos, dejando en cada año un hueco que ocupa la provincia extremeña de Badajoz.

Esta perspectiva poco halagüeña se completa en el trabajo de Ferraro et al., con otra no menos problemática. Los autores aprecian una relación inversa entre nivel de desarrollo provincial, medido en PIB per cápita, y la incidencia de la economía sumergida, de forma que las provincias menos prósperas registran mayores niveles de economía sumergida.

Si es así, Andalucía en su conjunto, con la excepción de Almería –antes de la crisis económica que en la actualidad se sufre–, podría estar moviéndose en un círculo

³² Se excluyen todas las que están fuera del régimen fiscal común (las 3 provincias del País Vasco y Navarra) y Madrid, por la trascendencia económica que tiene el fenómeno de la capitalidad del Estado. Ceuta y Melilla se presentan agrupadas, ocupando los puestos 33 (1996) y 28 (1998).

cerrado de escasa prosperidad y alto nivel de economía sumergida, lo que debería ser más que motivo de reflexión sobre la idoneidad de las políticas económicas desarrolladas en las últimas décadas.

4. Alañón y Gómez de Antonio, *Una evaluación del grado de incumplimiento fiscal para las provincias españolas (2003)*.

Los autores consideran que su trabajo de 2004, realizado con el método MIMC, supera al de 2003 realizado con el método monetario. Sin embargo es el de 2003 el que cuantifica las estimaciones de la economía sumergida para todas las provincias de España en el período 1980-2000 inclusive, lo que no hacen en su trabajo posterior. Del trabajo publicado en 2003 se recoge, en la Tabla 18, un breve resumen de las estimaciones, precisando los valores provinciales máximos y mínimos que se establecen en cada Comunidad, cuya notable diferencia llamó la atención de los autores.

Tabla 18. Valores provinciales extremos, máximos y mínimos, de la economía sumergida en las distintas Comunidades Autónomas. 1980-2000.

COMUNIDAD	VALOR MÁXIMO			VALOR MÍNIMO		
	Provincia	Año	% VAB*	Provincia	Año	% VAB*
ANDALUCÍA	JAÉN	1990	26,00	CÁDIZ	1981	9,30
ARAGÓN	TERUEL	1990	33,00	HUESCA	1981	10,10
ASTURIAS		1987	23,10		1981	16,80
BALEARES		1991	20,90		1984	10,50
CANARIAS	TENERIFE	2000	29,80	LAS PALMAS	1980	12,10
CANTABRIA		1997	25,50		1982	15,00
CASTILLA LEÓN	VALLADOLID	1995	26,20	VALLADOLID	1987	8,20
CASTILLA LA MANCHA	CUENCA	1990	39,70	GUADALAJARA	1984	8,60
CATALUÑA	LÉRIDA	1982	26,00	GERONA	1988	3,10
EXTREMADURA	CÁCERES	1990	24,80	BADAJOS	1993	10,50
GALICIA	LUGO	1990	30,40	PONTEVEDRA	1982	13,10
MADRID		1980	23,80		1996	19,80
REGIÓN DE MURCIA		1998	20,90		1981	12,20
PAÍS VALENCIANO	CASTELLÓN	1992	29,90	ALICANTE	1980	13,10
LA RIOJA		1986	33,60		1994	21,60

(*) La estimación es el tanto por ciento del Valor Añadido Bruto de la economía sumergida en relación con el VAB total de la provincia. Alañón y Gómez de Antonio (2003). Elaboración Propia.

Nuevamente se confirma que la economía sumergida es un fenómeno generalizado al que no escapa ninguna Comunidad Autónoma, si bien su distribución e intensidad es extremadamente cambiante de una provincia a otra incluso dentro de la propia Comunidad. La única regla que acaso se podría extraer, con cierto esfuerzo voluntarista, es que existe una posible vinculación entre escasa prosperidad económica y la economía sumergida.

Los datos de las provincias de Andalucía estimados por dichos autores son:

Tabla 19. Estimación de la economía sumergida en las provincias de Andalucía. 1980-2000.

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
1980	11,8	9,4	12,2	10,8	15,2	11,4	12,0	21,2
1981	13,3	9,3	11,7	10,7	15,5	11,6	12,2	22,4
1982	13,4	10,6	13,5	12,4	15,8	13,6	12,3	22,6
1983	13,9	11,0	13,7	12,5	17,3	16,0	12,1	20,2
1984	16,5	11,5	13,8	15,0	19,9	16,6	13,8	18,8
1985	18,2	13,7	15,1	14,9	25,1	18,3	14,2	20,5
1986	17,9	11,0	18,1	16,4	21,6	17,5	14,3	19,8
1987	16,8	10,0	18,3	16,3	17,5	17,3	13,4	19,5
1988	17,8	10,1	18,0	16,5	17,3	18,6	13,7	20,0
1989	17,8	11,5	19,3	17,0	21,3	15,1	14,2	19,0
1990	23,3	15,2	25,2	20,7	25,1	26,0	16,8	20,4
1991	21,3	15,8	22,0	18,0	24,1	21,0	17,3	23,0
1992	19,0	14,9	17,1	15,9	23,2	16,9	16,6	16,8
1993	19,2	17,6	17,3	17,6	25,8	18,3	19,3	18,3
1994	21,4	18,6	16,6	18,0	26,5	18,4	19,7	18,0
1995	17,9	18,2	17,6	16,6	23,8	16,9	19,4	18,5
1996	17,0	19,1	17,3	18,1	24,7	18,2	19,2	18,3
1997	19,2	17,3	17,7	20,8	19,7	18,8	20,5	19,3
1998	18,4	19,4	19,7	20,7	20,6	18,7	19,8	19,6
1999	17,9	19,9	19,0	19,9	21,0	17,3	18,7	19,0
2000	18,2	18,8	20,0	19,9	24,4	18,7	16,9	20,8

Alañón y Gómez de Antonio (2003).

Conscientes de que sus resultados diferían de los de Mauleón y Sardá (1997) a pesar de utilizar ambos la misma metodología, explican las diferencias por los distintos indicadores utilizados en cada uno de los trabajos:

“Sobre todo en el indicador de presión fiscal. El indicador utilizado en el presente trabajo, el tipo marginal agregado entre el tipo medio, tiene un carácter mucho más general que el empleado en Mauleón y Sardá (op. cit.), las cotizaciones sociales, por lo que es normal que recoja parcelas de la economía sumergida de origen fiscal no contempladas por el indicador anterior, y que por tanto los niveles de economía sumergida sean más elevados”.

No obstante reconocen que la estimación provincial *“no describe exactamente la evolución de la economía sumergida en las distintas provincias”*, e insisten en la necesidad de profundizar en el análisis regional.

5. Colino et al., *La economía sumergida en la Región de Murcia*, 2007.

Es el trabajo más reciente. Como ya es común utiliza distintos métodos y establece distintas estimaciones en función de los mismos. Como se desprende de inmediato del título, su objeto es analizar el fenómeno en la Región de Murcia, por lo que sus cuantificaciones vienen referidas a la dicha Comunidad y su comparación con los valores nacionales que operan como referentes. Sin embargo, cuando la estimación la hacen por el método MIMC, a pesar de no expresar una tabla de valores referidos al PIB, afirman:

“Los resultados obtenidos permiten concluir que la Región de Murcia era, en el año 2002, la segunda comunidad con mayor importancia relativa de la economía sumergida, sólo superada por Andalucía. Esta posición no es ocasional sino que se mantiene durante todo el periodo analizado, esto es, desde la segunda mitad de los noventa. Estos resultados confirman los obtenidos con una selección de variables determinantes e indicadoras menos exhaustivas en Ferraro y otros”³³.

Luego, no cabe duda que se sitúa a Andalucía como la primera Comunidad en cuanto a la mayor cantidad estimada de economía sumergida de España.

³³ Colino et al., ob. cit., pp. 126 y 127.

6. Resumen.

La Tabla 20 resume los trabajos anteriores y facilita su comparación. Se incluyen las estimaciones de Colino et al., para España y Murcia en 2000 y 2003.

Tabla 20. Estimaciones de la economía sumergida en Andalucía. Marco de referencia España y la Región de Murcia.

	ÁVILA ET AL. (1997)*			SERRANO ET AL. (1998)			FERRARO... (2002)*		FERRARO... (2002)**		COLINO (2007)*	
	ANDALUCÍA	ESPAÑA	MURCIA	ANDALUCÍA	ESPAÑA	MURCIA	ANDALUCÍA	ESPAÑA	ANDALUCÍA	ESPAÑA	ESPAÑA	MURCIA
1980							13,33	11,27			10,40	15,70
1981							13,18	11,59				
1982							12,78	11,64				
1983							14,75	12,62				
1984							14,47	13,02			11,60	18,00
1985							15,36	13,55				
1986							14,57	13,89				
1987							18,21	16,19				
1988	12,40	10,70	16,40				19,18	17,38			14,90	20,50
1989	14,20	12,10	16,80				20,13	18,51				
1990	11,00	9,00	13,80				19,93	19,74	19,37	19,21		
1991	12,40	10,80	16,40				20,81	19,73				
1992	18,00	15,60	20,90				23,20	19,43			18,50	23,40
1993	21,80	18,80	24,30				22,86	19,72			19,10	23,90
1994							21,27	19,03				
1995				13,30	14,10	14,60	24,27	18,37			17,30	
1996							22,00	18,19			16,40	17,60
1997							23,01	18,48				
1998							21,43	18,01			16,40	
1999							20,15	17,25				
2000							18,37	16,31			14,40	15,50
2003											10,50	13,20

*Método monetario. **Método divergencias renta-gasto. (Elaboración propia).

Las fuentes son:

Ávila, A.; Sánchez, J. y Avilés, C.: *Economía irregular y evasión fiscal*. 1997. Analistas Económicos de Andalucía. El valor máximo que establecen corresponde a Extremadura en 1993, con el 41,80 por ciento PIB.

Serrano, J. M.; Bandrés, E.; Gadea, M. D. y Sanau, J.: *Desigualdades territoriales en la economía sumergida*, 1998. El valor máximo de la economía sumergida que establecen corresponde a Baleares en 1995 con el 18,80 por ciento PIB.

Ferraro, F J; Campayo, C.; Rubio, C. M^a. y Millán, C. M^a.: *La economía sumergida en Andalucía*, 2002.

Colino Sueiras, Riquelme Perea, Pedreño Cánovas, Luján Alcaraz y Méndez Martínez: *La economía sumergida en la Región de Murcia*, 2007. Método monetario.

7. Valores provinciales.

Si de los trabajos anteriores extraemos las estimaciones de aquellos que la calculan para las distintas provincias, los resultados son:

Tabla 21. Estimaciones de la economía sumergida en las provincias de Andalucía 1990. Según distintos métodos y autores.

Provincia	a) Ferraro et al., (2002) (método divergencia renta, gasto)	b) Alañón y Gómez de A. (2003) (método monetario)	Diferencia entre métodos. (a-b)
Almería	19,54	23,30	-3,76
Cádiz	21,95	15,20	6,75
Córdoba	25,83	25,20	0,63
Granada	16,76	20,70	-3,94
Huelva	19,63	21,10	-1,47
Jaén	22,45	26,00	-3,55
Málaga	16,54	16,80	-0,26
Sevilla	16,78	20,40	-3,62
ANDALUCÍA	19,93	21,09	-1,16
ESPAÑA	19,74	19,8	-0,06

Elaboración propia.

Hay que recordar que para este mismo año, las estimaciones de Ávila et al., (1997) eran de 11% PIB para Andalucía y 9,00 para España.

Aún se pueden establecer otras comparaciones entre las estimaciones realizadas en el estudio de Ferraro et al., (2002) siguiendo el método de análisis factorial, que concluía, como se ha dicho, con la ordenación de las provincias de mayor a menor nivel de economía sumergida, en términos relativos, y las estimaciones realizadas por Alañón y Gómez de Antonio en 2003 en términos de tanto por ciento de Valor Añadido Bruto. Parecería lógico que ambas estimaciones guardasen alguna relación. Sin embargo, como se comprueba en la Tabla 22, no es posible establecerla. Resulta que en las estimaciones provinciales realizadas por Alañón y Gómez de Antonio en 2003, los mayores niveles de economía sumergida en dichos años les corresponden a las provincias de Castellón con un 25,50 por ciento en 1996 y Tenerife con un 27,90 por ciento en 1998, cuando según sus estimaciones el valor para toda España era 20,00 y 21,20 respectivamente.

Tabla 22. Estimaciones de la economía sumergida en las provincias de Andalucía en 1996 y 1998, según distintos autores y métodos.

Provincias	1996		1998	
	Ferraro	Alañón	Ferraro	Alañón
Almería	21°	17,00	16°	18,4
Cádiz	2°	19,10	4°	19,4
Córdoba	4°	17,30	6°	19,7
Granada	5°	18,10	2°	20,7
Huelva	6°	24,70	3°	20,6
Jaén	7°	18,20	7°	18,7
Málaga	8°	19,20	10°	19,8
Sevilla	1°	18,30	1°	19,6

Elaboración propia.

8. Sectores afectados.

En cuanto a los sectores y trabajadores que se ven afectados por este fenómeno, la información la tomamos una vez más de Ferraro et al., (2002)³⁴ que la elaboran a partir de una metodología cualitativa. Primero encuestan a conocedores de la

³⁴ Ob. cit., pp. 69 y ss.

economía sumergida³⁵, a 20 expertos seleccionados, y con la información obtenida diseñan tres cuestionarios: a) sobre empleo irregular; b) fraude fiscal; y, c) ocultación de la actividad productiva y del empleo, que fueron presentados a 255 expertos y profesionales de todas las provincias andaluzas³⁶. Con los resultados establecieron las categorías que se recogen en la Tabla 23.

La destacada importancia del servicio doméstico no implica una trascendencia igual en términos fiscales o de PIB, dado el bajo salario que perciben las personas empleadas en esta actividad. Mucho más significativo por su trascendencia económica son todas las actividades que de una u otra forma están vinculadas con “el ladrillo”. En concreto las actividades económicas referidas con los números de orden 2, 5, 6, 11, (grado de ocultación muy elevada); 14, 18 (ocultación media); y 19 (ocultación media-baja) están estrechamente relacionadas con toda la actividad constructora que durante años ha sido el motor de la economía española.

Tabla 23. Sectores y actividades económicas afectados por la economía sumergida en Andalucía.

Grado de ocultación	Sector
Muy elevada	1. Servicio doméstico
Elevada	2. Alquiler de viviendas y locales. 3. Primario (Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca). 4. Confección en serie y género de puntos. 5. Instalación, montaje y acabado de edificios. 6. Construcción residencial. 7. Reparación de vehículos y otros bienes de consumo. 8. Hostelería. 9. Comercio al por menor. 10. Servicios personales. 11. Promoción inmobiliaria. 12. Cuero y calzado.

³⁵ Este método ya fue utilizado por Vázquez y Trigo (1982) en su trabajo para toda España (cuestionario a 24 expertos). En el ámbito de las Comunidades Autónomas lo utilizó Martínez y García (1985; Comunidad Valenciana). Sectorial y territorialmente limitado: Miguélez (1982; textil de Cataluña), Palenzuela (1989; agricultura, Lebrija, Sevilla).

³⁶ Fue contestado por un total de 126, el 49 por ciento de los encuestados. El alto nivel de abstención no motiva ningún comentario o reflexión en los autores del trabajo.

Media	13. Sanidad privada. 14. Cerámica. 15. Educación privada. 16. Madera, corcho, muebles. 17. Industria agroalimentaria. 18. Construcción civil y obra pública.
Media-baja	19. Cemento, cal, yeso y hormigón. 20. Servicios a las empresas. 21. Transporte de mercancías por carretera. 22. Material eléctrico y electrónico. 23. Comercio al por mayor. 24. Papel, artes gráficas y edición. 25. Fabricación del material de transporte.

Ferraro et al., (2002). Elaboración Propia.

La información facilitada por los expertos les permitió establecer dos clasificaciones más: una de carácter territorial, por municipios, y otra por sectores económicos dentro de cada provincia (Tablas 24 y 25).

Tabla 24. Municipios de Andalucía con mayor economía sumergida.

Provincias	Municipios
ALMERÍA	El Ejido; Roquetas de Mar; Adra.
CÁDIZ	Chiclana de la Frontera; Ubrique; Municipios del litoral.
CÓRDOBA	Lucena; Córdoba; Puente Genil; Priego de Córdoba.
GRANADA	Granada; Municipios del litoral; Baza.
HUELVA	Lepe; Valverde del Camino; Punta Umbría; Isla Cristina.
JAÉN	Andújar; Jódar; Úbeda; La Carolina; Martos.
MÁLAGA	Marbella; Vélez-Málaga; Torremolinos; Antequera.
SEVILLA	Marchena; Sevilla.

Ferraro et al., (2002). Elaboración propia.

Es evidente que la mayor economía sumergida se asocia con municipios prósperos y con elevada actividad económica, destacando la ubicación costera de muchos de ellos, un importante grado de especialización productiva y los beneficios, en casi todos, de ser históricas cabeceras de comarca. En la provincia de Sevilla no

se recoge Lebrija que, sin embargo fue objeto de estudio específico por Palenzuela en 1989, en relación con la actividad agrícola.

En el desglose de actividades productivas por provincias, que figura en la Tabla 25, no se aprecia ninguna peculiaridad que la diferencie significativamente de los referentes nacionales o internacionales. Sorprende que en ninguna provincia ni municipio aparezca el servicio doméstico, actividad que en la región encabeza la economía sumergida. Las posibles explicaciones podrían ser su escasa trascendencia económica, en términos de PIB, y su distribución generalizada por todo el territorio. Respecto de las demás actividades, vuelven a aparecer los sectores y actividades clásicos: agricultura; construcción-promoción inmobiliaria; hostelería; textil y confección; y manufacturas específicas con arraigo local, como el cuero y calzado, la madera y muebles, y la joyería de Córdoba.

Tabla 25. Actividades en las que se estima mayor economía sumergida en cada provincia de Andalucía.

Provincias	Actividades productivas en las que los expertos ubican mayores niveles de economía sumergida.
ALMERÍA	Agricultura. Construcción. Hostelería.
CÁDIZ	Construcción. Pesca. Madera y muebles. Cuero y calzado.
CÓRDOBA	Joyería. Madera y muebles. Agricultura. Textil y confección.
GRANADA	Construcción. Textil y confección. Hostelería.
HUELVA	Agricultura. Pesca. Construcción. Hostelería. Cuero y calzado.
JAÉN	Agricultura. Textil y confección. Construcción.
MÁLAGA	Construcción. Hostelería. Agricultura. Promoción inmobiliaria.
SEVILLA	Agricultura. Textil y confección. Construcción.

Ferraro et al., (2002). Elaboración propia.

Aunque no se cuantifica la tasa de economía sumergida que presentan tales sectores, la distribución tiene cierto paralelismo con la estimación de empleo irregular que realizaba la ECVT-1985 y el posterior análisis del Ministerio de Economía y Hacienda de 1986, con las salvedades del sector pesca, y la mayor importancia que en los años recientes ha teniendo la construcción.

9. Conclusiones.

De lo expuesto se pueden deducir las siguientes conclusiones:

Primera. La Comunidad de Andalucía, en su conjunto, presenta, en las estimaciones de distintos autores y conforme a distintos métodos, una tasa de economía sumergida que oscila según los años entre los niveles altos a muy altos, conforme a las categorías establecidas en la Tabla 7. Son los mismos niveles que corresponden al conjunto de España, si bien la tasa de Andalucía se sitúa siempre por encima del valor medio de España, con la excepción que sigue.

Segunda. El trabajo de Serrano et al., (1998) es el único que, para el año 1995, realiza una estimación para Andalucía (13,30 por ciento del PIB) ligeramente inferior a la de España (14,10). Sin embargo, estas estimaciones resultan totalmente desajustadas respecto de las que años más tarde estableció Ferraro et al., (2002) para el mismo año 1995, y que ascendieron al 24,27 por ciento del PIB para Andalucía y 18,37 para España.

Tercera. Como ya se señaló en las conclusiones sobre España, las diferencias en la cuantía de las estimaciones para un mismo año suelen producirse en razón del método empleado, confirmándose la sensibilidad del resultado respecto del método adoptado.

Cuarta. Las estimaciones para ámbitos inferiores al nacional acumulan a las dificultades propias de los métodos de estimación indirecta, las derivadas de la ausencia de información estadística adecuada para dichos territorios. Todos los autores mencionan esta circunstancia desfavorable, en particular Ferraro et al., (2002). Cuando las estimaciones se realizan para las provincias, las dificultades aún son mayores y las discrepancias en las estimaciones entre los autores alcanzan los niveles máximos (Alañón y Gómez Antonio, 2003).

Quinta. Tales deficiencias tienden a suplirse con la creación de indicadores específicos e hipótesis no siempre afortunadas. Como se ha reseñado, establecer un indicador específico de actividad no agraria puede dejar fuera de estimación un sector, o una parte del mismo, en que la importancia de la economía sumergida es destacada. De igual modo, admitir que la distribución de efectivo en manos del público es uniforme en todo el territorio nacional ha quedado desvirtuado, al menos desde que entró en vigor el euro en enero de 2002, dada la documentada circulación irregular de billetes de 500 euros que se ha producido en España y que ha afectado a Andalucía.

Sexta. La conclusión más significativa de Ferraro et al., (2002) al considerar que el dinamismo de la actividad económica incentiva la aparición de actividades sumergidas, implicaría que los niveles de economía sumergida en Andalucía habrían ido creciendo progresivamente hasta alcanzar un máximo histórico en 2007, por encima de todos los estimados por ellos mismos hasta enero del 2000. Sin embargo el mismo trabajo establece para Andalucía un máximo del 24,27 en 1995, bajando progresivamente hasta el 18,37 en enero de 2000, sin que tan acusada rebaja puede achacarse exclusivamente a la inestabilidad del modelo al utilizar datos provisionales de la Contabilidad Nacional o Regional o a la mayor moralidad de los agentes económicos.

Séptima. El trabajo más reciente, de Colino et al., (2007) centrado en la Comunidad de Murcia, establece unas estimaciones nacionales para el período 1980-2003 mucho más moderadas que la de los restantes autores, hasta situar el nivel de economía sumergida para España en 2000 y 2003, últimos años para los que establecen estimación, en el 11,40 y el 10,50% PIB respectivamente. La única referencia significativa sobre Andalucía es que la Región de Murcia es la segunda Comunidad en importancia por el grado de economía sumergida, por detrás de Andalucía, que resultaría ser la primera en toda España. Si bien tal afirmación no resulta adecuadamente fundada, dado que en ningún caso se analiza la realidad de Andalucía limitándose a dar por buena la cuantificación que hace Ferraro et al., (2002) años antes y con un método diferente.

Por otra parte, si bien Colino et al., (2007) es el primer trabajo sobre estas materias que contempla el fenómeno de la emigración, sus efectos aparecen mediatizados por las campañas de inspección y regularización desarrolladas por las AAPP en la Región de Murcia, tras la sucesión de graves accidentes de tráfico con varios inmigrantes muertos, como el ocurrido en Lorca en enero de 2001. Tampoco toman en consideración la incidencia del exceso de billetes de 500 euros en circulación.

Octava. Las estimaciones provinciales son tan desiguales que sólo nos merecen un valor orientativo o de referencia para estudios posteriores más detallados, específicos y con un horizonte temporal amplio. Es más, la conclusión de Ferraro et al., (2002) recogida en la conclusión Sexta, queda rota cuando se consideran sus propias estimaciones provinciales. Las provincias andaluzas económicamente más dinámicas, Almería y Málaga, son las que presentan niveles de economía sumergida más pequeños dentro de la Comunidad, cuando, si no interpretamos mal, resulta que para los autores de dicho trabajo el mayor dinamismo económico incentiva la aparición de economía sumergida.

Novena. En cuanto a los sectores productivos, construcción –en sentido amplio– y agricultura son en Andalucía las fuentes de mayor actividad sumergida y las que presentan mayor importancia económica.

Décima. Ninguno de los trabajos considerados relaciona la economía sumergida en el sector de la construcción con la siniestrabilidad laboral.

6.2. EMPLEO IRREGULAR EN ANDALUCÍA. ESTIMACIONES. SECTORES Y TRABAJADORES AFECTADOS. CONCLUSIONES

Se deben citar una vez más los estudios pioneros en la materia, la Encuesta de Condiciones de Vida y Trabajo de 1985 del Ministerio de Economía y Hacienda y el posterior Informe FOESSA 1993. De ellos se nutren el primer estudio realizado por Colino et al., en 1996 por encargo del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, y el posterior de Ferraro et al., (2002) realizado también por encargo del Consejo Económico y Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Sobre la base de dichos trabajos los autores del estudio sobre Andalucía establecen un proceso de modelización, considerando 38 variables potencialmente explicativas del empleo irregular, agrupables en cuatro bloques causales:

- a) La propia estructura productiva de Andalucía.
- b) Las particularidades de ciertos mercados de trabajo.
- c) La situación profesional de la población ocupada.
- d) La tipología de las unidades productivas.

Se verifica su idoneidad, reduciéndose las variables operativas a un total de 17. Se realizan los ajustes precisos y se establecen las ecuaciones estadísticamente significativas. Por último se diseña el modelo econométrico y pasan a elaborar el cálculo del empleo irregular en España y en sus Comunidades Autónomas para los años 1991, 1995, 1996 y 1997.

La Tabla 26 recoge las concretas estimaciones realizadas para España, Andalucía y Murcia, Comunidad esta última que se utiliza como testigo, y que reúne dos características de interés, es la que tiene los estudios más recientes y la que mayor tasa de empleo irregular presenta.

Tabla 26. Estimación del empleo irregular en España, Andalucía y Murcia. 1991-1997.

	1991	1995	1996	1997
España	20,70	18,00	18,10	17,90
Andalucía	25,90	22,00	23,00	22,60
Murcia	34,60	28,10	29,10	29,10

Elaboración propia a partir de Ferraro et al., 2002.

Los valores expresan tanto por ciento de la población total ocupada.

El más reciente trabajo de Colino et al., (2007), utiliza una metodología equiparable, aunque con una nueva ecuación para el cálculo, que resulta ser más restrictiva que la de Ferraro et al., (2002). Sus resultados se sintetizan en la Tabla 27.

Tabla 27. Estimación del empleo irregular en España, Andalucía y Murcia. 1997-2003.

	1997	1999	2001	2003
España	16,30	15,70	14,80	14,10
Andalucía	21,70	18,90	18,50	17,80
Murcia ³⁷	26,40	23,70	22,60	21,10

Elaboración propia a partir de Colino et al., 2007.

Los valores expresan tanto por ciento de la población total ocupada.

Si unimos ambas estimaciones, tendremos la siguiente serie:

³⁷ Una encuesta realizada en la Región de Murcia en el tercer trimestre de 2005 rebaja la estimación al 18,80%.

Tabla 28. Evolución del empleo irregular 1991-2003 según diversos autores.

	Ferraro et al. (2002)				Colino et al. (2007)			
	1991	1995	1996	1997	1997	1999	2001	2003
España	20,7	18,0	18,1	17,9	16,3	15,7	14,8	14,1
Andalucía	25,9	22,0	23,0	22,6	21,7	18,9	18,5	17,8
Murcia	34,6	28,1	29,1	29,1	26,4	23,7	22,6	21,1

Elaboración propia.

Como se aprecia, ambos trabajos coinciden en la tendencia decreciente que presenta el empleo irregular que afecta a todas las Comunidades españolas, aunque manteniendo Murcia y Andalucía el primer y segundo puesto en esta nada gloriosa clasificación. Los cálculos de Colino et al., son especialmente favorables para Murcia, como se comprueba en las estimaciones para el año 1997 que está cuantificada en los dos estudios. Mientras con la fórmula Colino, Murcia reduce el empleo irregular en 2,70 puntos equivalente a un 9,28 por ciento del valor calculado por Ferraro et al., Andalucía sólo lo hace en 0,90 puntos, el 3,98 por ciento del valor calculado por Ferraro.

En cuanto a los sectores y trabajadores afectados, las respuestas dadas por los expertos a los cuestionarios elaborados por Ferraro et al., les permitió realizar una graduación de los sectores productivos en los que se estima existe mayor empleo irregular, y que aquí se recoge en la Tabla 29.

Tabla 29. Sectores económicos con mayor empleo irregular en Andalucía.

Grado de ocultación	Empleo irregular
Muy elevada	1. Servicio doméstico.
Elevada	2. Confección en serie y género de punto. 3. Hostelería. 4. Primario (Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca). 5. Construcción residencial. 6. Instalación, montaje y acabado de edificios. 7. Cuero y calzado.

Media	8. Comercio al por menor. 9. Reparación de vehículos y otros bienes de consumo. 10. Cerámica. 11. Servicios personales. 12. Madera, corcho, muebles. 13. Industria agroalimentaria. 14. Construcción civil y obra pública. 15. Servicios a las empresas. 16. Cemento, cal, yeso y hormigón. 17. Promoción inmobiliaria. 18. Alquiler de viviendas y locales. 19. Comercio al por mayor.
Media-baja	20. Transporte de mercancías por carretera. 21. Sanidad privada. 22. Educación privada. 23. Papel, artes gráficas y edición. 24. Material eléctrico y electrónico. 25. Fabricación de material de transporte.

Elaboración propia a partir de Ferrero et al., (2002).

Que existe una vinculación efectiva entre la economía sumergida y el empleo irregular puede apreciarse fácilmente en la Tabla que sigue, en la que, atendiendo a la clasificación alfabética de las actividades consideradas, se establecen su nivel y orden respecto de cada uno de estos fenómenos.

Tabla 30. Vinculación entre actividades económicas afectadas por la economía sumergida y el empleo irregular.

Actividad (orden alfabético)	Economía Sumergida: Posición y grado de incidencia	Empleo irregular: Posición y grado de incidencia
Alquiler de viviendas y locales	2. Muy elevado	18. Medio
Cemento, cal, yeso y hormigón	19. Medio-bajo	16. Medio
Cerámica	14. Medio	10. Medio
Comercio al por mayor	23. Medio-bajo	19. Medio
Comercio al por menor	9. Elevado	8. Medio
Confección en serie y género de punto	4. Elevado	2. Elevado
Construcción civil y obra pública	18. Medio	14. Medio
Construcción residencial	6. Elevado	5. Elevado
Cuero y calzado	12. Elevado	7. Elevado
Educación privada	13. Medio	22. Medio-bajo
Fabricación de material de transporte	25. Medio-bajo	25. Medio-bajo
Hostelería	8. Elevado	3. Elevado
Industria agroalimentaria	17. Medio	13. Medio
Instalación, montaje y acabado de edificios	5. Elevado	6. Elevado
Madera, corcho, muebles	16. Medio	12. Medio
Material eléctrico y electrónico	22. Medio-bajo	24. Medio-bajo
Papel, artes gráficas y edición	24. Medio-bajo	23. Medio-bajo
Promoción inmobiliaria	11. Elevado	17. Medio
Reparación de vehículos y otros bienes de consumo	7. Elevado	9. Medio
Sanidad privada	13. Medio	21. Medio-bajo
Sector Primario: (agricultura, silvicultura, ganadería y pesca)	3. Elevado	4. Elevado
Servicio doméstico	1. Muy elevado	1. Muy elevado
Servicios a las empresas	20. Medio-bajo	15. Medio
Servicios personales	10. Elevado	11. Medio
Transporte de mercancías por carretera	21. Medio-bajo	20. Medio-bajo

Elaboración propia a partir de Ferraro et al., (2002).

La tabla anterior está realizada considerando 25 actividades o sectores económicos y cuenta con un doble sistema de clasificación con tramos no idénticos para uno y otro fenómeno, por lo que la posición y grado de incidencia deben considerarse de conformidad con la clasificación que sigue:

Tabla 31. Graduación de la ocultación.

Grado de ocultación	Economía sumergida	Empleo irregular
Muy elevado	Nivel 1	Nivel 1
Elevado	Niveles 2 a 12	Niveles 2 a 7
Medio	Niveles 13 a 18	Niveles 8 a 19
Medio-Bajo	Niveles 19 a 25	Niveles 20 a 25

Elaboración propia.

Indudablemente los niveles estimados para toda la Comunidad Autónoma de Andalucía no corresponden por igual a todas las localidades, existiendo las lógicas peculiaridades en determinadas zonas y municipios como se reseñó en las Tablas 24 y 25.

En cuanto a la concreta tipología de la irregularidad en que se incurre, siguiendo a Ferraro et al., (2002), pueden establecerse cuatro categorías en razón de su intensidad, con una escala en la que el puesto 1 indica la irregularidad más extendida y practicada, y la número 11 la que menos.

Tabla 32. Irregularidades laborales que se producen en Andalucía.

Intensidad	Tipología o manifestación
Muy elevada	1. No reconocimiento de las horas extras. 2. Falsas peonadas para obtener el subsidio agrario.
Elevada	3. Ocultación de partidas salariales. 4. Perceptores de prestaciones o subsidio de desempleo que al mismo tiempo están ocupados laboralmente. 5. Asalariados no afiliados a la Seguridad Social. 6. Afiliados a la Seguridad Social que están en activo pero sin estar dados de alta. 7. Autónomos no afiliados a la Seguridad Social.

Media	8. Asalariados que cotizan como autónomos. 9. Pensionistas por invalidez que simultanean el cobro de la pensión con ocupación laboral. 10. Pensionistas por jubilación que simultanean el cobro de la pensión con ocupación laboral.
Media-Baja	11. Autónomos que cotizan como si fueran asalariados.

Elaboración propia a partir de Ferraro et al., (2002).

Cuando los asalariados cotizan como autónomos (posición 8) el “patrono-no-empleador” acumula beneficios (e infracciones): consigue reducir costes, ahorrando las cotizaciones a la Seguridad Social; elude la carga de la legislación laboral, que la hace recaer en el falso trabajador autónomo quien, a demás de verse privado de integrarse en el mercado de trabajo como trabajador por cuenta ajena, lo que es en realidad, padece la pérdida de derechos y subsidios propios de todo asalariado, y debe costear la totalidad de las cotizaciones. Según algunos estudios, esta irregularidad es habitual en trabajadores cualificados del sector servicios.

La ubicación territorial de las principales irregularidades detectadas es:

Tabla 33. Localización en Andalucía de las irregularidades preponderantes en materia de empleo.

Provincia	Irregularidad preponderante
Córdoba y Sevilla	Falsas peonadas para obtener subsidio agrario.
Jaén y Huelva	Falsas peonadas para obtener subsidio agrario y, con igual intensidad, ocultación de horas extras.
Granada	Asalariados no dados de alta en la Seguridad Social.

Elaboración propia a partir de Ferraro et al., (2002), pp. 83 y ss.

Los autores que seguimos no destacan ninguna particularidad para Almería, Cádiz y Málaga.

Las aportaciones que realizan Ferraro et al., (2002) no pueden, sin más, proyectarse a la actualidad, dado que no contemplan el fenómeno más importante acaecido en la demografía española en los últimos siglos: la inmigración. Prácti-

camente inexistente hace pocos años, en muchos casos reducidos a un elemento exótico en el servicio de hogar, hoy han desbordado todas las proyecciones demográficas, revelándose como la variable poblacional más significativa e intensa, con notables repercusiones en el mercado de trabajo. El más reciente estudio de Colino et al., (2007) para el CES de la Región de Murcia, sí contempla este fenómeno.

Como notas específicas que complementan las consideraciones generales establecidas respecto del empleo irregular, destacan:

Primera. Tanto en las estimaciones elaboradas por Ferraro et al., (2002) como en las más comedidas de Colino et al., (2007), el empleo irregular en Andalucía se sitúa por encima del valor medio estimado para España, en una horquilla que oscila entre 5,20 puntos en 1991 y 3,20 puntos en 1997.

Segunda. Para el período considerado 1991-2003, Andalucía presenta una estimación del empleo irregular superior en un 25,66 por ciento al valor medio estimado para España. Valor que tiende al crecimiento. En el período 1991-1997, conforme a las estimaciones de Ferraro et al., la situación de Andalucía era 25,17 superior al valor medio de España. Los cálculos de Colino et al., para el período 1997-2003 lo elevan al 26,27 por ciento.

Tercera. Los sectores más pujantes o con más peso específico en la economía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, como la hostelería –estrechamente vinculada a la actividad turística–; todas las actividades vinculadas a la construcción residencial, inclusive la instalación, montaje y acabado de edificios; junto con el sector primario, presentan un elevado nivel de empleo irregular. También con alto nivel de empleo irregular pero con menos incidencia proporcional en el PIB regional, destacan la confección, en serie y género de punto, y el trabajo doméstico, actividades muy vinculadas al trabajo en domicilio y que se prestan, como pocas, a la ocultación y la irregularidad.

Cuarta. La alta incidencia del empleo irregular también se ve afectada por el régimen excepcional del subsidio agrario que rige sólo en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura. El régimen de este subsidio permite que sea la segunda causa, en intensidad, de empleo irregular en Andalucía. Es un fenómeno muy generalizado hasta el punto de ser una de las irregularidades preponderantes en todas las provincias del interior de la Comunidad de Andalucía, Sevilla, Córdoba y Jaén, junto con Huelva.

Quinta. Los supuestos de no afiliación a la Seguridad Social se presentan con una intensidad elevada (puestos 5, 6 y 7 de la Tabla 32). Pero otras irregularidades de intensidad muy elevada llevan implícitas la falta de pago de las cotizaciones sociales (cuota patronal y obrera), es el caso de: no reconocimiento de las horas extras, que están gravadas con un plus de cotización (nivel 1); la ocultación de partidas salariales, (intensidad elevada, nivel 3); y todos los supuestos de ocupados irregulares que cobran pensiones, prestaciones o subsidios precisamente por no estar en activos (niveles 4, 9 y 10). En estos últimos la irregularidad genera un doble efecto, un menor ingreso a la Seguridad Social y un gasto público inadecuado, pues el trabajo es razón suficiente para la baja en el cobro de las prestaciones sociales que se perciban. A todo ello debe añadirse las consecuencias fiscales.

Sexta. Estas prácticas constituyen una importante quiebra social que, cuando carecen de sanción social o, como ocurre en demasiadas ocasiones, cuentan con el refrendo de una parte importante de la comunidad (*“fulanito sí que sabe montárselo; ‘saca’ por todos lados”*), ponen de manifiesto unos valores sociales muy por debajo de los que corresponden al grado de desarrollo económico, nivel de instrucción y calidad de vida de Andalucía.

7 | SOBRE LAS CAUSAS DE AMBOS FENÓMENOS

No hay modelos instrumentales que expliquen de forma simplificada y prototípica la economía sumergida y el empleo irregular, pero en cambio existe consenso en los investigadores sobre un conjunto de circunstancias que desencadenan o estimulan estas prácticas.

La clasificación más sistemática agrupa las posibles causas en cuatro grandes áreas de motivación, junto a unos factores híbridos o transversales que pueden operar como coadyuvantes de las mismas.

A. Causas de carácter económico:

1. Interés: maximizar el beneficio neto de los agentes. Sea minimizar costes empresariales, sea maximizar los ingresos o rentas presentes e inmediatas en los trabajadores.
2. Grado de desarrollo económico.
3. Estructura empresarial.
4. Tejido económico.
5. Tamaño de las empresas.

6. Cultura de las organizaciones.
7. Competitividad.
8. Ciclo económico y fase concreta en que se encuentre.

B. Causas relacionadas con la actividad productiva.

Lo determinante en este caso es la relación entre la demanda de bienes y servicios y su satisfacción. Existen ofertas y demandas muy concretas que por razones de diversa índole se encauzan hacia círculos de irregularidad. Entre ellas y a título de mera ilustración, se puede citar:

1. Servicio doméstico. Es el supuesto tradicional y paradigmático.
2. Servicios de compañía y cuidado a personas.
3. Hospedaje en apartamentos irregulares.
4. Actividades y servicios relacionados con la informática.
5. Manufacturas cuyo proceso productivo facilita la inmersión (confección textil y de punto, el calzado, etc.).
6. Actividades con ciclos productivos irregulares, con acentuados picos de sierra, como la agricultura, la hostelería y el sector turístico, que alteran períodos de gran demanda de mano de obra con otros de importante vacancia.
7. También deben considerarse otros factores introducidos de forma más o menos forzada o artificial en el proceso productivo, como ocurre con el sistema de subcontrataciones en cascada.

C. Causas de carácter institucional.

Hay una altísima coincidencia en los autores en resaltar la trascendencia de la actuación de las instituciones, que operan con su múltiple y diversa carga normativa y mediante políticas públicas de diversa naturaleza, sea policía, fomento o servicio público. En concreto, las actuaciones que más trascendencia tienen son:

1. El sistema fiscal, en particular el efecto de los altos tipos marginales.
2. Cargas sociales vinculadas a los puestos de trabajo.
3. Carga normativa. Legislación general + especial + sectorial, fruto de los distintos tipos y grados de competencia de las AAPP. Estas regulaciones pueden traducirse, con asombrosa facilidad e incluso al margen de su objetivo inicial, en fuente de costes económicos y de oportunidad: licencias con tramitaciones irracionales; trabas; formalidades; gastos; papeleo; inseguridad; controles; permisos; trámites reiterados; etc. Mientras más lento y complejo sea el procedimiento, mientras menos transparente y objetivo, más florecerá la corrupción y su subproducto de conseguidores, iniciados bien relacionados a los que es necesario lubricar de forma más o menos irregular o abiertamente ilegal.
4. Deficiente sistema jurisdiccional. Si ni las AAPP ni los Juzgados y Tribunales son capaces de aportar vías para integrar los conflictos en plazos y costes razonables, que aporten seguridad jurídica y credibilidad, lo único que se consigue es el descrédito institucional y multiplicar la excusa de la ineficacia como justificante de los comportamientos irregulares.
5. Disfunciones e incoherencias que resultan de las políticas contradictorias, cuando no abiertamente enfrentadas, que emprenden las distintas AAPP y, en ocasiones, distintos ramos de una misma Administración.

D. Causas socio-culturales y ambientales.

Su importancia no puede minusvalorarse. En este apartado se reúnen un conjunto muy significativo de causas de carácter material e inmaterial, entre los que deben citarse:

1. La demografía. Es muy probable que la revolución más trascendente y radical que se haya producido en España en los últimos años sea el cambio que ha afectado a todas las variables demográficas: número de habitantes; distribución en estratos de población; índice de natalidad; inmigración, etc. Todo ello repercute directamente en la demanda de bienes y servicios y, también, en la oferta de fuerza de trabajo.
2. La moralidad individual y social; el capital social; los valores culturales dominantes. Este conjunto de factores causales se caracterizan por su común carác-

ter inmaterial. Pero su trascendencia tiene más que ver con lo que se hace que con lo que se dice. Si los ciudadanos e instituciones de todo tipo priman el esfuerzo, la responsabilidad, el trabajo bien hecho; si se estimula el conocimiento, la calidad de los resultados, la eficiencia; si se destierran los comportamientos insolidarios, ventajistas, disociadores y corruptos, se contribuye a la mejora de la comunidad. No cabe duda. Cuando los comportamientos y responsabilidades individuales no pueden refugiarse en instancias exculpatorias como el grupo, el sindicato, el partido, la religión, la secta, el mito o el medio de masas que resulte insolidariamente beneficiado, sino que han de hacer frente al juicio moral de una comunidad con alto sentido de la ética y dignidad, cualquier comportamiento antisocial –como la economía sumergida y el empleo irregular– o corrupto, tendrán poca cancha. Pero si la sociedad permanece adormecida o, aún peor, si sus miembros simplemente están agazapados, con la esperanza expectante de ser ellos quienes puedan dar el pelotazo y ordeñar a toda costa el sistema, las irregularidades de todo tipo estarán a la orden del día.

Los valores éticos constituyen el núcleo duro de toda organización social. Son los auténticos pilares de las sociedades y civilizaciones. La fuente última de su estabilidad y crecimiento. O de su disociación y destrucción.

3. Los medios de masas y el comportamiento de la élite. La cultura puede operar de muy diferentes maneras: reprimiendo, rechazando y disuadiendo, o explicando, justificando, estimulando e incluso premiando el fraude y la ocultación. En una sociedad mediática, la visualización de los valores y conductas vigentes se aprecian de forma muy cualificada por el ejemplo vivo que ofrecen los líderes políticos y sociales, pues son aireados, con escaso pudor, en los medios de masas. Nunca ha existido en forma tan acusada como ahora la responsabilidad de ser coherentes, en particular para quienes ejercen cualquier liderazgo. Frente a esta responsabilidad no cabe duda que existen excusas y mecanismos evasivos. Entre ellos la manipulación informativa y mediática, la alianza del poder con los medios o su simple, aunque sofisticada, captura a través de un laberinto de intereses mutuos. El texto que sigue, escrito por Sorokin en 1950 al resumir y comentar *“La decadencia de Occidente”* de Spengler, es suficiente expresivo:

“La Prensa, como una poderosa arma de propaganda, se convierte en una de las más influyentes y solapadas partes de esta máquina (política). La democracia a través de sus periódicos y de sus revistas, arranca el libro de la vida mental del pueblo. A través de la Prensa, «la educación de las masas» y la propaganda de masas enseña al pueblo a pensar cada vez menos por sí mismos y a aceptar más y más lo que le es ofrecido por la Prensa (la radio y la televisión). El libro en general, con

su profusión de puntos de vista que impele al pensamiento individual a seleccionar y criticar, es ahora la posesión de unos pocos solamente. El pueblo lee únicamente «su» periódico que deleita su intelecto desde la mañana a la noche, arroja al olvido el libro serio, exalta el libro que quiere y anula al que desaprueba.

¿Qué es la verdad (bajo la democracia)? Aquello que la Prensa quiere. Sus órdenes evocan, transforman e intercambian las verdades. Tres semanas de trabajo de la Prensa, y la «verdad» es reconocida por todos»³⁸.

¿Qué decir ante el poder de penetración de la televisión? Su utilidad es tan manifiesta que ha revolucionado la vida política, dando lugar al video-gobierno, la agenda mediática, la contraprogramación mediático-política y, por supuesto, las correspondientes cadenas oficiales en todas las instancias de poder.

E. Factores transversales.

Repercuten en más de una de las áreas anteriormente señaladas. Entre ellos pueden citarse:

1. La intensidad con que la mujer se ha incorporado al mercado de trabajo. Es un fenómeno positivo que el Consejo Europeo de Lisboa 2000 pretende incrementar. Sus efectos son múltiples: personales, familiares, económicos; además genera un específico mercado de servicios personales: servicio doméstico, cuidado de niños y ancianos, guarderías, etc. Cómo estos efectos repercuten en la economía sumergida y/o en el empleo irregular, es otra cuestión que tendremos ocasión de abordar.
2. Determinadas políticas públicas, diseñadas con una finalidad específica pueden generar efectos no deseados y, por lo general, no controlados. Por citar dos ejemplos, puede ser el caso del subsidio agrario en Andalucía y Extremadura, sobre el que nos detendremos; o las políticas sociales con los inmigrantes ilegales, a los que se les concede asistencia sanitaria gratuita y educación, pero a quienes se les priva del derecho fundamental al trabajo, dejando sin solución el problema vital de la subsistencia diaria.

³⁸ Pitirim A. Sorokin, *Las filosofías sociales de nuestra época de crisis. El hombre frente a la crisis*, Aguilar, Madrid 1960, p. 144. La obra original fue publicada en USA en 1950.

3. La concurrencia de varios factores independientes. Así, un clima templado y agradable junto con una buena sanidad, estabilidad política y un buen sistema de comunicaciones aeroterrestres facilita el asentamiento en zonas costeras de poblaciones foráneas, muchos de ellos jubilados de origen comunitario. Este fenómeno, que en algunos municipios dan lugar a concentraciones de población superiores a los nacionales, coadyuva al surgimiento o mantenimiento de empleo irregular y actividades sumergidas, como la especulación inmobiliaria y transacciones en dinero negro.
4. Atraídos por las mismas ventajas, no puede ignorarse la existencia de redes de mafia y de blanqueo de dinero.

Seguidamente vamos a desarrollar un conjunto de factores causales que aunque puede responder a criterios menos exhaustivos resulta más operativa. Estos son:

- El sistema impositivo.
- La moralidad de los agentes económicos.
- La regulación jurídica.
- La demografía, con sus variables de inmigración y envejecimiento, y las consecuencias que de ello se derivan.
- La incorporación de la mujer al trabajo y sus consecuencias.
- La estructura económico-productiva y las peculiaridades de los distintos sectores.
- La evolución del ciclo económico.
- Los retos de España como miembro de la Unión Europea.

8 | LA IMPORTANCIA DEL SISTEMA IMPOSITIVO³⁹

8.1. CÓMO OPERA EL SISTEMA IMPOSITIVO. LA COMPLEJIDAD, LA PROGRESIVIDAD Y LOS TIPOS IMPOSITIVOS MARGINALES. LA PRESIÓN FISCAL GLOBAL

Prescindiendo de planteamientos fiscales y de teorías sobre las Haciendas Públicas, es manifiesto que todo sistema impositivo implica cargas para los agentes económicos, de las que se nutren las arcas públicas. Frente a esta dinámica el objeto de la ocultación de cualquier hecho imponible es eludir tal carga para obtener un beneficio equivalente al montante de lo que se deja de pagar. Es una mera cuestión de rentabilidad: evadir impuestos, cargas y contribuciones sociales proporciona al sujeto que así actúa un beneficio igual al importe defraudado.

La importancia de este factor causal se vislumbra con total claridad si se plantea el problema en términos negativos: ¿tendría razón de ser la economía sumergida o el empleo irregular si no existieran obligaciones fiscales ni cargas sociales? Parece difícil encontrar una justificación a estas conductas si no existieran dichas cargas, cuyo incumplimiento, precisamente, es el objeto de ambos fenómenos.

³⁹ Se emplea este concepto en sentido amplio, abarcando tanto su dimensión más estricta de carácter fiscal, como aquellas cotizaciones y cargas sociales que gravan el empleo.

Sentada la trascendencia del sistema impositivo en el origen de estas conductas y admitido que en las sociedades modernas el sistema fiscal y las Haciendas Públicas son unas realidades inexcusables, deben señalarse las variables que presentan mayor significación en la conducta del sujeto evasor, a saber: la complejidad del sistema impositivo; la progresividad; el efecto de los mayores tipos impositivos marginales; la presión fiscal global; y, contrarrestando los factores anteriores, la eficacia de los mecanismos de detección y sanción.

A. La complejidad del sistema impositivo.

La relación entre complejidad del sistema fiscal y la evasión fue estudiada y demostrada por Schneider y Neck (1993). Los sistemas impositivos más complejos exigen de los defraudadores una mayor voluntad y un mayor esfuerzo, que redundan en un mayor coste, consecuencia de la dificultad del sistema. Pero en cambio, la propia complicación genera lagunas, vericuetos e interpretaciones que abren vías al fraude, siempre que se esté dispuesto a asumir mayores costes, con la esperanza de obtener beneficios más que proporcionados. Es como si se disparase una dinámica de máximos: más complejidad del sistema implica más dificultad para el fraude y más costes para hacerlo, a la búsqueda de más rentabilidad en el fraude.

Puestos en la disyuntiva de maximizar rentabilidades o beneficios, lo determinante no será el coste de la conducta defraudatoria, sino que el resultado final sea suficientemente lucrativo, una vez minorado los costes del proceso. Si el balance fuese favorable al cumplimiento de la legalidad se desearía la defraudación; por el contrario no importa soportar el mayor coste de la defraudación si el resultado es más rentable.

Además el cumplimiento de las cargas impositivas tiene dos vertientes, una formal –llevar los registros, preparar las declaraciones, presentarlas en tiempo y forma, guardar los justificantes, etc.– que suele requerir la colaboración de personal cualificado; y otra material, el ingreso o pago de la deuda tributaria y de las cargas sociales. Pues bien, parte del coste de la defraudación se sufraga con el gasto que exigen las obligaciones formales de cumplimiento que, cuando se evade la totalidad, se ahorra completamente.

Esta paradoja es consecuencia de la complejidad del sistema, que generan costos por el mero cumplimiento. Costos que exceden de la suma de los gastos formales y del pago la cuota tributaria, pues a ellos hay que añadir el coste de la incer-

tidumbre, pues no es infrecuente que los criterios e interpretaciones del sujeto cumplidor no se ajuste a los que mantengan los cuerpos de gestión e inspección de las correspondientes Administraciones Públicas.

Resumiendo, todo incremento en la complejidad impositiva genera costes indirectos, como consecuencia de la gestión que tiene que realizar el obligado al pago, que incrementan de facto la carga impositiva. A lo que hay que añadir los costes de incertidumbre sobre el correcto cumplimiento de tales cargas. Son necesarios profesionales cualificados. Cuanto mayor sea la carga, más interés habrá en descubrir los entresijos que permita el sistema para eludirlas y, en su caso, desarrollar de forma más o menos afortunada la *ingeniería fiscal* necesaria que permita rentabilizar los gastos de gestión y esquivar el pago, en todo o en parte. En definitiva, la mayor complejidad permite un beneficio añadido a los más potentados, quienes tienen más posibilidades de costear el asesoramiento correspondiente y de obtener las mayores rentabilidades.

Es en este ámbito donde se encuadran los entramados societarios, las fundaciones, las entidades interpuestas, cuyo objeto último es explotar las lagunas del sistema, forzarlas o enmascarar la realidad, para conseguir pagar menos impuestos. O, dando otro paso más, acceder a los paraísos fiscales, que, como saben los especialistas más cualificados no están, necesariamente, fuera de España.

B. La progresividad fiscal.

En los sistemas progresivos los sujetos pasivos que están en los niveles de ingresos más altos pagan un porcentaje mayor de sus rentas, mientras que aquellos que tienen un nivel más bajo, pagan menos o nada. En otras palabras, los impuestos reducen el ingreso real de las familias de ingresos más altos. Este sistema se suele utilizar en la imposición directa, y de hecho opera en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD).

Por el contrario en el sistema proporcional todos pagan un tipo fijo. Es el sistema utilizado en los impuestos indirectos. El ejemplo más claro es el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Prescindiendo de los ingresos o rentas que cada sujeto tenga, cualquier consumidor final cuando compra un mismo artículo paga un mismo IVA.

Pues bien, en los sistemas progresivos como el tipo impositivo se establece en función de tramos, según se incrementan los ingresos los tipos marginales que se

aplican son mayores. Este mecanismo genera resistencia a saltar de tramo impositivo, estimulando el fraude, ya ocultando rentas e ingresos en origen, ya intentando aumentar las desgravaciones.

El hecho es que esta estructura fiscal, en que los tipos marginales aumentan progresivamente, opera como un incentivo al fraude, fenómeno que ha sido estudiada dentro y fuera de España con resultados semejantes. En España fue estudiado por Raymond-Bara⁴⁰. Fuera de nuestras fronteras Neck, Hofreither y Schneider (Berlín, 1989) confirmaron que quienes soportan tipos marginales más altos tienen mayor predisposición a participar en la economía sumergida. Hill y Kabir (Canadá, 1996) afirman, tras estudios empíricos, que los tipos marginales, que siempre son más altos que los tipos medios, son los más relevantes para inducir a comportamientos de economía sumergida. R. J. Cebula, para un análisis de USA publicado en 1997, evidenció que la contención de los tipos marginales más elevados desacelera el crecimiento de la economía sumergida.

C. La presión fiscal total.

Constituye el peso o carga económica que el contribuyente soporta por todo el sistema impositivo. Comprende dos elementos: el real o material, constituido por la suma total de todos los tributos y cargas económicas impuestas por el sistema, y el elemento psicológico o percepción subjetiva de la carga, es decir, cómo cada sujeto obligado la vive.

Periódicamente algún medio de masas destaca la carga fiscal total que soportamos, directa más indirecta, y que resulta diluida en las operaciones más cotidianas. La forma más gráfica de imaginar la situación que vivimos es reproducir un día cualquiera de un ciudadano, desde que suena el despertador: las cargas fiscales de la luz, el agua, los alimentos, la ropa, el transporte, el vehículo, los pequeños consumos de media mañana, el teléfono, las medicinas, la vivienda, etc., etc., pasando por la repercusión fiscal del salario del día y las cargas sociales que les están asociadas. Cuando por cualquier razón estos hechos, reales y constantes, se perciben subjetivamente en su totalidad, la presión fiscal total se hace insoportable.

⁴⁰ Raymond-Bara, J. L.: *Tipos impositivos y evasión fiscal en España: un análisis empírico*, Papeles de Economía Española, 1987.

La presión fiscal psicológica⁴¹ puede exacerbarse por causas reales o ficticias. El desencadenante puede ser el interés de los medios, con su inefable capacidad para fabricar noticias y crear estados de opinión; el anuncio de un posible incremento de la presión fiscal; la falta de liquidez temporal; una coyuntura económica difícil que obliga a recontar y recortar los gastos. Cuando la percepción de la presión fiscal total se agudiza, se incrementa el deseo de huir de ella, se fortalece la voluntad de evadir y se favorece la justificación de estas conductas.

Los trabajos de Schneider referidos a los impuestos directos y el de Ávila, A., Sánchez, J., y Avilés, C. (1997), para la economía española, apuntan en la dirección indicada.

8.2. EFICACIA DE LOS MECANISMOS DE DETECCIÓN Y SANCIÓN DEL FRAUDE

Un comportamiento que pretende minimizar costes y maximizar la rentabilidad no puede pasar por alto la sanción en que se puede incurrir. Se valorará muy en particular el riesgo de ser descubierto, la cuantía de las sanciones y las probabilidades reales de que, descubierto y sancionado, haya que desembolsarla. El porqué es evidente, de todo ello dependen las expectativas de resultados, que pueden frustrarse e incluso generar un balance final ruinoso. Si las probabilidades de detección son mínimas, o bajas, en proporción a las rentabilidades que se obtiene con la ocultación, la opción que triunfará será claramente la fraudulenta. Indirectamente el sistema estará estimulando las conductas defraudadoras. Un clima social en el que campee la presunción de impunidad y el convencimiento de que es fácil defraudar y que, con mayor o menor intensidad, todos lo practican, potenciará notablemente los comportamientos irregulares.

Otras veces los mecanismos que operan tienen más que ver con la inseguridad jurídica y la desigualdad ante la Ley. Cuando se trata de personajes o entes muy importantes y con gran peso económico y/o político, el riesgo de ser descubierto e incurrir en una grave sanción, incluso penal, puede desdibujarse a partir de otras variables de alto significado político. En estos casos es el propio sistema el que tiende a minimizar o relativizar la importancia de lo ocurrido, dejándose notar la innombrable “razón de Estado”, de forma que para evitar un presunto perjuicio mayor, como puede ser el reconocimiento de los fallos del sistema o el trato de fa-

⁴¹ Martín Oviedo: *Lecturas de Psicología Financiera*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1972.

vor para con los poderosos, el problema se diluye y disuelve con el mayor silencio posible. Acaso algún titular en algún medio crítico fácilmente descalificado por los otros muchos que actúan como voceadores del poder⁴².

Sin duda comportamientos de este tipo no son el mejor ejemplo para que quienes operan en la economía sumergida y el empleo irregular piensen en regularizar sus conductas. Por el contrario disuelven los pilares del sistema y minan, aunque sea en una pequeña partícula, la confianza de la gran masa amorfa de los contribuyentes cumplidores.

Cebula estudió, para USA, cómo el aumento de las auditorias y las sanciones disminuyen el tamaño de la economía sumergida. En España, Jareño y Delrieu (1993)⁴³ insistieron en que la mejora en la eficacia del control fiscal es un mecanismo para detectar la economía y las rentas sumergidas.

Todos los trabajos en que se analizan estos comportamientos concluyen proponiendo la mejora de la eficacia del sistema inspector y sancionador. Así se pronunció en 1994 el informe de la Unidad Especial contra el Fraude creada en España. Otro tanto hizo el Consejo Económico y Social del Estado en su informe de 21 de abril de 1999, apuntando que debían promoverse actuaciones de investigación e inspección por Unidades Especiales con una coordinación reforzada entre las Inspecciones de Trabajo y las correspondientes de la Tesorería Territorial de la Seguridad Social, de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y de las Haciendas Forales. La eficacia debía sustentarse en los principios de equilibrio y equidad en materia de control y sanción, siendo coherentes y proporcionales al establecer la naturaleza y graduación de las sanciones, pero efectivos en la ejecución de las mismas, dentro de un marco general dirigido a posibilitar la supervivencia regularizada de las actividades y que al mismo tiempo refuerce la percepción de riesgo económico y social, vía sanción económica y rechazo social.

Contamos con la experiencia de la Región de Murcia. Las campañas sistemáticas y rigurosas de inspección desarrolladas tras los accidentes que costaron varias vidas a trabajadores inmigrantes irregulares hizo que disminuyese de forma radical el

⁴² A título de ejemplo, véase la STS, Sala de lo Penal, Sección 1ª, núm. 1045/2007, de 17 diciembre. Ponente: Bacigalupo Zapater. Vulgarmente conocido como “caso Botín”. Antes hubo un “caso Caixa”. Lamentablemente los escasos medios independientes, si es que los hay, carecen de impacto social y “visten de credibilidad” al sistema.

⁴³ Jareño, J. y Delrieu, J. C.: *Opacidad fiscal, renta y dinero: Una aproximación a la demanda de efectivo en España*, Moneda y crédito, 1993.

número de trabajadores sin alta en la Seguridad Social, como nos recuerda Colino et al., (2007), aunque, ya porque solamente persiguiesen ese objetivo o por las dificultades intrínsecas de otras conductas defraudadoras, persistan las irregularidades en otras materias. En el mismo sentido, la necesidad de aumentar la inspección en los centros de trabajo (21,97 por ciento) y de multar a los empresarios⁴⁴ (19,71 por ciento) que incumplen la normativa son las opciones más votadas por los encuestados en el “Estudio y Erradicación de la Economía Sumergida en Canarias” realizado por CCOO de Canarias.

8.3. CONSIDERACIONES A TENER EN CUENTA EN TODO SISTEMA IMPOSITIVO

Todo sistema impositivo, abarcando las contribuciones sociales, que pretenda armonizar la máxima recaudación con el mínimo fraude debe tener en cuenta unas algunas reglas elementales, entre ellas:

- a) Ser lo más simple y seguro posible. Debe minimizar las cargas de gestión, facilitar el cumplimiento por los obligados y facilitar el control por los órganos correspondientes.
- b) Ser moderadamente progresivo. Siendo la progresividad una condición de los sistemas socio-jurídicos desarrollados, deberían reprimirse las tendencias excesivas con altos tipos marginales, que multiplican los deseos de evasión.
- c) Ser equilibrado, coherente y equitativo. Es radicalmente injusto mantener un sistema progresivo con altos tipos marginales y, al mismo tiempo, posibilitar entramados financieros-empresariales-fiscales que pagan impuestos poco menos que simbólicos.
- d) Como exigencia constitucional y más aún, como fundamento elemental de todo sistema democrático, debe promover la igualdad ante la Ley⁴⁵ y la seguridad jurídica.

⁴⁴ Debe recordarse que las AAPP también son empleadores.

⁴⁵ Los poderes públicos están obligado a respetar la moral tributaria y el principio de responsabilidad fiscal, aplicando las leyes por igual, sin dejarse arrastrar por consideraciones recaudatorias ni por innombrables razones de Estado. Sobre esta materia, Tipke, K.: *Moral tributaria del Estado y de los contribuyentes*, Marcial Pons, Madrid, 2002.

- e) El sistema fiscal debe concebirse como una unidad, para que la presión psicológica que genere sea la menor posible.
- f) Debe contener mecanismos de seguimiento y control suficientemente eficaces y ágiles que permitan detectar el fraude y actuar en consecuencia, en plazos razonables. El objetivo en esta materia tiene que ser que los posibles beneficios de los potenciales defraudadores sean siempre menores que los costos en que pueden incurrir.
- g) Las sanciones excesivas, pecuniarias o penales, corren el riesgo de no aplicarse por falta de decisión, de voluntad política o por atentar al sentido de equidad. El resultado es un incumplimiento de la Ley por las instituciones que tienen que velar por su cumplimiento. Este resultado es mucho más nefasto que la defraudación, porque constituye una quiebra del sistema jurídico y carcome el sistema político-constitucional.
- h) Los beneficios recaudatorios que se obtengan vía lucha contra la evasión y defraudación debería servir para moderar la presión fiscal.
- i) La premisa de todo sistema impositivo no debería ser maximizar la recaudación, sino maximizar la eficiencia, la excelencia. Cada unidad monetaria debería permanecer en el bolsillo en que opere más eficientemente. Esta reorientación es la que, de alguna forma, ha tomado el mítico modelo sueco, tras la profunda crisis que sufrió en los años noventa⁴⁶.
- j) El sistema impositivo debe contemplarse como un elemento de un sistema global, que se completa con las políticas de gasto público. La administración, gestión y rendición de cuentas públicas deberían ser minuciosas, escrupulosas y puntuales, bajo la responsabilidad personal de los gestores públicos que reciben los fondos.

Sólo quien está interesado en mantener o fomentar la corrupción puede afirmar que el dinero público no es de nadie. Es de quienes lo aportaron bajo el peso de la coacción jurídica.

⁴⁶ Ahora el sistema opera bajo tres premisas básicas: responsabilidad pública; financiación pública; gestión privada, multiplicando la libertad del ciudadano, que elige el centro en que recibe el servicio público, obligando a la eficiencia en la gestión. (El Mundo, suplemento Mercados, 13 julio 2008, p. 14).

Quienes lo recaudan y gastan son meros administradores, por lo que deben actuar con sobriedad, publicidad extrema y responsabilidad personal.

Mientras se opere con doble moral y doble sistema jurídico, uno para recaudar y otro muy distinto para gastar, justificar y rendir cuentas, siempre quedará un resquicio para defraudar y justificar tal comportamiento, incluso desde una perspectiva ética, con esta o similar premisa:

“Para que otros, a los que no les ha costado nada conseguirlo, lo derrochen como nuevos ricos, lo gasto yo, que soy quien lo he ganado”.

9 | LA MORALIDAD DE LOS AGENTES ECONÓMICOS

9.1. PERSPECTIVA GENERAL

La moral pública no es una entelequia ideológica. El sistema de valores dominantes en una sociedad tiene una gran trascendencia, y deja sentir su influencia en todas las áreas en que el cuerpo social se manifiesta⁴⁷. También en el ámbito económico. Existe consenso doctrinal sobre la importancia que tiene la moralidad pública, Ferraro et al., (2002) insiste en este particular citando los trabajos de Falkinger (1988), M. Lagares (1994)⁴⁸ y A. Chocano (1995)⁴⁹.

Ante las cargas que nos impone la vida en sociedad operan múltiples factores y enfoques, de carácter individual, psicológico y social. Ante la carga económica, el sujeto obligado, consciente o inconscientemente, tiende a realizar un doble análisis con perspectiva pública y privada. En la pública, el sujeto compara lo que

⁴⁷ Son conocidas las diferencias que existen entre el Estado-gestor, que concibe la moral pública de forma intersubjetiva, obligándose al respeto de los derechos y la libertad individuales; y el Estado-pastor, que no duda en ejercer su paternalismo ético incluso de forma coactiva en los ámbitos públicos y privados, subordinando los derechos y libertades individuales al bien común que, como es lógico, define quien pastorea la manada. Materia que puede profundizarse en Savater, F: “*El Estado clínico*” (Claves de la razón práctica, 1990-1).

⁴⁸ *Hacia un planteamiento más general de las causas de fraude fiscal*, Cuadernos de Información Económica, nº 90.

⁴⁹ *Manifestaciones del comportamiento fraudulento en España. Análisis de causas y de estrategias preventivo-correctoras*, Información Comercial Española, nº 741, 1995.

da (o lo que le obligan a dar), con lo que recibe del sistema. Si considera que el intercambio entre lo que se ve obligado a ceder al Estado –en sentido amplio– y la cantidad y calidad de los servicios que recibe le es beneficioso, no tendrá, en principio, propensión al fraude. En términos de rentabilidad estricta, sin considerar otros elementos como el gasto voluntario o la coactividad de las exacciones públicas, si hay equilibrio de rentabilidades no debería de existir preferencia por el gasto privado o el público. Si el equilibrio se rompe, si percibe desajustes en su perjuicio, si considera que la rentabilidad del gasto público es inferior a la que él podría obtener disponiendo del dinero que se le exacciona, el ciudadano incrementará su predisposición al fraude. Este juicio viene modulado por el sistema de valores vigentes, en el que tiene gran influencia la conducta de las élites que ejercen el poder público y que son las que gastan lo que se recauda.

Desde una perspectiva estrictamente privada, la propensión al fraude del sujeto tiene que ver más con su situación económica. Si los obligados, sean empresas o particulares, tienen dificultades, asumirán el fraude como un mal menor, excusándose en el “estado de necesidad” o la “fuerza mayor”, diríamos en términos jurídicos, a que se ven sometidos.

En la dimensión psicológica, el sujeto atiende a su deseo o sentimiento de equidad. Si considera que el sistema distribuye equitativamente entre los ciudadanos las obligaciones y derechos, las cargas, servicios y prestaciones, tendrá menor propensión a la ocultación. Si el resultado de esa valoración es contrario, desaparecerán o disminuirán los reparos para actuar fraudulentamente.

En el enfoque social opera el criterio de solidaridad que tenga el sujeto mediatizado por el sistema de valores vigentes. Quien resulte obligado a pagar, aún cuando tenga ingresos suficientes, tenderá a compararse con los segmentos de ingresos más altos, lo que multiplicará su propensión al fraude. Esta inclinación podrá modularse en razón de lo progresivo que sea el sistema o de lo eficaces que sean las campañas de propaganda, pues no debemos olvidar que estamos en un sistema político-mediático.

Quienes disfrutan de mayores ingresos no tendrían propensión a la ocultación si se comparasen con los de menor nivel. Sin embargo, tal como es la naturaleza humana, su término de comparación serán otros más afortunados, empresarios más prósperos, dirigentes políticos, etc., y terminarán considerándose en desventaja ante quienes tienen importantes márgenes de maniobra, sea vía ingeniería fiscal;

juego de influencias⁵⁰; sistemas privilegiados de gasto o ingresos (dietas, viajes, chóferes, comilonas, personal a su servicio, etc.; régimen extraordinario de pensiones, en beneficio de los altos cargos públicos).

A todo ello hay que añadir los periódicos escándalos que asoman a los medios de masas y que muestran la punta del iceberg de la corrupción del sistema: financiación ilegales de los partidos; abusos de poder en beneficio propio; situaciones de nepotismo, escándalos urbanísticos, etc. El *Informe global de la corrupción 2006 de Transparency international-España* contiene graves afirmaciones y apunta un diagnóstico muy poco favorable:

“(...) en términos globales, el ámbito donde la corrupción es más elevada en España es el del nivel local de gobierno (...) En España hay una enorme cantidad de dinero negro, que se refugia naturalmente en la construcción. Normalmente, un tercio del precio de la vivienda se paga con dinero opaco, con lo que las pérdidas para Hacienda son muy cuantiosas.

(...) el problema de fondo no está en las actuaciones corruptas de actores individuales, sino en la corrupción institucionalizada vinculada a la obtención ilícita de fondos para los partidos”⁵¹.

Lejos de mejorar, la situación ha empeorado en 2008, según la opinión de analistas y empresarios. Así se recoge en el Índice de Percepción de la Corrupción 2008 de Transparency Internacional, presentado en Madrid el 23 de septiembre del mismo año. España ha descendido en la clasificación de los países menos corruptos, pasando del 25 al 28, y su puntuación ha bajado 0,60 puntos desde 2004, desde 7,10 a 6,50 en 2008.

⁵⁰ Recordemos la ya citada STS sobre el llamado caso Botín, o la posterior STC que exculpa a los “Albertos” de estafa, por razones formales. En otro orden, la condonación de créditos que hacen las entidades financieras a determinados personajes y/u organizaciones políticas.

⁵¹ Manuel Villoria, Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. *Informe Global de la corrupción 2006*, apartado de Contratación pública y financiación de partidos políticos. Otras publicaciones sobre la corrupción: Blanco Valdés, L. *Las conexiones políticas*, Alianza, Madrid, 2002. *La corrupción en España hoy: Situación y expectativas*, Informe GRECO sobre Corrupción en España, Fundación Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2002. Malem, J. F. *La corrupción*, Gedisa, Barcelona, 2002. Maravall, J. L. *El control de los políticos*, Taurus, Madrid, 2003. Vercher, A. *La corrupción urbanística*, Claves de la Razón Práctica, nº 138, 2004. Villoria, M. *Lucha contra la corrupción en la Unión Europea: el caso de España*, Gestión y análisis de las políticas públicas, mayo-agosto 2001; del mismo autor *Corrupción en España*, en Eigen, P. (2004): *Las redes de la corrupción*, Planeta, Barcelona.

Otro elemento de referencia que considera el sujeto al posicionarse ante la carga impositiva, es la evolución del Estado del Bienestar. Los mayores requerimientos de fondos públicos exigen una mayor carga tributaria que se establece, por definición del sistema, de forma desigual y progresiva. En la práctica el mayor gasto social público se realiza sobre mínimos, igualando por abajo, con unas coberturas generales y básicas cuyas mejoras exigen contribuciones privadas. Así, en pensiones, sanidad o educación, por ejemplo, quienes más contribuyen, por razón de la progresividad del sistema, reciben los estándares generales y cualquier mejora deben sufragarlas incrementando su gasto en sistemas privados. Gastos que en gran medida soporta la gran clase media, ya que las minorías más privilegiadas saben rescatar sus aportaciones, a través de la ingeniería fiscal y mercantil, o por virtud de la legislación excepcional y privilegiada que nunca duda en otorgarse la que se autodenomina clase política.

Por último, no puede despreciarse el efecto ejemplificador que tienen las conductas de los dirigentes políticos, económicos, sindicales, sociales y religiosos en cuanto referentes para el conjunto de la sociedad.

Como en tantas cosas, más vale un hecho que mil palabras, aunque en materia de testimonios ejemplares la sociedad no está muy bien servida por su élite.

9.2. ACTITUDES FISCALES DE LOS ESPAÑOLES. CUMPLIMIENTO Y FRAUDE. CAUSAS Y JUSTIFICACIONES. EFECTOS

A. Cumplimiento y fraude.

La actitud de los españoles ante la economía sumergida fue estudiada por el Centro de Investigaciones Sociológicas en 1997⁵². De este estudio se han hecho eco todos los trabajos que han analizado el fenómeno con un interés que excede la mera cuantificación. Ferraro et al., (2002) resume aquella opinión en estos términos:

“... (los españoles) la reprueban de forma mayoritaria, aunque el grado varía según determinadas características socioeconómicas del entrevistado. Así, su rechazo es mayor entre los residentes en grandes urbes, los integrantes de las clases media y media-alta, los agricultores, los que cuentan con estudios medios universitarios,

⁵² *Los españoles ante la economía sumergida*. 1997.

las personas de edades comprendidas entre 35 y 44 años y los de ideología política de izquierda”⁵³.

Más reciente es el estudio *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005*⁵⁴, realizado por el área de sociología tributaria del Instituto de Estudios Fiscales y que se hizo público en 2006 (documento 10/06). Este estudio, que se denomina a sí mismo barómetro fiscal, es una importante fuente de información sobre los valores y la moralidad económica de los ciudadanos españoles.

Como punto de partida se mide y valora la opinión de los ciudadanos sobre la adecuación entre los impuestos y la oferta de servicios y prestaciones públicas. Los ciudadanos perciben que los impuestos que se pagan son poco o nada adecuados a los servicios y prestaciones que se reciben y, aunque hay una notable mejora en la valoración a lo largo de los años, desde el 1,60 en 1995, al 2,40 en 2005, sobre una escala de 5, no se llega a alcanzar el valor medio. En palabras del organismo oficial *“predomina entre los ciudadanos la idea de que se recibe poco en relación con lo que se paga”*.

La opinión sobre el grado de cumplimiento fiscal se recoge en la Tabla 34. Su resultado es poco esperanzador, siendo los datos del último año estudiado los peores de toda la serie.

Tabla 34. Evolución de las opiniones de los ciudadanos españoles sobre el cumplimiento fiscal. 1995-2005.

Valoración	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EMPEORA	29%	30%	30%	14%	18%	26%	21%	36%	38%	31%	41%
MEJORA	71%	70%	70%	86%	82%	74%	79%	64%	62%	69%	59%

Elaboración propia. Fuente *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles 2005*.

⁵³ Ferraro et al. (2002), pp. 85-86.

⁵⁴ Autor: *Área de Sociología Tributaria*. Subdirección General de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales. Ficha técnica de la encuesta. Ámbito geográfico: Territorio nacional. Población Universo total de individuos de 18 y más años, económicamente activos e inactivos. Metodología Cuantitativa mediante aplicación de cuestionario estructurado en hogar. Diseño muestral: muestreo por conglomerados polietápico con estratificación y subestratificación de las unidades de primera etapa (secciones censales). Tamaño muestral 1.410 entrevistas personales en hogar. Afijación no proporcional. Margen de error +/- 2,70 para los datos globales en el supuesto de muestreo aleatorio simple y categorías equiprobables (p=q=50%) a un nivel de confianza del 95%. Trabajo de campo: 28 de noviembre a 22 de diciembre de 2005.

Quienes perciben una evolución positiva (el 59% en 2005) la atribuyen a tres factores. El primero y decisivo es la retención practicada en origen a los asalariados, procedimiento que es el más valorado todos los años. El segundo factor que estimula el cumplimiento fiscal es el temor a la Inspección de Hacienda, aunque su influencia tiende a bajar, pues en 1998 tenía una valoración de 3,20 (sobre un total de 4) y en 2005 de sólo 3,00. En tercer lugar, y bajando, consideran la conciencia cívica de los contribuyentes, que pasa de 3,00 en 1998 a 2,70 de 2005.

Respecto del fraude fiscal, Tabla 35, el 11,20 por ciento de la población encuestada en 2005 se abstuvo de opinar. Quienes expresaron su opinión están claramente divididos: el 52 por ciento considera que ha disminuido el fraude, y el 48 considera que ha aumentado. Estadísticamente el resultado equivale al valor 2,50 de la media poblacional, sobre un total de 5. Más llamativo resulta la línea de tendencia. Mientras en 1999 los que opinaban que el fraude aumentaba eran tan sólo el 24 por ciento, en 2004 ascendía al 41 por ciento y en 2005 alcanza el 48 por ciento.

Tabla 35. Evolución de las opiniones sobre el fraude fiscal (1995-2005).

Valoración	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
DISMINUYE	41%	51%	54%	59%	76%	67%	46%	53%	52%	59%	52%
AUMENTA	59%	49%	46%	41%	24%	33%	54%	47%	48%	41%	48%

Elaboración propia. Fuente *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles 2005*.

La opinión sobre qué colectivos son los más defraudadores es persistente a lo largo de los años⁵⁵. La sociedad está convencida de que estas conductas las practican tres colectivos muy concretos: empresarios, profesionales y autónomos. A ellos se les imputa el 77% del fraude fiscal, presentando dos notas que los diferencian de los asalariados por cuenta ajena: a) a ninguno de ellos se les practican, de forma sistemática, retenciones en origen; b) tampoco existe ningún tercero interpuesto que esté obligado responsablemente ante la Hacienda Pública a declarar la totalidad de lo que les paga.

⁵⁵ Téngase en cuenta que se refieren opiniones de personas encuestadas, no hechos acreditados.

Tabla 36. Colectivos que defraudan habitual y sistemáticamente a Hacienda (2005).

COLECTIVOS DEFRAUDADORES	% menciones	MENCIONES SEGÚN EL COLECTIVO ENCUESTADO (%)				
		EMPRESARIOS	EMP AGRARIOS	PROFESIONALES	ASALARIADOS	INACTIVOS
EMPRESARIOS	42	45	46	50	40	44
PROF. LIBERALES	18	17	27	12	18	14
TRAB. AUTÓNOMOS	17	7	4	17	26	18
COMERCIANTES	9	6	8	9	4	11
RENTISTAS	6	7	11	3	4	7
AGRICULTORES	3	7	--	3	6	--
ASALARIADOS	1	4	--	--	2	2
OTROS	4	7	4	6	--	4
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Elaboración propia. Fuente *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles 2005*.

La Tabla 36 tiene el valor añadido de ilustrar el juicio que varios colectivos tienen sobre ellos mismos. Destacan los empresarios por su grado de autocrítica. Se asignan un índice de defraudación por encima del que le adjudican los asalariados y los inactivos y sólo le supera la mala opinión que de su cumplimiento fiscal tiene el colectivo de profesionales. En segundo lugar, a bastante diferencia, con 24 puntos menos, aparecen los profesionales liberales con un índice de defraudación casi igual al de los trabajadores autónomos, pero con una magnífica opinión sobre ellos mismos, visión que no comparten los empresarios ni tampoco, aunque de forma menos crítica, los asalariados. Estos últimos descargan su mala opinión sobre los empresarios, los trabajadores autónomos y, sólo en tercer lugar y a distancia considerable, sobre dichos profesionales. Los asalariados se ven a sí mismos como los mejores cumplidores en lo que, con escasa desviación, coinciden todos los colectivos.

Una novedad importante del estudio llevado a cabo a finales de 2005 es la aparición de un nuevo colectivo de defraudadores que se recogen bajo el epígrafe “otros colectivos”. En él se agrupan aquellos supuestos que los encuestados señalaron espontáneamente y que no venían recogidos en el cuestionario. Este hecho explica la amplia casuística de sujetos defraudadores, destacando los constructores, políticos, extranjeros, banqueros, famosos, y los fraudes mediante bajas por enfermedad.

B. Causas y justificaciones.

En los resultados para el año 2005 prevalecen las causas morales, falta de honradez y conciencia cívica (23 por ciento), por encima de todas las demás. Le siguen la impunidad de los defraudadores (20 por ciento), la ineficacia de la lucha contra el fraude (18) y la excesiva presión fiscal (15). Todavía en una época de gran prosperidad económica⁵⁶, los problemas económicos son una excusa para un 13 por ciento de los españoles (“*a veces es necesario trampear para salir adelante*”). En último lugar se sitúa la inadecuada relación entre tributos y servicios (11 por ciento).

En el análisis diacrónico se agrupan las razones explicativas del fraude fiscal en cuatro bloques causales:

- 1) Económicas. Comprende la presión fiscal excesiva y/o necesidad de “trampear” para salir adelante⁵⁷.
- 2) Administración pública (mal funcionamiento). Aúna la impunidad de los grandes defraudadores y la ineficacia de la lucha contra el fraude.
- 3) Morales: falta de honradez y de conciencia cívica.
- 4) Relación carga tributaria/servicios públicos, es decir, inadecuación entre el esfuerzo tributario realizado y la oferta pública de servicios y prestaciones.

Los resultados se recogen en la Tabla que sigue.

Tabla 37. Evolución de las opiniones sobre las causas del fraude fiscal (1995-2005).

CAUSAS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ECONÓMICAS	32%	30%	36%	33%	30%	30%	25%	30%	30%	29%	28%
ADMINISTRATIVAS	31%	40%	30%	33%	32%	27%	42%	32%	36%	37%	38%
MORALES	25%	21%	29%	23%	30%	37%	24%	31%	22%	21%	23%
RELACIÓN TRIB./SERV.	12%	9%	5%	11%	8%	6%	9%	7%	12%	13%	11%

Elaboración propia. Fuente *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles 2005*.

⁵⁶ Recuérdese que el trabajo de campo se realizó entre el 28 de noviembre y el 22 de diciembre de 2005.

⁵⁷ Esta categoría parece construida de forma deficiente al agrupar dos factores de naturaleza distinta: exceso de presión fiscal y dificultades económicas.

Los valores medios del período, que abarca probablemente la fase más próspera en la historia de la economía española, imputan las causas en primer lugar a la deficiente actividad de las Administraciones Públicas en su lucha contra el fraude (34,36%). En segundo lugar a causas económicas (30,27%). En tercer lugar, con un 26%, las causas morales. Y en último lugar, y muy descolgado con un 9,36%, la inadecuada relación entre la carga tributaria y los servicios y prestaciones públicas.

La actitud que adoptan los españoles sobre la justificación del fenómeno y cómo esa actitud evoluciona a lo largo del tiempo se recoge en la Tabla 38.

Tabla 38. Evolución de las opiniones relativas a la justificación del fraude fiscal (1995-2005).

CAUSAS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
No se puede justificar en ningún caso; es una cuestión de solidaridad y de principios	67	66	65	72	60	69	70	70	57	57	54
Hay circunstancias en la vida personal o de una empresa que justifican un cierto fraude para salir adelante:	24	26	26	21	33	27	20	23	33	34	34
El fraude es algo consustancial en los impuestos, todos tienden a hacerlo y de este modo se consigue un cierto equilibrio:	9	8	9	7	7	4	10	7	10	9	12
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Elaboración propia. Fuente *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles 2005*.

Opiniones que pueden agruparse en dos únicas categorías, con una información más significativa:

Tabla 39. Evolución del grado de admisión del fraude fiscal por los españoles (1995-2005).

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
NO es admisible	67%	66%	65%	72%	60%	69%	70%	70%	57%	57%	54%
SÍ es admisible	33%	34%	35%	28%	40%	31%	30%	30%	43%	43%	46%

Elaboración propia.

Los valores medios para el período establecen que el 64,27% de la población considera que nunca es justificable el fraude, frente al 35,73% que sí encuentra razones que lo justifiquen. Ahora bien, esos valores medios se rompen en los tres últimos años, precisamente los más prósperos de este período de oro de la economía española, disparándose la opinión de quienes consideran admisible el fraude que alcanza el 43 por cientos en los años 2003 y 2004, y sube hasta el máximo de la serie en 2005, con el 46 por ciento.

C. Efectos.

La valoración general –como en todos los estudios anteriores, al encuestado siempre le preocupa apartarse de las respuestas políticamente correctas–, es negativa: el fraude fiscal es perjudicial para la sociedad. Sentada esta premisa, el estudio realizado a finales de 2005 y hecho público en 2006, destaca por considerar como fraude más perjudicial la **economía sumergida** (31 por ciento), entendiendo por tal aquellas actividades empresariales que permanecen ocultas a la Administración (Hacienda y la Seguridad Social). Le sigue un bloque de tres conductas distintas pero evaluadas muy similarmente: que los empresarios no ingresen en Hacienda el IRPF retenido a los trabajadores; que las empresas no paguen en su integridad el impuesto de beneficios; y, no hacer la declaración de la renta correspondiendo hacerla (18, 17 y 16 por ciento, respectivamente). Sorprende que queden descolgados los fraudes que afectan a la tributación indirecta, tales como no ingresar en Hacienda el IVA cobrado (10 por ciento), y que los usuarios o compradores no paguen el IVA (8 por ciento).

Tabla 40. Valoración del fraude por el perjuicio causado a la sociedad.

	2005	Valor medio 1995-2005
Economía sumergida (actividades empresariales ocultas a Hacienda y/o Seguridad Social):	31,00%	27,91%
No hacer la declaración de Hacienda, debiendo hacerla:	16,00%	16,55%
Que los empresarios no ingresen en Hacienda el IRPF retenido a los trabajadores:	18,00%	20,18%
Que las empresas no paguen en su integridad el impuesto de beneficios:	17,00%	15,91%
No ingresar a Hacienda el IVA cobrado:	10,00%	9,36%
No pagar el IVA:	8,00%	10,09%

Elaboración propia.

El detalle de la evolución año a año se recoge en la Tabla 41, en la que se comprueba la tendencia al alza de las conductas generadoras de la economía sumergida que despega en 2001 y rebrota en 2003, 2004 y 2005 alcanzando en dicho año, último de la serie, el máximo valor. El crecimiento de esta conducta defraudadora absorbe el mejor comportamiento de las restantes, con la excepción de “no ingresar en Hacienda el IVA cobrado”, que si bien se incrementa en 2004, sólo se aparta sesenta y cuatro centésimas del valor medio del período.

Tabla 41. Evolución de las opiniones sobre los tipos de fraude más perjudiciales (1995-2005).

CAUSAS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Actividades empresariales ocultas a Hacienda y a la Seguridad Social:	25%	27%	26%	26%	29%	28%	30%	25%	30%	30%	31%
No hacer la declaración de la renta debiendo hacerla:	23%	19%	21%	14%	17%	19%	12%	13%	13%	15%	16%
Que los empresarios no ingresen en Hacienda el IRPF retenido a los trabajadores:	18%	20%	19%	23%	20%	18%	22%	24%	21%	19%	18%
Que las empresas no paguen en su integridad el impuesto de beneficios*:	16%	16%	14%	14%	11%	17%	18%	15%	19%	18%	17%
No ingresar en Hacienda el IVA cobrado:	10%	8%	9%	10%	12%	8%	8%	10%	8%	10%	10%
Que usuarios o compradores no paguen IVA:	8%	10%	11%	13%	11%	10%	10%	13%	9%	8%	8%

*Así en la encuesta y en el informe. Elaboración propia a partir de los datos de *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005*.

El componente subjetivo de la presión fiscal está implícito en las respuestas de los encuestados, que multiplican la importancia de las infracciones vinculadas con la presión fiscal directa y tienden a minimizar la importancia de las defraudaciones que se producen en la imposición indirecta.

Tabla 42. Evolución de las opiniones sobre los tipos de fraude más perjudiciales (1995-2005).

CAUSAS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Economía sumergida*	25%	27%	26%	26%	29%	28%	30%	25%	30%	30%	31%
Imposición Directa	57%	55%	54%	51%	48%	54%	52%	52%	53%	52%	51%
Imposición Indirecta	18%	18%	20%	23%	23%	18%	18%	23%	17%	18%	18%

*La economía oculta participa de todas las posibilidades de fraude, por imposición directa, indirecta y por cargas sociales

Elaboración propia.

La opinión pública mayoritaria sobre los efectos del fraude fiscal es que disminuye los recursos disponibles para financiar los servicios públicos y las prestaciones sociales (valor medio del 35 por ciento para todo el período). Le sigue quienes opinan que crea injusticias, porque unos tienen que pagar lo que otros no pagan (24 por ciento). En tercer lugar se sitúan quienes consideran que obliga a aumentar la presión fiscal sobre aquellos que cumplen (19 por ciento). Por último, un 15 por ciento piensan que desmotiva a los buenos cumplidores. El resto se distribuye entre quienes creen que produce distorsiones económicas y aquellos otros que consideran que no tiene ningún efecto importante. La suma de aquellos que presentan un mismo patrón –pagar lo que dejan de pagar los otros, aumentar la presión fiscal de los que cumplen–, asciende al 43 por ciento de los valores medios en los once años considerados.

En la actualidad, no parece que la situación haya mejorado.

En cuanto al nivel o cuantificación del fraude, en febrero de 2008, según datos hechos públicos por la Asociación de Técnicos de Gestión del Ministerio de Hacienda (Gestha) y que recogió la prensa⁵⁸ el fraude en España rondaba el 23 por ciento del PIB, mientras que en Alemania se situaba en torno al 6 por ciento, casi una cuarta parte del fraude de España.

⁵⁸ Prácticamente toda la prensa diaria del 21 de febrero de 2008, inclusive la gratuita (20 Minutos; ADN,...).

9.3. CONSIDERACIONES

Primera. La mejor opinión sobre el cumplimiento fiscal se remonta a los años 1998 y 1999, años en los que el 86 y 82 por ciento consideraba que mejoraba, frente al 14 y 18 que consideraba que empeoraba. A partir de dichos años la línea de tendencia cambia, de forma más acusada desde 2002, empeorando la opinión sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Segunda. La opinión sobre el grado de cumplimiento fiscal se va degradando desde el año 2000, se acelera en 2002 y alcanza el peor valor para los once años en el último estudiado, 2005, en el que el 41 por ciento considera que empeora el cumplimiento de las obligaciones fiscales. En 2005 quienes consideran que aumenta el fraude suben al 48 por ciento, el doble que en 1999.

Tercera. La mayoría de los españoles, un 42 por ciento, responsabiliza a los empresarios del fraude. Si a este colectivo se le suma el “comercio” (que también es una actividad empresarial), el total asciende al 51 por ciento. Los siguientes colectivos, profesionales y trabajadores autónomos, están muy próximo entre sí (18 y 17 por ciento respectivamente) pero alejados de los empresarios. A estos cuatro grupos imputa la opinión pública española el 86 por ciento del fraude.

Cuarta. En el extremo opuesto, como más cumplidores, se encuentran los asalariados (1 por ciento de fraude); los agricultores (3 por ciento) y los rentistas (6 por ciento).

Quinta. En las opiniones sobre el fraude en ningún caso se toman en consideración los distintos regímenes fiscales que obligan a los distintos colectivos. No hay constancia que, por ejemplo, los trabajadores asalariados conozcan los entresijos de los regímenes de autónomos, profesionales, agricultores o empresarios⁵⁹.

Sexta. El 4 por ciento que en 2005 se señala como “otros colectivos” defraudadores, excede en importancia a su cuantificación. Exterioriza la mayor sensibilidad

⁵⁹ No hay constancia sobre si los trabajadores asalariados que contestan las encuestas conocen las posibilidades de desgravación y amortización que tienen autónomos, profesionales y empresarios para determinar sus ingresos netos, que es lo que se somete a tributación, y que permite múltiples conductas fraudulentas “de baja intensidad”, pero de la que están privados los asalariados. A título de ejemplo, en materia de ingresos: cobrar mediante notas o presupuestos en lugar de facturas; facturas sin numerar y sin IVA; facturas “verbales”, etc. En materia de gastos un comportamiento común es desviar los privados y/o de la familia, como costes de la actividad: teléfono, luz, combustible, gastos de restaurantes, otros suministros, equipamiento personal y familiar, incluso coche, viajes y vacaciones privadas; además del servicio doméstico de la familia que bien puede pagarlo la empresa.

de la sociedad ante bolsas de fraude que les resultan evidentes, aunque no fueran contempladas por los investigadores. Estas nuevas bolsas de fraude que aprecia la opinión pública afectan a la élite social.

Séptima. El colectivo de empresarios es consciente de su comportamiento defraudador. Los asalariados se autoevalúan como los menos defraudadores aunque, significativamente, su valoración propia duplica la percepción que tiene el conjunto de la sociedad, siempre dentro de unos valores absolutos poco significativos (autovaloración 2 por ciento, frente al 1 por ciento de la sociedad en su conjunto). Los profesionales (segundo colectivo defraudador en importancia cuantitativa) se autoevalúan muy favorablemente, un 33 por ciento por debajo de lo que lo hace la sociedad. No se dispone de información sobre como se valoran a sí mismos los trabajadores autónomos.

Octava. La explicación del fraude gira mayoritariamente en torno a un combinado de causas de carácter económico-administrativas (valor medio para todo el período: 64,64 por ciento). Pero la diversidad de causas que agrupa esa clasificación (presión fiscal excesiva y dificultades económicas del sujeto pasivo, por un lado; impunidad de los grandes defraudadores e ineficacia de la lucha contra el fraude como causas administrativas) dificulta una valoración más precisa. Sí puede afirmarse que, para la opinión pública, las razones administrativas predominan sobre las económicas.

Novena. La opinión de los encuestados a finales de 2005, ratifica la anterior conclusión. Predominan las causas administrativas (más propiamente, mal funcionamiento de las AAPP): “*impunidad de los defraudadores*” e “*ineficacia de la lucha contra el fraude*” sobre todas las demás. En segundo lugar están las razones de índole económica: “*elevada presión fiscal*” y “*trampear para salir adelante*”. En tercer lugar las causas morales: falta de honradez y de conciencia cívica del obligado a tributar, con un valor medio de 26 por ciento. En último lugar, y muy descolgado, con un valor promedio de 9,36 por ciento, se sitúa lo que se podría denominar “balance de rentabilidades”, es decir, la percepción sobre la adecuación-inadecuación entre el esfuerzo tributario realizado y los servicios públicos recibidos.

Décima. Implícitamente la opinión pública que refleja el estudio del Instituto de Estudios Fiscales está demandando de las AAPP una lucha mucho más eficaz contra el fraude fiscal y una moderación de la presión fiscal.

Undécima. El carácter residual, que como causa explicativa del fraude, tiene el balance de rentabilidades podría explicarse a partir del fenómeno identificado en

Andalucía por los profesores Navarro Yáñez y Pérez Yruela (2000) como “paradoja de la satisfacción”⁶⁰. A esta situación se llega como consecuencia de la mejora acelerada en las últimas décadas en los bienes públicos –infraestructuras y servicios–, en el marco de nuestra incorporación a la Comunidad, posterior Unión Europea, y de un Estado de Bienestar que, aunque tardío e incompleto, genera tal saturación en el grado de satisfacción que impide valorar críticamente la realidad, aunque se reconozca que existen disfunciones. En términos populares, magníficamente explotado por las fuerzas políticas en el poder: “*si nunca hemos vivido mejor que ahora, ¿qué más queremos?*”⁶¹.

Duodécima. Considerando la moralidad social o, con mayor precisión, la moral tributaria, resulta que los dos pilares en los que descansa el cumplimiento fiscal de los sujetos obligados son las retenciones salariales en origen por un tercero⁶², y la presión de los controles tributarios⁶³. Es decir dos factores en los que la intervención de la voluntad y el sentido ético y social del obligado son nulos.

Decimotercera. La honestidad de los asalariados, que constituye el colectivo más cumplidor, está vinculada estrechamente al conocimiento que previamente tiene la Hacienda Pública, en el IRPF, de la parte más importante de sus ingresos por los agentes retenedores, con lo que sus oportunidades de ocultación quedan minimizadas. Aún así, cuando se valoran como colectivos, duplican la percepción de su fraude fiscal. Parece que si no defraudan más es porque no pueden.

⁶⁰ Navarro Yáñez, C. y Pérez Yruela, M. *Calidad de vida y cambio social. De la polarización a la axiológica en la sociedad andaluza*, Revista Internacional de Sociología, nº 26, 2000.

⁶¹ Un enfoque distinto, y anterior, corresponde a J. K. Galbraith (1992), quien en un análisis general de las clases medias, las disocia en dos categorías, por una parte la media-media y media baja que a partir de la década de los años ochenta se afinca en una *cultura de la satisfacción* de carácter defensivo y regresivo; y por otra, los niveles más altos de esta misma clase que mantienen una dinámica todavía agresiva, a la conquista de nuevas metas.

Este proceso podría estar ocurriendo en Andalucía con alguna peculiaridad, dentro del modelo de “desarrollo cateto con paz rural” que el catedrático Porras Nadales entiende que se ha establecido en la Comunidad Autónoma. Prueba de ello es la distribución de beneficios sociales de bajo costo pero sin ninguna o escasa responsabilidad o contrapartida para el beneficiario, lo que acentuaría la cultura de satisfacción y la parálisis de la sociedad. Los costes derivados de un gasto público clientelar que no crea riqueza productiva, más los de oportunidad, se cargan a las generaciones futuras.

⁶² Tan importante o más que la retención es la declaración de los ingresos salariales que nominativamente comunica de forma directa el empresario a la Agencia Tributaria, bloqueando toda posibilidad de manipulación fraudulenta en la parte sustancial de los ingresos de los asalariados obligados a declarar el IRPF.

⁶³ ¿Hay algo a lo que tema más cualquier ciudadano español que a una carta certificada y con acuse de recibo de la Agencia Tributaria? No digamos nada si nos enfrentamos a requerimientos o inspecciones.

Decimocuarta. En consecuencia, quienes no están sometidos a retenciones en origen y todos aquellos sobre los que la Administración ejerce un menor o más difuso control, lo que hacen es activar las mayores oportunidades de ocultación de que gozan. Si la refrenan es, en primer lugar, por el temor a la inspección y, en mucha menor medida, por una conciencia cívica.

Decimoquinta. El auge económico no ha incrementado la conciencia cívica. La tendencia es la contraria, hacia actitudes más laxas. En el mejor momento económico del período considerado, diciembre de 2005, el 46 por ciento de los encuestados consideraban admisible la justificación del fraude.

Decimosexta. Es muy posible que en la sociedad española opere una segunda paradoja, la de la honestidad forzada o involuntaria: se hace pasar por virtud fiscal y comportamiento ético, lo que es mera imposición coactiva e ineludible de la Ley, verbigracia, el grado de cumplimiento fiscal de los asalariados consecuencia de las retenciones en origen por el empleador.

Decimoséptima. La economía sumergida se percibe como la conducta fraudulenta más perjudicial para la sociedad.

Decimooctava. La presión fiscal psicológica es muy importante. Se evidencia en la mayor sensibilidad que tiene la opinión pública hacia las conductas fraudulentas que afectan a la imposición directa, disminuyendo notablemente cuando tales conductas afectan a la imposición indirecta, sin tomar en consideración los importes que en cada caso se evaden.

Decimonovena. Se trata de una apreciación de carácter metodológico y teleológico. Las AAPP y sus organismos especializados concentran su interés en la recaudación de los recursos con que se nutren sus Haciendas públicas, pero no se estudia con igual intensidad la gestión, administración y gasto que de los recursos recaudados hacen las mismas.

Vigésima. En la Comunidad Autónoma de Andalucía no hay estudios, que se conozcan o a los que se haya tenido acceso, sobre las opiniones de los ciudadanos en estas materias. El estudio del Instituto de Estudios Fiscales no permite hacer precisiones de ningún tipo respecto de Andalucía.

10 | LA REGULACIÓN JURÍDICA

Las sociedades desarrolladas tienen propensión a regularlo todo. Más aún las latinas. Esta tendencia al exceso se aprecia de forma más que notable en España, desde la época imperial⁶⁴. La influencia histórica de teólogos y juristas ha conformado una cultura en exceso jurídico-formal. La regulación positiva de cualquier materia se confunde, en el imaginario del pueblo y sus dirigentes, con la efectiva resolución del problema. Sobre ese sustrato histórico-sociológico, y con el marco novedoso que establece nuestra Constitución de 1978, se ha construido el complejo sistema actual en el que más que ordenamiento jurídico habría que hablar de desordenado frenesí regulatorio del Estado, las Autonomía y, en su ámbito reducido y reglamentario, los Entes Locales. De forma que bien podíamos decir que nuestra aportación a la teoría de las Leyes-medidas sería la exuberancia de las disposiciones chapuza⁶⁵.

⁶⁴ Álvarez Martín, J. A.: *Presente y futuro de los Ayuntamientos democráticos. El desafío de la gestión de calidad como alternativa a la quiebra*, Bayer Hnos., Barcelona, 2001, pp. 184-185.

⁶⁵ El exceso regulador y burocrático tiene siglos de tradición en España. Galbraith refiere los cuatrocientos mil reglamentos promulgados sobre asuntos coloniales allá por 1700, refundidos en 1861 en unas once mil leyes. No hay que sonreírse de tales excesos porque la tendencia para nada ha menguado. Basta comprobar el tamaño que han adquirido los repertorios de legislación. En sólo diez años, los transcurridos entre 1985 y 1994 inclusive, la producción jurídica alcanzó 79 Leyes Orgánicas, 81 Reales Decretos Leyes, 340 Leyes ordinarias, 4.252 Directivas comunitarias y 20.872 Reales Decretos. A ello hay que añadir 1.802 Leyes autonómicas, todos los Decretos de las distintas CCAA, y toda la megaproducción reglamentaria menor, del Estado, Órdenes Ministeriales, las diez y muchas Comunidades Autónomas y sus múltiples Consejerías dictando Órdenes, y la producción reglamentaria, reglamentos y ordenanzas fiscales, de los más de 8.000 entes locales, etc. A lo que hay que sumar la producción legislativa de los últimos catorce años.

¿Se conocen las normas? ¿Se aplican? Esa parece ser una cuestión peliaguda que a muy pocos interesa.

La consecuencia de tal desenfreno regulatorio es que no hay energías suficientes para conocerlas con un mínimo de seguridad y certeza, pues se derogan, modifican o alteran unas a otras en brevísimos plazos. Menos energía queda para hacerlas cumplir. Y si lo que se pretende es que se apliquen con criterios de igualdad y objetividad, lo que se pide roza el imposible. En el mejor de los casos los más cumplidores pueden encontrarse en un limbo de cuasicumplimiento-cuasiinfracción⁶⁶. En el peor, la regulación opera como un mecanismo selectivo. Al amigo se le aplica la interpretación benévola y flexible. El enemigo descubrirá todo el rigor de la norma en su sentido más estricto, y más de una vez se sorprenderá al comprender que no se aplica una norma o disposición jurídica, sino un instrumento de retorsión. Quien no sea ni amigo ni enemigo, el desconocido, este no sabrá a que carta quedar, pues estará al juego de las circunstancias; en cualquier caso deberá armarse de larga paciencia, olvidando que estamos en el siglo XXI⁶⁷.

Aunque pueda parecer un exceso, esta forma de actuar está tan generalizada en nuestras AAPP que opera en su relación con los ciudadanos, y dentro de la propia Administración, no sólo para con sus empleados, también entre distintos órganos, según los partidos, banderías y fidelidades, o rencores, personales. Ya escribió Alejandro Nieto “*el día que los interventores y los directores se decidan a cumplir la Ley, la Administración quedará paralizada*”⁶⁸. Lo que desconocía el insigne Catedrático era que lejos de paralizarse, la reacción de los altos cargos podría ser traumática para el ingenuo cumplidor⁶⁹.

⁶⁶ Del desconocimiento y la inseguridad no escapan ni las instancias judiciales. No hay por qué rasgarse la toga si en una sentencia el juzgador reconoce explícitamente los presupuestos de hecho para aplicar la norma que pide el justiciable, y sin embargo aplica otra distinta, con fundamento en un criterio de autoridad indiscutible propio del *Ancienne Régime*, el criterio personalísimo del juez que dicta la sentencia. Los “fallos” no terminan en la instancia, se prolongan a lo largo de todos los eslabones del sistema judicial.

⁶⁷ Si la cuestión es peliaguda o sensible, por afectar a poderosos o políticos, el órgano llamado a resolver bien puede dejar el asunto en estudio *sine die* arguyendo la complejidad del asunto, excusa con la que sabrá apartar todas las denuncias de dilaciones indebidas que se interpongan. Mientras al justiciable y a su abogado, se le exigirá el cumplimiento estricto y perentorio de los plazos.

⁶⁸ *La organización del desgobierno*, Ariel, 1984.

⁶⁹ Véase la Sentencia del Tribunal Supremo Sala 3ª, Sección 7ª, de fecha 13-06-1997, Ponente Canciller Lallana, que afecta al Tribunal de Cuentas y a su comportamiento para con un funcionario cumplidor, sentencia que se aborda en *Los fondos públicos y el Tribunal de Cuentas. La desconocida responsabilidad contable. El alcance. La acción pública*, Bayer Hnos., Barcelona, 2006. Sobre la debilidad del control interno en la Administración Local, la situación puede llegar a tal extremo que el funcionario que informa por escrito que en las actas de arqueo de un Ayuntamiento se hacen constar como fondos en metálico, en la caja de la Corporación, más de mil millones de pesetas que no existen, los responsables del ente sin negar tal eviden-

En el ámbito económico la regulación es ingente por el cúmulo de particularidades sectoriales: condiciones constructivas, instalaciones, composición, etiquetaje, régimen variado de las múltiples licencias, medio ambiente, consumidores, materiales, competencia, precios, horarios, responsabilidades, lengua (etiquetas, rótulos), etc. En definitiva, toda la carga de la legislación general, la social, la laboral, la fiscal, la mercantil, la contable, más la específica del sector o rama productiva de que se trate, y las propias de las distintas AAPP que deban intervenir, que “mojen” en el asunto por razón de competencias, reales o pretendidas, básicas o de desarrollo, de ejecución, de vigilancia, de cualquier cosa en razón de un mal interpretado concepto de autonomía y de un ignorado principio de coordinación.

De todo ello resulta que el Derecho, que debería ser marco y cauce para el desarrollo ordenado de las actividades, fácilmente aparece como un embrollo que genera fuertes costes adicionales, directos e indirectos. La complejidad y excesos de regulación establecen un sin fin de trabas a las iniciativas y a los emprendedores, que ven dificultados su acceso a los procesos productivos regulares. De forma indirecta el marco regulatorio estimula el acceso a la economía sumergida y, por esa vía, al empleo irregular.

Puede ocurrir que quienes se inician en la actividad productiva estén operando, al menos durante algún tiempo, incluso en contra de su voluntad, por el cauce de la irregularidad. Al fin y al cabo, nadie nace sabiendo y hace falta un tiempo para saber manejarse entre tanto papeleo, oficinas y organismos. De ahí que tanto se hable de la ventanilla única y de la Administración electrónica. Pero una cosa es hablar y otra, como dice el refrán, dar trigo.

Todavía en la España de 2008 el emprendedor encuentra dificultades incomprensibles por parte de las AAPP cuando trata de abrir un negocio. Los más optimistas consideran que son necesarios una media de 47 días para cumplimentar los procedimientos que la legislación vigente exige para aperturar una empresa, siendo especialmente gravoso el tiempo que tardan los Ayuntamientos en otorgar la correspondiente licencia de apertura, entre quince días y tres meses, en los casos afortunados, y varios años (¡¡!) en los menos. Si la actividad está clasificada como molesta, nociva o peligrosa, o si hay que realizar obras de instalación o

cia, le abren expediente disciplinario con suspensión de funciones, lo empapan en la vía penal, le arruinan la carrera profesional, lo hunden y desprestigian como funcionario y como persona, y ellos siguen como si nada hubiera pasado. Al cabo de los años, todas las actuaciones contra el funcionario se archivan (el expediente administrativo, la querrela penal), los millones siguen sin aparecer, y aquí no ha pasado nada. Por cierto, el Tribunal de Cuentas nada quiere saber al respecto.

adecuación, los plazos, trámites, gastos, autorizaciones, licencias y tasas se superponen y dilatan en ocasiones *sine die*.

Frente a estas prácticas, otros países tienen sistemas administrativos extremadamente eficaces. En Australia se tarda 2 días y se resume en dos trámites; Canadá, 3 días y también dos trámites, y en Europa, Bélgica tarda 4 días y lo resuelve en tres trámites. Considerando la agilidad para autorizar la apertura de un negocio ordinario, no sujeto a legislación específica o especiales complejidades, España ocupa el puesto número 118 en la comunidad internacional. La consecuencia de una carga burocrática tan irracional repercute sobre el emprendedor en el momento crucial del inicio de la actividad, multiplica los gastos, le roba tiempo indispensable para labores de organización, promoción y captación de clientes y genera mucha incertidumbre y desánimo. En la experiencia de muchos la mejor ayuda para los empresarios incipientes no son medidas de fomento y subvención, que muchos califican como política de “bombo e imagen”. Bastaría con la reducción de trabas y unos trámites administrativos racionales en plazos breves. Además, por el hecho de otorgar todos los permisos y autorizaciones las Administraciones no asumen obligaciones ni para el emprendedor, ni para los consumidores, se trata tan sólo de remover vía licencias unos obstáculos que la propia Administración Pública, a través de la normativa correspondiente, previamente ha establecido.

A finales del pasado siglo XX, fueron bastantes los investigadores que demostraron que en los países con mayor regulación existe una clara tendencia a la economía sumergida, así Johnson, S., Kaufmann, D. y Shleifer, A. (1997); Friedman, E., Johnson, S., Kaufmann, D., y Zoido-Lobaton, P. (1999); Schneider y Enste (1999). Todos ellos citados por Ferraro et al., (2002).

El exceso regulador no es la solución. Las normas que no se aplican son ciertamente ineficaces, pero su efecto perverso es mucho mayor: desvirtúan a las eficaces. Lo importante, como siempre ha sido en el mundo jurídico, es que la regulación sea clara, coherente, suficiente pero no excesiva, atinada, segura. Y que se cumpla.

Las AAPP deben actuar con la mayor celeridad y agilidad, simplificando todo lo inútil y accesorio que, si se pudieran examinar los expedientes administrativos, se comprobaría que es casi todo. Deben contar con adecuados y eficientes mecanismos que vigilen su aplicación por todos los obligados a su cumplimiento. Y operar siempre, en aplicación de la Ley, con criterios de igualdad.

11 | EL FACTOR DEMOGRÁFICO

Toda alteración de la población afecta y modula la demanda de bienes y servicios y repercute en la oferta de mano de obra. El mercado de trabajo puede verse afectado por múltiples causas demográficas: variaciones en la población real; en su distribución por tramos de edades; en sus conductas (propensión a la ocupación, estímulos o frenos al proceso de incorporación al trabajo; movilidad territorial; incorporación de la mujer, etc.) Al relacionar estas variables con las estructuras económico-productivas y la regulación jurídica, repercuten en la economía sumergida y en el empleo irregular.

Las previsiones sobre la población española realizadas con el censo de 1991 por organismos oficiales, españoles e internacionales, preveían que España no alcanzaría nunca los 40 millones de habitantes y que hacia el 2010 la población descendería. La realidad las ha desmentido. Incluso proyecciones posteriores como la realizada por el INE en base al censo de 2001, o la realizada por Eurostat en 2005, han resultado erróneas. Las previsiones de una población en 2015 de 45,264 millones, con un techo en 2025 de 45,556 millones, momento en que tendría lugar un lento descenso que nos retraería, en 2050, a los 42,834 millones, han quedado cortas.

La población censada al 1 de enero de 2007 ascendía a 45.200.737 habitantes, según los datos definitivos del INE. El avance del Padrón hecho público por el mismo Instituto el 20 de junio de 2008, cifró provisionalmente la población empadronada a 1 de 2008 en 46.063.511 personas. Las previsiones establecidas con

un horizonte de 25 años han sido barridas. Diecisiete años antes se han superado en más de 500.000 personas y, lejos de iniciar el descenso previsto, ahora se considera que seguirá aumentando.

La explicación a este desfase se encuentra en el componente inmigración que ha resultado ser el fenómeno más extraordinario y radical que ha padecido la sociedad española en los últimos años.

11.1. LA INMIGRACIÓN. UNA REVOLUCIÓN GLOBAL

Prescindiendo de interpretaciones y análisis sesgados por apriorismos ideológicos, los posicionamientos ante el proceso migratorio de estos últimos años se mueven entre dos corrientes extremas multicausales. Quienes se pronuncian a favor pueden hacerlo por: razones humanitarias; intereses económicos (necesidad de mano de obra; salarios más bajos); sesgados análisis socio-económicos y estructurales⁷⁰, o puramente demográficos, como rejuvenecer la población sometida a un acelerado proceso de envejecimiento. Quienes se oponen también pueden alegar un amplio abanico de argumentos: mantener el *statu quo*; seguridad⁷¹; efecto desbordamiento; incremento de competencia por bienes escasos (el trabajo, las prestaciones del

⁷⁰ “(...) el binomio pobreza-riqueza es en la actualidad más extremo que nunca antes en la historia. Las diferencias entre ricos y pobres son abismales. No sólo entre personas individuales, sino entre categorías enteras de personas. En muchos países desarrollados el 1% de la población con mayores ingresos puede recibir anualmente unas 500 veces más que el 1% de menores ingresos”, de Sebastián, L. *Problemas de la globalización (comercio, emigración, medio ambiente)*, Cuadernos Cristianisme i Justicia, nº 135, agosto 2005.

⁷¹ El 33% de la población reclusa española es inmigrante. ABC 09-02-2008, Edurne Uriarte, p. 56.

Otras fuentes:

La población reclusa en España crece desmesuradamente. El 89% de las personas que ingresaron en prisión en 2002 eran extranjeros, ocupando la primera posición los originarios del Magreb. (Belt Ibérica, especialistas en prevención. 5 de junio de 2002. <http://www.belt.es/noticias/2002/02>).

A finales de 2007 la situación aún era peor, la proporción de población reclusa extranjera era del 34,23 por ciento del total, ascendiendo hasta el 57,33 en Castilla y León. En el centro de la Moraleja (Palencia) 1.230 de los 1.606 reclusos eran extranjeros. El ritmo de crecimiento es enorme, de 2004 a 2007 la media nacional de reclusos extranjeros aumenta en el 51,11 por ciento. (Los domingos de ABC 23-03-2008, Claves de Actualidad, Valentí Puig).

En el barómetro del Centro de Estudios de Opinión (CEO) de la Generalitat, correspondiente al mes de enero de 2008, hecho público en febrero, la inmigración es el principal problema de los catalanes, por encima del déficit de infraestructuras y del acceso a la vivienda.

Para una visión diferente puede consultarse *Ciudadanos o intrusos: La opinión pública española ante los inmigrantes*, Colectivo IOÉ (M. A. de Prada, C. Parada, Walter Actis), disponible en internet.

sistema de bienestar); consecuencias sanitarias⁷², alteraciones culturales y sociológicas, etc. Y todo ello sin que ni favorables ni opuestos nieguen la positiva función desarrollada por la inmigración en tiempos recientes, verbigracia, en países como USA, Canadá, o la propia Europa en el pasado siglo XX. Alemania, Suiza, Francia, o Gran Bretaña no habrían alcanzado los niveles de desarrollo y riqueza sin la aportación fundamental de la fuerza de trabajo foránea.

No es objeto de este trabajo profundizar en la complejidad del actual proceso emigratorio, pero sí es obligado detenerse en él dado su trascendencia y repercusiones en la economía sumergida y en el trabajo irregular.

El Catedrático Luis de Sebastián Carazo habla de la *función de emigración*, entendida como una cuestión de incentivos y costos, a partir de la brecha de ingresos entre los países de origen, que producen un efecto expulsión, y el punto de destino, que genera el efecto atracción⁷³. Efectos que se han agudizado en los últimos veinticinco años por el impacto de los medios de masas y la desaforada generalización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). La visualización del bienestar estimula la emigración, haciendo insoportable la resignación en unas condiciones que los afectados valoran como peores. “*La brecha de ingresos es una influencia muy poderosa en la determinación de los flujos migratorios. Es como una fuerza cósmica que empuja a los habitantes de los países pobres a intentar irse a los ricos*”⁷⁴. También generan efecto expulsión aquellos factores no estrictamente económicos que desestructuran las sociedades de origen y minimizan sus posibilidades de desarrollo, como las prolongadas situaciones de inestabilidad y riesgo, consecuencia de fanatismos políticos, tribales o religiosos; causas económicas que estimulan codicia internacional, (donde aparecen materias primas de alto valor económico o estratégico, surgen de inmediato conflictos de todo tipo), o graves y persistentes alteraciones climáticas.

⁷² En materia sanitaria hay un doble efecto. Al percibir los inmigrantes asistencia total y gratuita, sin necesidad de contraprestación alguna, los costes económicos se distribuye entre toda la población que cotiza y paga impuestos. Además, en ocasiones puede existir un perjuicio sanitario directo por propagación de enfermedades como la tuberculosis. Ceuta y Melilla son las comunidades con más casos por habitante, seguidas de Cataluña (1.343); Andalucía (916); Madrid (783) y Valencia (580) (datos oficiales del Ministerio de Sanidad). Pero la situación puede ser más grave: se afirma que un tercio de los casos no se notifica, por lo que los casos reales podrían estar por encima de los 1.600 en Andalucía y 1.165 en Madrid. En Europa los Estados con más número de tuberculosos son: Rumanía seguida de Lituania, Letonia, Bulgaria, Estonia, Portugal, Polonia y Hungría (Diario Metro-Andalucía 27-03-2008). Como es conocido el colectivo de rumanos es especialmente importante en España.

⁷³ “*El city lights effect, (efecto luces de la ciudad), un término que se acuñó hace años para explicar el éxodo rural por las comodidades y oportunidades que ofrecían las ciudades*”. Ob. cit.

⁷⁴ De Sebastián, L. *Problemas de la globalización...*

Este comportamiento también tiene una explicación racional y económica fundada en el menor costo marginal en que incurren los nuevos inmigrantes. Siendo verdad que a mayor distancia mayor coste, también lo es que el coste total en que incurren comprende una serie de sumandos: gastos del viaje, riesgos, apertura o rigidez del país de destino, acogida de inmigrantes del mismo origen ya asentados, probabilidades de repatriación, etc. Estas variables son determinantes para establecer la ruta y el punto de destino. Si se pretende acceder a un país y es más fácil llegar a través de otro, será este último el destino preferente, porque minimiza el coste. El riesgo, para el país intermedio, es que termine siendo el destino definitivo. También es trascendente el efecto llamada, que opera de múltiples formas. Una es el interés del país de destino en acoger o regularizar mano de obra extranjera⁷⁵; otra, la mera concentración de emigrantes de una misma nacionalidad o localidad de origen en una zona o territorio concreto, desde donde difunden las ventajas de ese lugar entre sus compatriotas, atrayéndolos a la misma zona como un imán.

España, que hace algunas décadas era país de emigración, recibe ahora inmigrantes, presentando un perfil muy sensible ante la nueva situación. Nuestra economía es, comparativamente, muy desarrollada. Presenta altos beneficios sociales. La población nativa está envejecida y con tendencia a acelerar este proceso. Las tasas demográficas de los oriundos no aseguran la renovación. A su vez forma parte de un continente rico y envejecido rodeado por dos gigantes demográficos, África por el Sur, y por el Este algunos estados europeos retrasados económicamente y el gran gigante demográfico: Asia. Sobre ellos la Unión Europea proyecta una luz cegadora de bienestar.

Estos factores, brevemente bosquejados, conforman el que será uno, sino el mayor, de los grandes problemas del siglo XXI, que se hará sentir con especial intensidad en Europa, cuya población nativa parecerá, cada vez más, una “enana blanca” demográfica. Perspectiva que confirmó y cuantificó la División de Población de Naciones Unidas en 2001, al establecer la previsión de población mundial, que se recoge, exclusivamente para tres continentes, en la Tabla 43.

⁷⁵ Las hemerotecas guardan las desafortunadas declaraciones de un destacado político español en puestos de gran responsabilidad, anunciando a bombo y platillo que la economía española necesitaba “X” millones de inmigrantes. Dados los tiempos que corren, es preferible no recordar la cifra concreta.

Tabla 43. Proyección de la población 2000-2050.

Continente	Año 2000	Estimación 2050
ASIA	3.672 millones	5.428 millones
EUROPA	727 millones	623 millones
ÁFRICA	794 millones	2.000 millones

Elaboración Propia. Fuente División de Población UN, 2001.

En este contexto no es de extrañar que se produzcan ingentes oleadas de migraciones hacia Europa. El total, hasta 2050, se evaluaba en 700 millones de personas. La cifra puede asustar. Muchos millones, sin duda. Pero si se considera proporcionalmente, supone menos del diez por ciento del total de la población que se prevé para Asia y África en dicha fecha. Como la población nativa de Europa presenta unos índices demográficos por debajo de la capacidad de reemplazo, el envejecimiento es una evidencia, y el escenario más que previsible es que los nativos pasen a ser minoría frente a las oleadas de inmigrantes con una edad media mucho más joven y una fuerte tasa de reproducción.

Nada radicalmente nuevo en la historia de Europa. Lo que no significa que haya que minimizar la importancia de la revolución demográfica que, en Europa en general y en España en particular, está en marcha. Especial atención deberá prestarse a sus consecuencias más lamentables. El desarraigo y la xenofobia están a la vuelta del calendario⁷⁶. Una dura realidad a la que sistemáticamente se da la espalda, pero que afectará a todas las facetas de la vida europea, empezando por el consumo de recursos escasos (agua, alimentos...), hasta las más sutiles manifestaciones de la vida en sociedad: etnias, costumbres, idiomas, valores, cultura, religión, convivencia, seguridad, etc., con todas las implicaciones económicas y políticas que cabe esperar. Ciertamente Europa ya ha vivido períodos históricos

⁷⁶ Sucesos violentos se han sucedido en los últimos años en Alemania, Francia, Suiza, Austria y España. Cada vez con connotaciones más complejas por parte de oriundos e inmigrantes. En Lille (Francia, abril 2000) las crónicas aludían a predicadores islamistas que denunciaban a las fuerzas del orden esgrimiendo a gritos el Corán. Desde entonces las cíclicas oleadas de confrontaciones violentas no han hecho más que arrear. Las medidas del gobierno de Berlusconi en Italia en el verano de 2008, con el ejército patrullando las ciudades más importantes para controlar a los emigrantes, con el beneplácito y la satisfacción de muchos italianos, son la otra cara de la moneda.

Lejos de hacer cuestión ideológica del problema, basta hacerse la pregunta que planteaba el Catedrático de Filosofía Política Vargas-Machuca: ¿somos los españoles, somos los andaluces, distintos y mejores que los demás europeos? Parece que no, que todo depende de la intensidad del fenómeno migratorio.

complejos (caída del Imperio Romano; invasiones), pero nunca con la intensidad que es posible ocurra en un futuro no demasiado lejano⁷⁷.

De su mano nos llega un multiculturalismo que en tanto no florezca en una mutua integración, en una síntesis superadora de las contradicciones, consagrará las diferencias y focalizará la sociedad en subculturas étnicas, ghettos y estrategias de supervivencia local que generarán un medio inestable. Si es así, cabe esperar, para sorpresa de los menos avisados, periódicas fases de desahogo que cursarán con explosiones populares de aquellos que son reconocibles como los “sin”: sin arraigo, sin nacionalidad, sin papeles, sin sueldo fijo, sin cualificación, sin trabajo, sin... nada que perder. Y viceversa, también es previsible que estallen olas de reacción de aquellos que se sienten amenazados por “los otros”.

Todavía en términos generales, hay que dejar claramente sentado que la emigración por causas económicas se dirige, como es lógico, a donde hay trabajo real.

Pero ese trabajo al que aspira puede ser compatible con situaciones en las que los territorios de destino presentan elevadas tasa de paro: “*en Europa los emigrantes han encontrado trabajo aún en períodos de destrucción de empleo, lo que muestra que siempre hay empleos reservados para la emigración, que son generalmente muy precarios*”⁷⁸. Es lo que ha pasado los últimos años en Andalucía. Los inmigrantes han ocupado los nichos de empleo que los nativos rehusaban por su escasa valoración social, bajo nivel de salarios, horario o el poco prestigio social. Además, la necesidad de obtener un empleo con el que sobrevivir, costear los gastos en que han incurrido al emigrar y apoyar a los familiares que quedaron en el país de origen, les predispone, incluso les obliga a trabajar en cualquier condición, de lo que se favorece el empleador. Más aún si trabajan “sin papeles”, en condiciones de irregularidad, fase más o menos larga por la que casi todos no tienen más remedio que transitar⁷⁹.

⁷⁷ Tampoco es lo mismo estudiar los fenómenos históricos que padecerlos.

⁷⁸ De Sebastián, L., ob. cit.

⁷⁹ Incluso muchos que vienen con los papeles arreglados, con un contrato previo, caen en esta situación. Demasiadas veces resulta ser un contrato ficticio, preparado por algún familiar ya afincado en España que consigue la colaboración de quien piensa que está ayudando a personas necesitadas, pero que ni quiere ni necesita el trabajo.

11.2. LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA Y SUS EFECTOS EN LA ECONOMÍA SUMERGIDA Y EL EMPLEO IRREGULAR

Existía un importante establecimiento de poblaciones foráneas en zonas costeras peninsulares y en las islas, cuyas características eran bien precisas: ingleses y alemanes de la tercera edad o jubilados, con un importante nivel de rentas al menos en términos comparativos. Ahora el fenómeno es distinto, en su intensidad y naturaleza. Han llegado varios millones de personas en muy pocos años que vienen a trabajar, compitiendo, al menos en teoría, por uno de los recursos tradicionalmente escasos en nuestro país, y particularmente limitado en la Comunidad Autónoma de Andalucía: los puestos de trabajo.

Enfrente, a escasos kilómetros, en el norte de África próximo a la Península Ibérica, tiene lugar un crecimiento ingente de población, que se ha triplicado entre 1950 y 1990, generando una importante presión agrícola y ganadera sobre terrenos marginales, en perjuicio de bosques y pastos, cuyas consecuencias ecológicas y económicas se harán sentir más pronto que tarde. Existe un empobrecimiento efectivo agravado por la presión de las migraciones subsaharianas. España, y sobre todo Andalucía, están situadas en la brecha demográfica más acusada del Planeta. Aún hay que añadir que, por razones históricas y culturales, España es país de destino preferente para otro foco de inmigración localizado en el sur y centro de América (Ecuador, Colombia, Perú, Argentina, Bolivia, República Dominicana, etc.).

Así y todo España mantenía una situación bastante relajada hasta comienzos del presente siglo. La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración mantenía en febrero de 2008 en la página web del MTAS⁸⁰ un informe, sin fecha ni autor, sobre la Inmigración en España que debió confeccionarse en el 2000 o, a más tardar, 2001, ya que refiere datos del período 1981 a 1999 y ocasionalmente del 2000. En él se reconoce la importancia creciente del fenómeno migratorio advirtiendo que *“todavía lo será aún mayor en el futuro”*. En 1981 el número de inmigrantes que había en España eran 198.042 personas, que ascendían en 1999 a 801.329⁸¹, de ellos con permiso de trabajo 172.838 (21,57 por ciento del total). Como en aquellas fechas no había graves problemas para obtener permiso de trabajo, cabe suponer que los restantes 628.491 (78,43 por ciento) serían rentistas, la mayoría jubilados. De los trabajadores, el 89,65 por ciento, 154.949 personas, eran asalariados por cuenta ajena

⁸⁰ Fecha de acceso 04-02-2008, dirección:

<http://extranjeros.mtas.es/es/general/inmigracion4d9269a57dacc75e121882543c81c7bf.html>.

⁸¹ La cifra definitiva de inmigrantes en España a 01-01-1999, según el INI, eran 748.953 personas.

y el 10,35 por ciento por cuenta propia. En el colectivo de los que tenían permiso de trabajo destacaban, ya entonces, los que procedían del continente africano, seguido de sudamericanos, asiáticos y europeos. Por países, los colectivos más importantes correspondían a Marruecos, Perú, República Dominicana, Filipinas, República Popular China y Ecuador que, en conjunto reunían el 68,05 por ciento de los trabajadores extranjeros. Operaban preferentemente en el sector servicios, seguidos del agrícola, construcción, e industria. Las conclusiones que extraía el informe eran:

“1. No cabe duda de que este fenómeno en España en el momento actual no tiene las mismas características que en países como Alemania, Francia o el Reino Unido, que llevan más tiempo abordando la inmigración y que nos sitúa en una situación privilegiada para aprovechar otras experiencias y poder afrontar el diseño de una política de Estado con los instrumentos necesarios de planificación, programación y coordinación de todos los poderes públicos, de cara a participar e impulsar el tratamiento del fenómeno de la inmigración en la Unión Europea.

2. Es previsible que continúe el flujo migratorio existente, principalmente en la cuenca mediterránea, y que la necesidad de trabajadores en algunos sectores de actividad, se incremente en los próximos años.

3. El aumento de la presión migratoria también supondrá un incremento de los flujos irregulares que utilizan las redes de tráfico de personas, para las que el territorio español no es sólo punto de destino, sino también de tránsito.

4. Los datos más recientes nos permiten hacer previsiones de cara a los próximos años, de forma que se producirá una mayor importancia en el total de la población inmigrante de las personas procedentes de terceros países (Norte de África, algunos países iberoamericanos, países del África subsahariana, y China) en detrimento del protagonismo que en la actualidad tienen los nacionales de países de la Unión Europea.

5. La fuerte concentración de extranjeros en las Comunidades autónomas de Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, Madrid, Murcia, y Valencia seguirá existiendo en los próximos años, aún cuando el incremento de la presencia de extranjeros también será una realidad en todo el territorio español”⁸².

Desde este punto de partida, con los datos estadísticos oficiales del INE (padrón de habitantes) y del Boletín Estadístico de Extranjería e Inmigración (BEEI), se

⁸² El subrayado es nuestro. A pocos años vista, parece que la *privilegiada situación* ha servido de bien poco a nuestros poderes públicos.

elaboran las Tablas 44, 45 y 46 que informan de la evolución global de la población en España, descomponiéndola en españoles y extranjeros. Como quiera que el INE no diferencia entre españoles de origen y nacionalizados, todavía habría que matizar que en el total de españoles se contabilizan, como es lógico, los nacionalizados cuyo número es creciente y cabe que lo sean más en el futuro, toda vez que uno de los requisitos exigidos es la permanencia que, en el caso de los hispanoamericanos se reduce a un plazo muy breve. Objetivamente, al margen de cualquier tipo de valoración, los primeros signos de esta tendencia ya han aparecido. En trece años, en el período 1992-2003, obtuvieron la nacionalidad española 153.537 personas. Este número se rebasó con creces en los cuatro años siguientes, en que se concedió la nacionalidad a 215.295 extranjeros, a un ritmo creciente: en 2004, fueron 38.328; en 2005, 42.826; en 2006, 62.335 y en 2007 se alcanzaron las 71.806 nacionalizaciones⁸³.

Tabla 44. Cifras oficiales de población (INE) 1981-2008.

AÑO	TOTAL	ESPAÑOLES	EXTRANJEROS
1981*	37.683.362	37.485.320	198.042
1999	40.202.160	39.453.207	748.953
2000	40.499.791	39.575.912	923.879
2001	41.116.842	39.746.185	1.370.657
2002	41.837.894	39.859.948	1.977.946
2003	42.717.064	40.052.896	2.664.168
2004	43.197.684	40.163.358	3.034.326
2005	44.108.530	40.377.920	3.730.610
2006	44.708.964	40.564.798	4.144.166
2007	45.200.737	40.681.183	4.519.554
2008**	46.063.511	40.842.934	5.220.577

*La población extranjera del 1981 procede del informe del MTAS citado.

**Cifras provisionales INE publicadas en junio 2008.

Elaboración propia.

⁸³ Datos del Ministerio de Justicia publicados en la prensa (Servimedia 07-03-2008; el periódico 16-08-2006). En un futuro inmediato las cifras de nacionalización por residencia podrán dispararse aún más ya que el acceso a la nacionalidad en función de la residencia, que exige como regla la permanencia legal y continuada durante al menos 10 años, tiene numerosas excepciones que reducen este límite. A los nacionales de Portugal, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial, los de cualquier país de Iberoamérica y quienes sean sefardíes, les basta con una residencia de dos años. Plazo que se reduce a un único año en determinados casos, entre otros: a) no nacionales que hayan nacido en España; b) cónyuge de ciudadano español no separado de hecho o legalmente; c) viuda/o de español/a, si cuando se produjo el fallecimiento no estaba separado de hecho o legalmente; d) nacido en el extranjero pero con uno de los progenitores o abuelo español.

Tabla 45. Proporción de extranjeros. 1981-2008.

Año	Sobre población TOTAL	Sobre poblac. ESPAÑOLA
1981	0,526%	0,528%
1999	1,863%	1,898%
2000	2,281%	2,334%
2001	3,334%	3,449%
2002	4,728%	4,962%
2003	6,237%	6,652%
2004	7,024%	7,555%
2005	8,458%	9,239%
2006	9,269%	10,216%
2007	9,999%	11,110%
2008	11,333%	12,782%

Elaboración propia.

Tabla 46. Tasa anual de crecimiento de la población. 1981-2008.

Año	Población total	Poblac. Española	Poblac. Extranjera
1981	100,00%	100,00%	100,00%
1981-1999	6,68%	5,25%	278,18%
2000	0,74%	0,31%	23,36%
2001	1,52%	0,43%	48,36%
2002	1,75%	0,29%	44,31%
2003	2,10%	0,48%	34,69%
2004	1,13%	0,28%	13,89%
2005	2,11%	0,53%	22,95%
2006	1,36%	0,46%	11,09%
2007	1,10%	0,29%	9,06%
2008	1,91%	0,40%	15,51%

Elaboración propia.

En 28 años, en poco más de una generación, el peso de la población extranjera ha pasado de ser mínima a muy significativa, habiéndose incrementado durante todo el período un 2.636,10 por ciento, mientras la población de nacionalidad española lo hacía muy lentamente. Este acelerado crecimiento de la población extranjera presenta picos más altos con ocasión de los procesos de regularización administrativa, ineficaces para acabar con el problema.

Como revelan las cifras provisionales a 1 de enero de 2008, el crecimiento de la población en España recae de manera extraordinaria y sostenida en los extranjeros, hasta el punto que de los nuevos empadronados a lo largo de 2007 el 81,25 por ciento, un total de 701.023 personas, corresponden a este colectivo, frente a 161.751, el 18,75 por ciento que son españoles, incluidos los nacionalizados. Todo ello según los datos oficiales. Pero la permanente y gran duda en materia de extranjería es conocer su número con certeza. Su estimación es variable según las fuentes que se consulten que, por lo demás, carecen de registros. A fines de febrero de 2008, CCOO cifraba el número de trabajadores extranjeros sin registrar en un millón. Otras fuentes lo hacían en un mínimo de cuatrocientos mil. El Presidente del Gobierno los cifraba en doscientos cincuenta mil⁸⁴. Lo cierto es que cada vez que se conoce el padrón de habitantes o su avance provisional el número de inmigrantes empadronados aumenta en varios cientos de miles.

La consulta de fuentes oficiales confirma el desajuste entre los diversos registros, por ejemplo, cruzando los datos del INE con los que recoge el BEEI y con los Anuarios Estadísticos del MTAS (en la actualidad MTI).

⁸⁴ Entrevista a José Luis Rodríguez Zapatero. Diario El País, 7 de marzo 2008.

Tabla 47. Extranjeros en España según distintas situaciones y fuentes⁸⁵.

Fecha	Empadronados datos del INE*	Autorizados (con tarjeta de residencia o equivalente)**	En alta en Seguridad Social**	**Fuente de la información BEEI
31/12/02	2.664.168	1.245.140		nº 1, marzo 2004
31/12/03	3.034.326	1.647.011		nº 1, marzo 2004
14/04/04			1.062.193	nº 2 junio 2004
31/12/04	3.730.610	1.977.291		nº 4, enero 2005
31/03/05		2.054.453		nº 5, abril 2005
12/07/05			1.588.215	nº 6, julio 2005
31/12/05	4.144.166	2.738.932		nº 7, enero 2006
31/12/06	4.519.554	3.021.808	1.823.973	nº 11, enero 2007
31/03/07		3.236.743		nº 12, enero 2007
11/07/07			2.144.008	nº 13, julio 2007
31/12/07	5.220.577	3.979.014	2.357.218	nº 15, enero 2008
31/03/08		4.192.385		nº 16, abril 2008

Elaboración propia.

*Los datos del padrón de habitantes del INE están referidos siempre al 1 de enero de cada año, los del BEEI cierra los datos de autorización de extranjeros al 31 de diciembre de cada año. Dada la festividad administrativa de ambos días, creemos que los datos de 31 de diciembre del BEEI son plenamente equiparables a los del INI referidos al día siguiente 1 de enero. Algunos datos publicados en el BEEI no coinciden con los del Anuario estadístico del Ministerio de Trabajo a la misma fecha.

**La cifra del padrón de 1-1-2008, que aquí referimos como 31-12-2007, según se ha explicado, son datos provisionales.

La Tabla anterior documenta el desfase notable entre la población extranjera empadronada y la autorizada. Diferencia que disminuye con los sucesivos procesos de regularización, pero que no solucionan el problema, y que ha colocado a España en el segundo lugar entre los miembros de la OCDE en receptor de inmigrantes legales, superada sólo por USA, y en el primer lugar entre los países, con un número de habitantes significativo, con mayor porcentaje de población extranjera⁸⁶.

⁸⁵ Lamentamos no poder recoger información del BEEI nº 17, que debía corresponder, en la periodicidad con que se venía presentando, al mes de junio o julio. A fin de agosto de 2008 aún no se había publicado.

⁸⁶ Según el informe anual de migraciones de la OCDE referido al año 2006 y presentado el 10 de septiembre de 2008. Para ser exactos, España es el tercer país. Los primeros lugares corresponden a Luxemburgo y Suiza. Por debajo de España están Alemania (8,20 por ciento de población extranjera), USA (7,40), Australia (7,20), Reino Unido (5,80), Francia (5,60) e Italia (5,00).

Tabla 48. Tasa de población inmigrante 2007.

País	% sobre total de la población	Datos absolutos en millones de personas	% de los inmigrantes sobre la población nacional del país
España	9,99	4,52	11,10
Francia	9,60	6,10	10,62
Alemania	8,90	7,35	9,77
Reino Unido	8,10	4,90	8,81

Elaboración propia a partir de los datos del IIº Anuario de Comunicación del Emigrante en España, 2007. La situación a 1 de enero de 2008 hace avanzar más la diferencia de España con otros países de la UE.

Para la última fecha que tenemos datos definitivos comparables (31-12-2006 BEEI; 01-01-2007 INI) resulta que el 33 por ciento de los extranjeros empadronados estaban sin regularizar. Existe un bolsa de inmigrantes por regularizar que se deshincha con los procesos de regularización pero de inmediato comienza a cobrar volumen a la espera de otro vaciado, y así sucesivamente, lo que también tiene una explicación económica. Cuando los inmigrantes que trabajan irregularmente alcanza los ansiados “papeles” saltan a actividades regulares con mejores condiciones, “esta «fuga» termina generando un problema de escasez de mano de obra, que obliga a los empleadores a reclutar trabajadores de la bolsa de inmigración irregular”⁸⁷.

Tabla 49. Evolución de la población extranjera 2005-2008.

	2005	2006	2007	2008
Extranjeros empadronados*	3.730.610	4.144.166	4.519.554	5.220.577
Con residencia autorizada**	1.977.291	2.738.932	3.021.808	3.979.014
Afiliados a Seg. Social y en alta**	1.076.744	1.688.598	1.823.973	1.981.106

Elaboración propia.

*Datos INE a 1 de enero de cada año.

**Datos Anuario Estadístico MTAS, a 31 de diciembre de 2004, 2005, 2006 y 2007; datos definitivos salvo los de 2007 que corresponden al avance.

⁸⁷ Colino et al. (2007), p. 185.

Es significativa la diferencia entre las tres categorías: empadronados, regularizados y afiliados en alta. Bien entendido que no todos los empadronados o regularizados tienen por qué ser trabajadores en alta, si bien cabría esperarlo para un gran mayoría ya que el interés fundamental de la emigración de los últimos años es de carácter económico, sin que se desconozca que gran parte de la población alemana y británica afinada con preferencia en las Baleares y la costa mediterránea no tiene tal objetivo.

Tabla 50. Tasas de regularización y alta en Seg. Social de la población emigrante.

Fecha	Regularizados/ Empadronados	En alta en Seg. Soc./ Empadronados	En alta en Seg. Soc./ Regularizados
01-01-2007	66,86%	40,36%	60,36%
01-01-2008	76,22%	37,45%	49,79%

Elaboración propia.

Este colectivo se distribuye de forma desigual entre las distintas CCAA.

Tabla 51. Distribución de la población por Comunidades Autónomas 01-01-2008.

Comunidad	Población Total	Espanoles	Extranjeros	Extranj. / Total	Extranj. / Espanoles
Andalucía	8.177.805	7.562.018	615.787	7,53%	8,14%
Aragón	1.325.272	1.171.282	153.990	11,62%	13,15%
Asturias	1.079.215	1.039.044	40.171	3,72%	3,87%
Baleares	1.071.221	848.890	222.331	20,75%	26,19%
Canarias	2.070.465	1.788.461	282.004	13,62%	15,77%
Cantabria	581.215	548.117	33.098	5,69%	6,04%
Castilla la Mancha	2.038.956	1.835.109	203.847	10,00%	11,11%
Castilla-León	2.553.301	2.399.866	153.435	6,01%	6,39%
Cataluña	7.354.441	6.256.475	1.097.966	14,93%	17,55%
Ceuta	77.320	74.238	3.082	3,99%	4,15%
Comunidad Valenciana	5.016.348	4.178.124	838.224	16,71%	20,06%
Extremadura	1.095.894	1.060.845	35.049	3,20%	3,30%
Galicia	2.783.100	2.687.973	95.127	3,42%	3,54%
La Rioja	317.020	273.496	43.524	13,73%	15,91%
Madrid	6.251.876	5.260.617	991.259	15,86%	18,84%
Melilla	71.339	64.917	6.422	9,00%	9,89%
Navarra	619.114	554.596	64.518	10,42%	11,63%
País Vasco	2.155.546	2.038.896	116.650	5,41%	5,72%
Región de Murcia	1.424.063	1.199.965	224.098	15,74%	18,68%

Elaboración propia. Datos INE provisionales.

Por su origen, la población foránea se distribuye según se establece en la Tabla 52, presentando una edad media más baja el colectivo de origen africano: 27,8 años.

Tabla 52. Distribución de los extranjeros por origen

País	Padrón 01-01-2007	% sobre total	Padrón 01-01-2008	% sobre el total
Rumanía	527.019	11,66%	728.967	13,96%
Marruecos	582.923	12,90%	644.688	12,35%
Ecuador	427.099	9,45%	420.110	8,05%
Reino Unido	314.951	6,97%	351.919	6,74%
Colombia	261.542	5,79%	280.705	5,38%
Bolivia	200.496	4,44%	239.942	4,60%
Alemania	164.405	3,64%	180.650	3,46%
Italia	135.108	2,99%	157.435	3,02%
Bulgaria	122.057	2,70%	153.664	2,94%
Argentina	141.159	3,12%	145.315	2,78%
Portugal	100.616	2,23%	126.651	2,43%
China	106.652	2,36%	124.022	2,38%
Perú	103.650	2,29%	120.272	2,30%
Brasil	90.161	1,99%	115.390	2,21%
Francia	100.408	2,22%	112.349	2,15%
Polonia	61.464	1,36%	78.305	1,50%
Ucrania	69.983	1,55%	77.713	1,49%
Rep. Dominicana	65.119	1,44%	76.954	1,47%
Paraguay	46.238	1,02%	66.710	1,28%
Venezuela	51.481	1,14%	57.679	1,10%
Resto	847.023	18,74%	961.137	18,41%
TOTAL	4.519.554	100,00%	5.220.577	100,00%

Elaboración propia. Fuente INE, datos 2008 provisionales.

La Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007 llevada a cabo por el INE⁸⁸ proporciona otra notable fuente de información, a saber:

⁸⁸ La encuesta se realiza en todo el territorio nacional, recogiendo la información entre noviembre de 2006 y febrero 2007. Presenta un dato que no se concilia con los restantes facilitados por el INI, el número de inmigrantes se cifra en 4.526.522.

- a) Sólo el 35,10 por ciento de quienes han emigrado a España estaban en paro en su país. Casi dos tercios estaba trabajando antes de venir a España, la mayoría como asalariados (el 53,70 por ciento), el resto (11,20) eran autónomos o empresarios.
- b) El medio de transporte más utilizado para entrar en España es el avión (62,70 por ciento), seguido de los autocares y automóviles.
- c) Quienes llegan por cayucos o pateras apenas representan el 1,00 por ciento del total.
- d) El 90 por ciento viene directamente desde su país de origen. Sólo un 10 por ciento lo hace desde un país intermedio.
- e) La principal motivación para emigrar es obtener una mejor calidad de vida. Sólo en segundo lugar aparecen otras causas como la búsqueda de un empleo mejor o razones de tipo familiar.
- f) El 22,50 por ciento de los inmigrantes ocupados con más de tres años de residencia en España es titulado superior. El 9,30 por ciento no tiene estudios o tiene la educación primaria incompleta.
- g) En 2,16 millones de hogares españoles reside al menos una persona nacida en el extranjero, y están formados sólo por inmigrantes 1,02 millones de hogares.
- h) Uno de cada cuatro inmigrantes casados ha contraído matrimonio con una persona de nacionalidad española.
- i) Los inmigrantes que residen en España tienen 657.294 hijos que viven en sus países de origen.
- j) Sólo el 7,70 por ciento no tiene prevista su reagrupación familiar.
- k) Tienen gran movilidad laboral. El 38 por ciento de los ocupados con más de tres años de residencia trabajan en una ocupación diferente a la que trabajaron por primera vez en España. El sector que al tiempo de realizarse la encuesta presentaba más estabilidad es el de la construcción, el 73,10 por ciento de los que empezaron a trabajar en él permanecían en el mismo. Los que empezaron

en la pesca o la agricultura sólo permanecían el 25,80 y el 31,50 por ciento, respectivamente.

- l) El desempleo es una experiencia bastante conocida en este colectivo aún antes de la crisis⁸⁹.

Tabla 53. Desempleo en inmigrantes con más de tres años de residencia.

Nº de veces en paro	1 a 3 meses	3 a 12 meses	1 a 2 años	Más de 2 años	No sabe el tiempo	Total
Una	587.361	366.978	89.763	74.304	38.002	1.156.408
Dos	139.725	125.117	27.147	21.769	19.818	333.576
De tres a cinco	91.618	152.348	32.857	18.894	10.712	306.429
De seis a diez	13.216	22.116	4.550	2.946	2.951	45.779
Más de diez	6.458	17.682	6.605	6.498	3.011	40.254
No sabe cuantas veces	12.379	23.622	6.178	5.349	31.990	79.518

Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Inmigrantes, año 2007 (INE).

En cuanto a sus efectos, es manifiesto que una población de tantos millones afecta a la demanda de bienes y servicios. Como vienen a trabajar, repercute directamente en un incremento de la mano de obra. Basta la mera observación para comprobar los efectos cuantitativos y cualitativos. Son numerosos los establecimientos y servicios surgidos para satisfacer sus necesidades específicas, desde remisión de fondos a los familiares en los países de origen a mercados de segunda mano (coches, electrodomésticos). Emprendedores inmigrantes han creado numerosos establecimientos, ya para atender sus necesidades, desde los inevitables locutorios telefónicos a las carnicerías, ya comercios y bazares que, con horarios extenuantes, venden a nativos y foráneos todo tipo de artículos a precios más que bajos. No puede ignorarse el impacto que la población inmigrante ha tenido en el mercado inmobiliario, al tener que dar a alojamiento a tan ingente cantidad de población.

También repercute en otro tipo de actividades. Como se ha dicho, a la prostitución se dedican entre 300.000 y 600.000 personas, con una altísima proporción

⁸⁹ Recuérdese que la encuesta se realizó entre noviembre de 2006 y febrero de 2007.

de inmigrantes que oscila, según las fuentes que se tomen en consideración, entre el 80 y el 85 por ciento, procedentes en su mayoría de América Latina, África y Europa del Este⁹⁰. Su trascendencia económica ronda los 50 millones de euros/día⁹¹.

Quienes están en situación irregular constituyen una reserva constante de mano de obra barata y muy flexible, dada la situación de extrema debilidad que padecen. Por lo general son empleados en actividades muy intensivas en trabajo y propensas a la economía sumergida, del tipo que quedaron reflejadas en las Tablas 29 y 30, tales como la agricultura, la construcción, los servicios domésticos y asistencia a personas dependientes, la hostelería, la restauración y determinados sectores manufactureros. Esta vinculación ha sido constatada por Colino et al., (2007), para la Región de Murcia. Este estudio muestra lo que puede estar pasando en el resto de España. Sus aportaciones pueden sintetizarse en los puntos que siguen⁹²:

- La aspiración de mano de obra flexible⁹³ que tienen los empleadores españoles alcanza con los extranjeros regularizados el 80 por ciento, duplicando la tasa de los trabajadores nativos. Si son irregulares la tasa de flexibilidad es absoluta, ciento por ciento⁹⁴.
- La falta de afiliación a la Seguridad Social es mayor en los trabajadores inmigrantes que entre los nativos, alcanzando su máximo en el caso de las mujeres trabajadoras extranjeras. Por definición, en los irregulares de cualquier sexo la falta de afiliación es total.

⁹⁰ Diario de Sevilla, 10-08-2008, p. 3. En el reportaje se cifra en 3.600 el número de burdeles localizados en nuestro país. Según la ONG Médicos del Mundo, en Sevilla el 80 por ciento de las prostitutas son extranjeras, el 92 por ciento no se dedicaba a tal actividad en sus países de origen. La edad media es de 30 años aunque las rumanas y nigerianas destacan por su juventud, 19 y 20 años respectivamente. En cuanto a la situación administrativa, en torno a la mitad son irregulares.

⁹¹ Ponencia sobre la prostitución en España en 2007, referida en ABC-Sevilla, 17-08-2008, p. 47.

⁹² Ob. cit., pp. 45, 60, 67, 68, 146, 149, 182, 185.

⁹³ Libertad de contratación y despido sin indemnización.

⁹⁴ La situación de algunos inmigrantes no regularizados es aún peor. En ocasiones pierden el trabajo y no cobran los salarios devengados durante los días trabajados, sin saber a donde pueden ir a reclamar y temerosos de ser denunciados como irregulares.

- La irregularidad en el disfrute de las vacaciones es difícil de evaluar en el caso de los trabajadores inmigrantes regulares como consecuencia del escaso número que cuenta con contrato indefinido. Entre los irregulares que trabajan de forma más o menos esporádica, la posibilidad de ejercer este derecho es prácticamente nula.
- La retribución fuera de nómina es una práctica que detectan en la Región de Murcia para el 24,30% de los trabajadores asalariados del sector privado afiliados a la Seguridad Social. Pero este valor medio se dispara en los trabajadores que presentan algunas de estas notas: a) ser inmigrante; b) estar sujeto a contrato temporal; c) dedicarse a la construcción o la industria; d) carecer de un lugar fijo de trabajo. Como se ve, todas las características tienden a concurrir –salvo la de trabajar en la industria–, en los trabajadores inmigrantes. Es evidente que los irregulares ni están afiliados a la Seguridad Social, ni tienen contrato, ni cobran mediante nóminas.
- No cobrar las horas extras trabajadas afecta a una media del 32,50 por ciento de los trabajadores asalariados del sector privado de la Región de Murcia afiliados a la Seguridad Social. Los trabajadores emigrantes regulares, duplican la tasa que presentan los nacionales.
- Las horas extras no retribuidas tienen la máxima incidencia en la agricultura y en la prestación de servicios en domicilios particulares, dos actividades a las que se dedican gran número de inmigrantes. Por supuesto la reclamación de las horas extras en los irregulares implica que pueda operar la cláusula de flexibilidad: no se pagan y además se les despide de inmediato.
- En el mismo trabajo se precisa que el 52 por ciento de los trabajadores extranjeros entrevistados en el tercer trimestre de 2005 eran irregulares, aunque la mitad de ellos habían iniciado el proceso de regularización en la esperanza de concluirlo con éxito. En otras palabras, tras el último proceso de regularización un 25 por ciento de los extranjeros que trabajaban en Murcia no tenían ni siquiera esperanzas de legalizar su situación, afectando esta situación por igual a hombres y mujeres. Como el número de inmigrantes sigue creciendo, tal como se ha documentado, los propios autores deducen que al tiempo de redactar el estudio, publicado en 2007, la tasa de irregularidad de los trabajadores inmigrante es sin duda superior, concluyendo: *“a mediados de 2005, la tasa de irregularidad por no afiliación a la Seguridad Social en el empleo privado se elevaba a un 21,90%: 15,90% en el componente nacional y 51,70% en el extranjero”*.

- Para incrementar sus ingresos, los inmigrantes intentan desempeñar dos o más actividades, hasta saturar sus horarios, prescindiendo del alta en Seguridad Social en todos los trabajos complementarios. Muchos sufren una carga de trabajo excesiva que Colino et al., cifran hasta seis veces superior a la de los nacionales.
- Las actividades fundamentales que sirven de inicio y acogida para muchos irregulares son:
 - a) La asistencia a domicilio. Es una de las puertas de entrada al mercado laboral más transitadas: *“un numeroso grupo de inmigrantes que han participado en el proceso de normalización de 2005 lo haya hecho a través de la asistencia a domicilio. De hecho, el número de trabajadores afiliados a este régimen especial en España ha seguido una tendencia exponencial en los meses centrales de 2005 que (...) se debe a la afloración de una importante bolsa de trabajadores inmigrantes”*⁹⁵. En muchos casos, sobre todo entre recién llegados y quienes permanecen en la irregularidad, buscan emplearse en régimen interno porque minimiza sus gastos de alojamiento y mantenimiento, y les evita hacerse visibles en la calle.
 - b) La agricultura intensiva exige mucha mano de obra. En Murcia algo más de la mitad del trabajo realizado en este subsector es aportado por eventuales, mayoritariamente inmigrantes. La falta de formación específica permite la inmediata colocación de muchos de los recién llegados. La situación de Almería no parece muy diferente a la de Murcia.
 - c) La construcción. Siempre que el sector tenga una alta actividad requiere mucha mano de obra. Los centros de trabajo dispersos, la producción descentralizada y la subcontratación atomizada y controlada por auténticos profesionales (“los pistoleros”), facilita el empleo de inmigrantes. Durante el “boom” de la construcción, ahora fenecido, nadie dudaba que muchos trabajadores han sido irregulares. Ni que decir tiene la presencia de irregulares en las obras menores y en las chapuzas.
 - d) Hostelería y restauración. Es muy frecuente que las numerosas empresas pequeñas, muchas de carácter familiar, incorporen asalariados en la temporada alta. No se suele exigir capacitación profesional y la precariedad es muy alta. Las actividades que no se hacen a la vista del público (cocinar, fregar) son un reducto de empleo para inmigrantes irregulares.

⁹⁵ Colino et al. (2007), p. 146.

A todo ello hay que añadir que el colectivo de inmigrantes no se ve libre de la lacra de mafias, nacionales o foráneas, que falsifican documentaciones, “agilizan” trámites, controlan empleos, realquilan pisos, incluso camas para dormir por turnos (“camas calientes”), etc., generando un subtipo de economía sumergida que se ceba en la debilidad de los inmigrantes, tanto más cuanto más indefensos están.

11.3. CONSIDERACIONES

Primera. España ha pasado, en muy pocos años, de desconocer la existencia de trabajadores inmigrantes, fenómeno poco menos que exótico, a encabezar los países que, proporcionalmente al número de sus habitantes, más inmigrantes reciben.

Segunda. Este hecho carece de control efectivo y de cuantificación precisa. Cualquier estadística al respecto pronto queda desfasada. El número de extranjeros empadronados crece cada año muy por encima del de los autorizados. Existe la presunción generalizada que no todos están empadronados.

Tercera. El número de regularizados crece vertiginosamente en cada proceso administrativo, sin que se reduzca significativamente la bolsa de extranjeros que esperan conseguirlo en un futuro.

Cuarta. El número de regularizados es muy superior al de afiliados a la Seguridad Social y en situación de alta. Al 31 de diciembre de 2007 la proporción de extranjeros con permanencia regularizada sin alta en la Seguridad Social ascendía al 41 por ciento.

Quinta. Los inmigrantes, regularizados o no, padecían importantes tasas de paro ya antes de la crisis económica.

Sexta. Una parte de población extranjera que reside en España, preferentemente en zonas costeras y en las islas, está fuera del mercado de trabajo. Su importancia relativa ha ido decreciendo en los últimos años.

Séptima. España es destino final y permanente para muchos inmigrantes. Un número considerable ha adquirido viviendas, lo que acrecienta las expectativas de permanencia y estabilidad⁹⁶.

Octava. La tasa de población extranjera en España se ha disparado por encima de otros países con mucha mayor tradición y experiencia en inmigración.

Novena. La previsión del IIº Anuario de la Inmigración (2007) es que en el año 2025 España alcanzará un 16 por ciento de extranjeros. Para unas previsiones de 50 millones de habitantes, los inmigrantes serían 8 millones y los nacionales 42. En tal caso el “peso” de esta población sobre los de nacionalidad española pasaría del 11,11 por ciento al 19,05. Si la evolución fuese conforme al ritmo que se aprecia con las cifras provisionales del padrón a 01-01-2008, las previsiones del II Anuario de la Inmigración quedarían muy cortas, si bien el impacto de la crisis económica, innegable en el tercer trimestre de 2008, afectará a todo el proceso. En cualquier caso, con crisis o sin ella, la presión demográfica de África, Hispanoamérica y Asia continuará dejándose sentir.

Décima. Como la distribución territorial de los extranjeros es selectiva, el “peso” que sufre la población nativa no es uniforme, sino que hay que estar al municipio concreto y, dentro de éste, a la zona o barrio preciso.

11.4. LA SITUACIÓN EN ANDALUCÍA

“Aquí, al otro lado, en la próspera Europa del espacio de Schengen, creemos que subiendo las murallas, aislando nuestro mundo, nadie podrá llegar si no es invitado, y que ni tan siquiera oiremos los gritos de los que se ahogan... Pronto esas decenas de hombres que intentan sobrevivir –ese es el fondo de la cuestión– se convertirán en cientos y poco más tarde en miles. Entonces los gritos se transformarán en un trueno que avisará de la tormenta. Es inútil intentar poner puertas al campo, pero es absurdo ponerlas a la Historia”⁹⁷.

⁹⁶ En situación de crisis esta circunstancia acentúa la debilidad del sector inmobiliario e hipotecario.

⁹⁷ G. H. Guarch en su breve pero densa columna *Las puertas de la Historia*, La Voz de Almería, 25 febrero 1998.

Andalucía es la puerta de la Unión Europea más próxima que tiene África, pero no resulta un lugar excesivamente atractivo para que los inmigrantes que buscan trabajo deseen asentarse, salvo las excepciones que señalaremos.

Tabla 54. Población de Andalucía, arco Mediterráneo y Madrid. 2007. Cifras absolutas.

	Población TOTAL	Población Española	Población Extranjera	Extrj. regularizados	Extrj. en alta en S.S.
TOTAL ESPAÑA	45.200.737	40.681.183	4.519.554	3.021.808	1.823.973
ANDALUCÍA	8.059.461	7.527.634	531.827	362.467	190.944
CATALUÑA	7.210.508	6.238.001	972.507	642.829	406.517
C. VALENCIANA	4.885.029	4.152.927	732.102	409.058	229.009
REGIÓN MURCIA	1.392.117	1.190.417	201.700	160.390	97.059
COM. MADRID	6.081.689	5.214.779	866.910	575.118	413.169

Elaboración propia. Fuentes INE, datos definitivos 01-01-2007, y MTAS.

Un año después estos datos fueron desbancados por los provisionales del Padrón de Habitantes a 01-01-2008. Para un más que moderado crecimiento de la población de nacionalidad española, en la que hay que recordar está incluido el colectivo cada vez más amplio de nacionalizados, el crecimiento de residentes extranjeros se dispara, sin que ello afecte en igual proporción al número de regularizados.

Tabla 55. Población de Andalucía, arco Mediterráneo y Madrid. 2008. Cifras absolutas.

	Población TOTAL	Población Española	Población Extranjera	Extr. regularizados	Extr. en alta en S.S
TOTAL ESPAÑA	46.063.511	40.842.929	5.220.582	3.979.014	1.981.106
ANDALUCÍA	8.177.805	7.562.018	615.787	504.122	202.077
CATALUÑA	7.354.441	6.256.475	1.097.966	860.575	440.742
C. VALENCIANA	5.016.348	4.178.124	838.224	517.408	240.176
REGIÓN MURCIA	1.424.063	1.199.965	224.098	188.597	97.484
COM. MADRID	6.251.876	5.260.617	991.259	712.011	435.974

Elaboración propia. Datos 01-01-2008, INE (provisionales) y MTI.

Tabla 56. Peso población extranjera. Arco Mediterráneo y Madrid. 2007-2008.

Comunidad	Extranj./Pobloc. TOTAL 01-01-2007	Extranj./Pob. española 01-01-2007	Extranj./Pob TOTAL 01-01-2008	Extrj./Pob. española 01-01-2008
TOTAL ESPAÑA	9,999%	11,110%	11,33%	12,78%
ANDALUCÍA	6,599%	7,065%	7,53%	8,14%
CATALUÑA	13,487%	15,590%	14,93%	17,55%
COM. VALENCIANA	14,987%	17,629%	16,71%	20,06%
REGIÓN MURCIA	14,489%	16,944%	15,74%	18,68%
COM. MADRID	14,254%	16,624%	15,86%	18,84%

Elaboración propia. Fuente INE.

Los datos son expresivos. La presión de población extranjera que soporta Andalucía en su conjunto nada tiene que ver con la que soportan otras Comunidades y provincias. Nuestra región soporta menos de la mitad de la presión migratoria que tiene el arco mediterráneo y en torno a dos tercios del valor medio de España. Pero el fenómeno se presenta de forma bien diferenciada.

A. Polarización de la inmigración en Andalucía.

Las provincias costeras orientales, Almería y Málaga, seguidas a distancia por Granada, sufren una presión que nada tiene que ver con el resto occidental y el interior de Andalucía. Pero tampoco es idéntica la situación de las provincias costeras orientales.

Mientras Almería y Granada tienen una población inmigrante reciente y de nuevo cuño, cuya finalidad es obtener trabajo y mejorar sus condiciones de vida, una parte importante de la población extranjera de Málaga se corresponde con la que tradicionalmente ha recalado en la Costa del Sol buscando un clima agradable y unas condiciones de vida óptimas para el retiro de la actividad laboral, por lo que las cifras recogen dos fenómenos de extranjería radicalmente diferentes. Sólo Almería acumula, con datos definitivos a 01-01-2007, más inmigrantes en cifras absolutas que Sevilla, Granada y Córdoba juntas, cuando la población española de estas tres provincias septuplica la de Almería. Estas singularidades impiden una valoración uniforme del fenómeno para toda la Comunidad.

Las tablas 57 a 61 nos permiten un conocimiento cuantitativo más preciso para los años 2007 y 2008, este último año conforme a las cifras provisionales publicadas por el INE, manteniendo las Comunidades y provincias del arco Mediterráneo como elemento de referencia.

Tabla 57. Población extranjera en Andalucía y en el arco Mediterráneo. Cifras absolutas 2007.

Provincia	Población TOTAL	Población Española	Población Extranjera	Extrj. regularizados	Extrj. alta en S.S.
ANDALUCÍA	8.059.461	7.527.634	531.827	362.467	190.944
Almería	646.633	530.419	116.214	89.170	50.831
Cádiz	1.207.343	1.170.455	36.888	24.503	9.454
Córdoba	792.182	775.095	17.087	10.937	6.766
Granada	884.099	835.225	48.874	41.505	17.196
Huelva	497.671	469.407	28.264	21.988	14.822
Jaén	664.742	650.057	14.685	13.729	6.566
Málaga*	1.517.523	1.297.568	219.955	126.073	65.117
Sevilla	1.849.268	1.799.408	49.860	34.562	20.192
REGIÓN MURCIA	1.392.117	1.190.417	201.700	160.390	97.059
Barcelona	5.332.513	4.663.250	669.263	441.599	289.929
Gerona/Girona	706.185	577.002	129.183	83.271	48.698
Lérida/Lleida	414.015	356.455	57.560	46.164	27.458
Tarragona	757.795	641.294	116.501	71.795	40.432
Alicante/Alacant	1.825.264	1.432.357	392.907	218.976	91.520
Castellón/Castelló	573.282	485.061	88.221	53.578	36.527
Valencia/València	2.486.483	2.235.509	250.974	136.504	100.962

Elaboración propia. Fuentes INI (datos a 01-01-2007); Anuario MTAS (datos a 31-12-2006).

**Tabla 58. Población extranjera en Andalucía y en el arco Mediterráneo.
Cifras absolutas 2008.**

Provincia	Población TOTAL	Población Española	Población Extranjera	Extrj. regularizados	Extrj. alta en S.S.
ANDALUCÍA	8.177.805	7.562.018	615.787	504.122	202.077
Almería	665.099	534.950	130.149	124.238	49.954
Cádiz	1.219.225	1.176.551	42.674	30.533	10.506
Córdoba	797.785	776.135	21.650	18.685	7.737
Granada	897.388	839.299	58.089	56.783	19.591
Huelva	505.249	468.649	36.600	30.129	15.527
Jaén	666.190	648.000	18.190	19.924	7.870
Málaga*	1.555.470	1.308.374	247.096	169.356	65.266
Sevilla	1.871.399	1.810.060	61.339	54.474	25.626
REGIÓN MURCIA	1.424.063	1.199.965	224.098	188.597	97.484
Barcelona	5.410.790	4.668.919	741.871	575.315	309.704
Girona	730.298	582.068	148.230	121.207	53.890
Lleida	425.593	357.023	68.570	57.316	31.149
Tarragona	787.760	648.465	139.295	106.737	45.999
Alicante/Alacant	1.883.654	1.443.343	440.311	249.054	92.132
Castellón/Castelló	594.433	488.549	105.884	76.017	39.561
Valencia/València	2.538.261	2.246.232	292.029	192.337	108.483

Elaboración propia. Fuentes INE, MTAS.

Málaga(*), según los datos del INE, concentraba en 2007 el 64,09 por ciento de toda la población de origen alemán, belga, danés, finlandés, francés, irlandés, italiano, británico y noruego, que residían en la Comunidad; un total de 107.531 extranjeros, cuando la población de ese origen en toda Andalucía era de 167.771 personas. En el año 2008, concentraba el 63,22 por ciento, un total de 118.605 extranjeros de estas nacionalidades, para un total en Andalucía de 187.605 personas.

Tabla 59. Peso de la población extranjera en Andalucía y arco Mediterráneo. 2007-2008.

Comunidad	Extranj./Pob. TOTAL 01-01-2007	Extranj./Pob. española 01-01-2007	Extranj./Pob. TOTAL 01-01-2008	Extranj./Pob. española 01-01-2008
ANDALUCÍA	6,60%	7,06%	7,53%	8,14%
Almería	17,97%	21,91%	19,57%	24,33%
Cádiz	3,06%	3,15%	3,50%	3,63%
Córdoba	2,16%	2,20%	2,71%	2,79%
Granada	5,53%	5,85%	6,47%	6,92%
Huelva	5,68%	6,02%	7,24%	7,81%
Jaén	2,21%	2,26%	2,73%	2,81%
Málaga	14,49%	16,95%	15,89%	18,89%
Sevilla	2,70%	2,77%	3,28%	3,39%
REGIÓN MURCIA	14,49%	16,94%	15,74%	18,68%
Barcelona	12,55%	14,35%	13,71%	15,89%
Girona	18,29%	22,39%	20,30%	25,47%
Lleida	13,90%	16,15%	16,11%	19,21%
Tarragona	15,37%	18,17%	17,68%	21,48%
Alicante/Alacant	21,53%	27,43%	23,38%	30,51%
Castellón/Castelló	15,39%	18,19%	17,81%	21,67%
Valencia/València	10,09%	11,23%	11,51%	13,00%

Elaboración propia.

A efectos de economía sumergida, más significativa resulta la relación entre los extranjeros afiliados y en alta en Seguridad Social y las variables del número de empadronados y de autorizados. Como se comprueba (Tabla 60), existe un notable colchón de personas que están al margen del circuito laboral normalizado.

Tabla 60. Relación entre extranjeros empadronados y regularizados y en alta en Seguridad Social. Andalucía 2007-2008.

Provincia	En alta S.S./ Empadronados 2007	En alta S.S./ regularizados 2007	En alta S.S./ Empadronados 2008	En alta S.S./ regularizados 2008
ANDALUCÍA	35,90%	52,68%	32,82%	40,08%
Almería	43,74%	57,00%	38,38%	40,21%
Cádiz	25,63%	38,58%	24,62%	34,41%
Córdoba	39,60%	61,86%	35,74%	41,41%
Granada	35,18%	41,43%	33,73%	34,50%
Huelva	52,44%	67,41%	42,42%	51,54%
Jaén	44,71%	47,83%	43,27%	39,50%
Málaga	29,60%	51,65%	26,41%	38,54%
Sevilla	40,50%	58,42%	41,78%	47,04%

Elaboración propia. Fuente INE (01-01-2007 y 2008); MTAS, (a 31-12-2006 y 31-12-2007).

Como se ha dicho, Málaga y Almería presentan una situación excepcional sin que sean equiparables sus situaciones. Almería está mucho más cerca de la situación de Murcia que del resto de Andalucía, con una importante población extranjera cuyo objeto es trabajar, no afincarse al final de su vida laboral en una zona de clima agradable como ocurre mayoritariamente en Málaga.

Tabla 61. Distribución porcentual de la población extranjera empadronada en Andalucía, entre las provincias. 2005-2008.

Provincia	2005	2006	2007	2008
Almería	22,15%	22,67%	21,85%	21,14%
Cádiz	6,60%	6,53%	6,94%	6,93%
Córdoba	3,30%	3,15%	3,21%	3,52%
Granada	8,64%	8,86%	9,19%	9,43%
Huelva	4,48%	4,99%	5,31%	5,94%
Jaén	2,71%	2,68%	2,76%	2,95%
Málaga	43,21%	41,63%	41,36%	40,13%
Sevilla	8,92%	9,49%	9,38%	9,96%

Elaboración propia.

Las Tablas 62 y 63 resumen la información para las provincias de la Comunidad y para aquellos municipios en los que el estudio de Ferraro et al., (2002) estimó mayor economía sumergida. Se incorpora ahora la variable de población extranjera. Ambas son de elaboración propia a partir de las siguientes fuentes:

INE: datos a 1 de enero de cada año.

MTAS-MTI: datos a 31 de diciembre del año inmediato anterior, que se equiparan a efectos comparativos con los del día siguiente del INI (1 de enero).

BEEI nº 16, abril 2008, datos a 31-03-2008.

Debe recordarse la peculiaridad de la composición de la población extranjera de Málaga.

Tabla 62. Andalucía. Detalle de la población por provincias. 2005 a 31-03-2008.

TOTAL ANDALUCÍA	2005	2006	2007	2008	03/31/08
Población	7.849.799	7.975.672	8.059.461	8.177.805	
Españoles	7.429.592	7.486.744	7.527.634	7.562.018	
Extranjeros empadronados	420.207	488.928	531.827	615.787	
Extranjeros regularizados	222.773	326.831	362.467	504.122	530.361
Extranjeros afiliados y en alta Seg. Soc.	113.075	181.859	190.944	202.077	
ALMERÍA					
Población	612.315	635.850	646.633	665.099	
Españoles	519.257	525.194	530.419	534.950	
Extranjeros empadronados	93.058	110.656	116.214	130.149	
Extranjeros regularizados	48.656	88.798	89.170	124.238	130.754
Extranjeros afiliados y en alta Seg. Soc.	28.368	52.076	50.831	49.954	
CÁDIZ					
Población	1.180.817	1.194.062	1.207.343	1.219.225	
Españoles	1.153.097	1.162.193	1.170.455	1.176.551	
Extranjeros empadronados	27.720	31.869	36.888	42.674	
Extranjeros regularizados	18.204	22.453	24.503	30.533	31.880
Extranjeros afiliados y en alta Seg. Soc.	5.710	8.336	9.454	10.506	
CÓRDOBA					
Población	784.376	788.287	792.182	797.785	
Españoles	770.520	772.890	775.095	776.135	
Extranjeros empadronados	13.856	15.397	17.087	21.650	
Extranjeros regularizados	6.391	10.297	10.937	18.685	20.374
Extranjeros afiliados y en alta Seg. Soc.	3.621	6.295	6.766	7.737	
GRANADA					
Población	860.898	876.184	884.099	897.388	
Españoles	824.580	832.930	835.225	839.299	
Extranjeros empadronados	36.318	43.254	48.874	58.089	
Extranjeros regularizados	20.627	35.683	41.505	56.783	59.523
Extranjeros afiliados y en alta Seg. Soc.	9.146	16.139	17.196	19.591	
HUELVA					
Población	483.792	492.174	497.671	505.249	
Españoles	464.983	467.806	469.407	468.649	
Extranjeros empadronados	18.809	24.368	28.264	36.600	
Extranjeros regularizados	6.869	17.205	21.988	30.129	32.864
Extranjeros afiliados y en alta Seg. Soc.	8.893	12.040	14.822	15.527	
JAÉN					
Población	660.284	662.751	664.742	666.190	
Españoles	648.896	649.690	650.057	648.000	
Extranjeros empadronados	11.388	13.061	14.685	18.190	
Extranjeros regularizados	7.243	12.314	13.729	19.924	20.516
Extranjeros afiliados y en alta Seg. Soc.	3.632	5.744	6.566	7.870	
MÁLAGA					
Población	1.453.409	1.491.287	1.517.523	1.555.470	
Españoles	1.271.820	1.288.073	1.297.568	1.308.374	
Extranjeros empadronados	181.589	203.214	219.955	247.096	
Extranjeros regularizados	111.758	89.620	126.073	169.356	175.567
Extranjeros afiliados y en alta Seg. Soc.	42.949	63.715	65.117	65.266	
SEVILLA					
Población	1.813.908	1.835.077	1.849.268	1.871.399	
Españoles	1.776.439	1.788.731	1.799.408	1.810.060	
Extranjeros empadronados	37.469	46.346	49.860	61.339	
Extranjeros regularizados	20.090	28.323	34.562	54.474	58.883
Extranjeros afiliados y en alta Seg. Soc.	11.211	17.514	20.192	25.626	

Tabla 63. Municipios andaluces destacados por su grado de economía sumergida. Estructura de sus poblaciones a 01-01-2007.

Municipio	Población TOTAL	Población Total Española	Población Total Extranjera	Origen más significativo extranjeros	% Extranj. sobre Pob. Total	% Extranj. sobre Españoles
ALMERÍA. Mayor actividad sumergida: agricultura, construcción y hostelería.						
El Ejido	78.218	53.337	24.881	Marruecos	31,810%	46,649%
Roquetas de Mar	71.279	53.339	17.940	Rumanía	25,169%	33,634%
Adra	23.742	21.604	2.138	Marruecos	9,005%	9,896%
CÁDIZ: Construcción, pesca, madera y muebles, cuero y calzado.						
Chiclana de la Fra.	74.261	71.380	2.881	Reino Unido	3,880%	4,036%
Ubrique	17.162	17.063	99	Marruecos	0,577%	0,580%
Barbate*	22.582	21.925	657	Marruecos	2,909%	2,997%
Algeciras*	114.012	108.199	5.813	Marruecos	5,099%	5,373%
CÓRDOBA: Joyería, madera y muebles, agricultura, textil y confección.						
Lucena	40.746	38.837	1.909	Colombia	4,685%	4,915%
CÓRDOBA	323.600	317.264	6.336	Ecuador	1,958%	1,997%
Puente Genil	29.093	28.438	655	Rumanía	2,251%	2,303%
Priego Córdoba	22.999	22.665	334	Marruecos	1,452%	1,474%
GRANADA: Construcción, textil y confección y hostelería.						
GRANADA	236.207	222.884	13.323	Marruecos	5,640%	5,978%
Baza	22.718	21.226	1.492	Reino Unido	6,567%	7,029%
Motril*	58.501	53.090	5.411	Reino Unido	9,249%	10,192%
HUELVA: Agricultura, pesca, construcción, hostelería, cuero y calzado.						
Lepe	23.607	20.895	2.712	Marruecos	11,488%	12,979%
Valverde Camino	12.621	12.362	259	Rumanía	2,052%	2,095%
Punta Umbría	14.274	13.736	538	Marruecos	3,769%	3,917%
Isla Cristina	20.540	19.123	1.417	Marruecos	6,899%	7,410%
JAÉN: Agricultura, textil y confección y construcción.						
Andújar	38.769	38.064	705	Marruecos	1,818%	1,852%
Jódar	12.168	12.089	79	Marruecos	0,649%	0,653%
Úbeda	34.347	33.765	582	Rumanía	1,694%	1,724%
La Carolina	15.676	15.455	221	Pakistán	1,410%	1,430%
Martos	24.141	23.456	685	Marruecos	2,837%	2,920%
MÁLAGA: Construcción, hostelería, agricultura y promoción inmobiliaria.						
Marbella	126.422	96.459	29.963	Reino Unido	23,701%	31,063%
Vélez Málaga	69.604	62.187	7.417	Alemania	10,656%	11,927%
Torremolinos	60.010	44.573	15.437	Reino Unido	25,724%	34,633%
Antequera	44.547	42.571	1.976	Brasil	4,436%	4,642%
Mijas**	64.288	39.583	24.705	Reino Unido	38,429%	62,413%
SEVILLA: Agricultura, textil y confección y construcción.						
SEVILLA	699.145	673.988	25.157	Marruecos	3,598%	3,733%
Marchena	19.310	18.791	519	Marruecos	2,688%	2,762%

Elaboración propia. Fuente IEA-SIMA población según datos del padrón definitivo a 01-01-2007.

*Se incluyen como municipios representativos de la costa, al establecer Ferrero et al., (2002) todo el sector costero de la provincia en lugar de municipios concretos.

**Se recoge por su conocida importancia como ubicación de residentes extranjeros afincados tras su retiro laboral.

B. Efectos en la economía y el empleo.

A priori, los trabajadores regularizados están incorporados a la economía legalizada y al empleo declarado, por lo que su capacidad de generar fraude debería ser semejante a la de los demás residentes de conformidad con el colectivo en que se integren (asalariados; autónomos; empresarios). Sin embargo este planteamiento es simplista pues ignora las dificultades específicas que puede sufrir este colectivo, al menos durante los primeros años, y la fuerte tendencia que tienen a maximizar sus ingresos a fin de hacer frente a los costes de la emigración, sobrevivir en el país y remitir fondos a sus familiares, saturando su carga de trabajo siempre que encuentran oportunidad para ello (horas extras, estén o no declaradas y cotizadas; actividades complementarias, chapuzas, trabajos ocasionales en tiempo libre, fines de semana, atención a personas mayores por las noches, etc.).

Pero eso sería una situación ideal, por deseada, para muchos inmigrantes.

La situación es más compleja. Según Rincken⁹⁸ el 25 por ciento de las mujeres y el 16 por ciento de los varones inmigrantes que viven en Andalucía declaran que no disponen de ninguna fuente de ingresos personales. Los que perciben ingresos pueden agruparse en cinco tramos:

- El 22-26 por ciento vienen a cobrar entre 251 y 500.
- Un porcentaje igual percibe entre 501 y 750.
- Un tercer grupo de tamaño similar percibe entre 751 a 1.000 euros.
- Entorno al 12 por ciento supera los mil euros mensuales.
- El resto percibe menos de 250 euros al mes.

La antigüedad es otro elemento diferenciador. Entre los que llevan menos de 15 meses en Andalucía la irregularidad es extrema, el 80 por ciento de ellos declara que no cotizan a la Seguridad Social. En otras palabras, los inmigrantes en Andalucía que llevan menos de 15 meses y están trabajando sólo lo hacen de forma legal el 20 por ciento.

Todo ello con un nivel de formación altísimo. Mientras que según los datos del INE, referidos a 2006, el 18 por ciento de los andaluces mayores de 16 años tienen estudios universitarios, este porcentaje asciende entre los inmigrantes residentes en Andalucía al 28 por ciento, y si se considera sólo los que proceden de Hispa-

⁹⁸ Rincken, S.: *La inmigración en Andalucía: una visión desde el siglo XXI*, Centro de Estudios Andaluces, Junta de Andalucía, Consejería de la Presidencia, Sevilla, 2007.

noamérica y Europa del Este, los que tienen estudios universitarios duplican a la población andaluza, el 36 por ciento. Los procedentes de África, y en particular del Magreb, están por regla general peor preparados que los andaluces.

El paro es el fantasma de la economía y la sociedad andaluza. Ese temor está presente en todas las familias y constituye una preocupación constante de todas las madres. Para el colectivo que no ha alcanzado la regularización es una pesadilla. Se enfrentan a los mismos problemas de supervivencia y gastos que los demás pero con el gravamen, inimaginable para quienes vivimos en la regularidad ordinaria, de estar sin papeles, lo que les veda el acceso al trabajo regular. La situación de los “sin papeles”, es decir con estancia no autorizada o no regularizada, es contradictoria, por no decir esquizofrénica. Como irregulares no pueden acceder a un trabajo normalizado. Es más, su empleo por cualquier empresario puede ser objeto de una importante sanción administrativa y, si concurren los requisitos tipificados, puede incurrir en sanción penal. Pero frente a este obstáculo aparentemente insalvable, el mismo irregular puede inscribirse en el registro administrativo del padrón de habitantes y tener acceso gratuito a la asistencia sanitaria, a los servicios sociales básicos y a enseñanza obligatoria gratuita, quienes estén en edad escolar.

Se enfrentan una política pública de solidaridad e integración y una realidad de supervivencia. Problema para el que la sociedad no ha desarrollado respuesta coherente ¿cómo sobrevivir siendo receptor de servicios sociales, sanitarios y educativos pero teniendo vedado el acceso a los circuitos ordinarios de trabajo? No lo resuelve nuestra legislación, ni los Tribunales, incluido el Constitucional. La Administración pseudolegaliza a los sin papeles y, como no hace ningún otro país del mundo, les otorga un conjunto de servicios básicos a partir del registro administrativo en el Padrón de Habitantes. Pero la misma Administración Pública, el mismo sistema de justicia, que sabe y conoce de la situación de irregularidad, no activa los procedimientos correspondientes para proceder a la repatriación o la regularización. Y, simultáneamente, impide que los empresarios les den trabajo. Esta contradicción es campo abonado para la picaresca, pero también para las mafias. Y desde luego siembra la miseria y la desesperación en muchos afectados. La alternativa es la economía sumergida ordinaria, o sus manifestaciones más problemáticas, la prostitución o la actividad delictiva.

Sobre cómo funcionan estos mecanismos consideramos ilustrativos los testimonios que recoge el estudio del CES de Murcia dirigido por Colino et al., (2007), en su apartado “6.6.1 *El momento de la llegada: la forja del inmigrante «sin papeles»*”,

Como es lógico, los hechos se sitúan en localidades de Murcia, pero cuesta poco esfuerzo ubicarlas en municipios de Andalucía.

“Todos los inmigrantes entrevistados han transitado por un periodo más o menos largo de carencia de documentación; varios de ellos, incluso, continúan en estos momentos sin permiso de residencia. Aunque puedan haber pasado alguna temporada, más o menos prolongada, durante la cual su condición de indocumentados les ha impedido encontrar trabajo, la práctica totalidad de los inmigrantes entrevistados acabó por conseguir, en una primera fase, un empleo en la densa maraña de la economía sumergida de nuestra comunidad.

Existen dos sectores que actúan como auténticas «vías de entrada» para los inmigrantes indocumentados: la agricultura y la asistencia doméstica (limpieza y/o atención a personas dependientes). Tal y como muestran los relatos de vida recogidos, la mayoría de los trabajadores inmigrantes se han insertado en nuestro mercado laboral a través de uno de estos dos sectores cuando estaban indocumentados; sectores que, a su vez, son también una especie de «sala de espera», en la que se permanece hasta que obtienen «los papeles».

- Valentín (ecuatoriano, 40 años, regularizado, trabajador de un vivero): *«Soy de Loja, la tercera ciudad de Ecuador, licenciado en Docencia Primaria... Cinco años llevo en España: dos en Madrid y tres aquí, más o menos. En Madrid, un primo me facilitaba trabajo de tarde en tarde en la construcción... Cuando llegué me fui al campo de Cartagena;... Nos pagaban por horas, salía a 25 € por día».*

- Malika (polaca, 29 años, regularizada, trabajadora en una guardería): *«En Polonia, después de terminar mi carrera de Pedagogía, hice de todo un poco, pero nada en mi profesión. Cuando me vine intenté aprender español porque no sabía nada y, después de un año, empecé a cuidar a una niña pequeña. Estuve con ella dos años, ahora tiene tres... Trabajaba muchas horas,... cuando me contrataron era sólo para cuidar a la niña, pero terminé haciendo de todo: cocinando, limpiando la casa... Ganaba cuatrocientos euros mensuales».*

Los inmigrantes indocumentados están expuestos a todo tipo de arbitrariedades por parte de una fracción de sus empleadores; con excesiva frecuencia, padecen penosas condiciones de trabajo y todo tipo de discriminaciones salariales. La necesidad de trabajar es tan acuciante, que los excesos de ciertos empleadores se asumen como males inevitables. Es un rasgo común de todas sus trayectorias, pero que ejemplificaremos con dos testimonios:

- Sebastián (boliviano, 37 años, regularizado, trabajador de la construcción): *«Llegué a España el 4 de junio de 2002... En Totana he estado dos años trabajando sin papeles, mayormente en el tomate... En el sector agrario todo es un poco más*

complicado, depende de la persona que te toque como capataz. En mi caso, se aprovecharon de la situación al no tener papeles; si por ejemplo el trabajo era desde las 8 de la mañana a 6 de la tarde, a los que no teníamos permiso de residencia nos hacían quedar una o dos horas más según el día. Si no obedecías, al día siguiente no te cogían... ese es el único trabajo que puedes hacer si estás sin papeles».

• Magdalén (colombiana, 33 años, regularizada, empleada doméstica): «Llegué a Murcia el 21 de agosto de 1999, procedente de Alemania, donde estuve dos meses sin encontrar trabajo, una amiga me dijo que viniese a España, que era más fácil. No había nadie por las calles, Murcia era una ciudad fantasma del calor que hacía... Yo no conocía a nadie, mi amiga preguntaba a sus conocidos. Uno de ellos montaba restaurantes y bares y, después, los alquilaba. Habló con los que le tenían alquilado los locales; los primeros preguntaron si yo tenía papeles y como yo no los tenía, pues nada. Pero uno que dijo que sí, me contrató y a todas las pagaba 150.000 pesetas, menos a mí que cobraba 80.000 porque no tenía permiso... El bar estaba por Alcantarilla, tenía que trabajar desde las dos de la tarde hasta el cierre, o sea hasta las doce o doce y media, pero me daban la una, las dos y todavía estaba allí, doce horas en tacones porque decía que así atraía más clientela... Como era un polígono industrial, el sábado y el domingo no se trabajaba. Pero el primer viernes me dijo que tenía que ir a limpiar el sábado de 10 de la mañana a 3 de la tarde, que eso entraba en la paga de las 80.000 pesetas, nada de extras... Duré diez días y no me los pagó porque, según él, lo había dejado tirado».

Pero no hay parte al ciento por ciento inocentes. Tampoco absolutamente culpables.

“(...) Cuando se está en situación de «indocumentado», la prioridad es trabajar como sea, no sólo para garantizar la subsistencia, sino también para pagar la deuda que, con frecuencia, se contrae con algún prestamista de su sociedad de origen. Como ya se ha dicho, no siempre es fácil acceder al trabajo, pese a la amplia gama de posibilidades ofrecidas por la economía irregular. Para ello, los inmigrantes han ideado diversas estrategias para conseguir un puesto de trabajo a pesar de carecer de la documentación en regla. La más común es la de «prestarse los papeles los unos a los otros». Muchos de los entrevistados manifiestan haber trabajado en algún momento «con los papeles de otro», incluso en algún caso es el empleador quien les incita a falsificar la documentación: «Las condiciones en el campo eran malas... No me querían dar nada, no me querían llevar a trabajar, porque no tenía papeles, porque ellos no se podían hacer responsables: que no, que no, préstense papeles y les damos trabajo sin problemas... Y, así, con documentación de una amiga, empecé a trabajar en invernaderos; en verano mucho calor pero en invierno se estaba bien» (Purificación, boliviana, 30 años, regularizada, trabajadora en una pizzería).

(...) hay casos en los que algún español se presta a que se utilice su cuenta bancaria para que el empleador le abone lo que le debe por el trabajo en caso de que sea necesario: «Yo hago zancos y animaciones de comuniones, de celebraciones y, como acá no hay mucha gente que lo haga, se cobra bien, en negro... Aún estoy sin papeles, pero no he tenido problemas. Hay cosas que no puedes hacer, no me puedo comprar un coche... A veces me piden un número de cuenta para hacer el ingreso y utilizo la de un amigo español, que también me presta el número de su DNI» (Platón, argentino, 33 años, sin permiso de residencia).

La peor de las situaciones es, obviamente, no encontrar trabajo: «En mi país trabajé cuidando ancianos, aquí en Murcia todavía no he trabajado en nada... Quedé con algunas personas para limpiar en las casas acá en la plaza, me dijeron que me llamarían, pero aún no lo han hecho. Y la mayoría de mis paisanas ganan 750 € de externa, pero yo no he podido todavía. Y mi hermana me dice tienes que trabajar ya, pero si no encuentro ¿cómo voy a hacerlo?» (Josefa, paraguaya, 32 años, sin papeles y sin trabajo)⁹⁹.

La realidad desborda el marco territorial y la sistemática expositiva. Existen testimonios de todo tipo, también en Andalucía¹⁰⁰. Familias que se sienten amedrentadas cuando en el invernadero aparecen un grupito de “morenos” sin papeles pidiendo trabajo y advirtiéndoles que “la noche es muy larga y el plástico puede romperse o el invernadero quemarse”; pintadas en invernaderos advirtiéndoles que no se entre, que hay puestos cepos para lobos; propietarios que alquilan una casa a una presunta familia de inmigrantes por una renta modesta y que se la encuentra ocupada con ocho, diez o más y destrozada, porque el listo de turno las subalquila a sus conciudadanos por turnos. Y lo contrario, el arrendador nativo que encarga a uno, que vive gratis, para que cobre por “cabeza”, mientras más mejor; etc. La irregularidad se mueve en un círculo de miseria, explotación y dolor.

Constituyen, por mera e imperiosa necesidad, una cantera para la economía sumergida y el trabajo irregular, empezando por el trabajo agrícola y el empleo doméstico en sentido amplio, incluyendo el cuidando a personas mayores o enfermos, actividad esta última sujeta al régimen general de la Seguridad Social, no al especial de trabajadores domésticos. Pero no son las únicas. La construcción, a través de las subcontratas, de las pequeñas empresas especializadas en chapuzas

⁹⁹ Colino et al. (2007), pp. 206-209.

¹⁰⁰ Rinken, S. y Pérez Yruela, M. (2007): *Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración*, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación.

o pequeñas reformas, moviéndose en metálico y sin facturas; autónomos desbordados de trabajo ocasionalmente; fincas rústicas que requieren guardeses baratos; pequeños negocios, bares, restaurantes, hoteles, etc., más la vía extrema de la explotación sexual, forzada o voluntaria, y las actividades abiertamente delictivas. Menos extremo pero con importantes consecuencias personales son los matrimonios de interés y los emparejamientos de jóvenes mujeres inmigrantes estimuladas por la necesidad o el deseo de mejorar y estabilizar su situación, notable fuente de conflictividad familiar y rupturas matrimoniales bien conocidas en las zonas con alta presión migratoria.

C. Realimentación del ciclo.

Tras la fase “iniciática”, todo cambia. Cuando se alcanza la regularidad aumentan las aspiraciones laborales y el deseo de obtener empleos acordes con la formación que tenga la persona, incluso, en su momento, puede inscribirse en los servicios oficiales de empleo como demandante. El vacío de mano de obra que deja en los sectores residuales pronto lo ocupan otros recién llegados. Así se vuelve a reproducir el ciclo. Al menos mientras la situación económica aguante¹⁰¹.

D. Síntesis de la situación en Andalucía.

Primera. La población extranjera alcanza en la Comunidad de Andalucía unos niveles inferiores a la media nacional y muy lejos de los valores extremos de otras Comunidades, sin embargo su distribución no uniforme en el territorio andaluz y su carácter heterogéneo dificulta la percepción y complican los efectos del fenómeno.

Segunda. Valores medios relativamente bajos en el número de extranjeros para toda la Comunidad no impide que algunas zonas y municipios, y algunos barrios en particular, presenten un altísimo peso de población extranjera.

¹⁰¹ Lo confirma Colino et al. (2007) para Murcia. Para la Comunidad de Valencia y con datos de 2003, el profesor Gómez Gil, del Seminario Permanente de Inmigración de la Universidad de Alicante, evaluaba en 350.000 los trabajadores en la economía sumergida de esa Comunidad, con la siguiente presencia por sectores: servicio doméstico (61 por ciento); calzado (41); confección (39,60); hostelería (37,30); cuero y agricultura, ambas con el 25 a 26 por ciento); comercio (23,30) y construcción (18,50). (Dossier de prensa de la Universidad de Alicante, 26-10-2004). En idéntico sentido *Estudio y erradicación de la Economía Sumergida en Canarias*, CCOO-Canarias.

Los territorios del interior y la zona occidental tienen, en general, una escasa presencia de inmigrantes. Las provincias costeras orientales tienen tasas mucho más altas.

Tercera. El fenómeno se percibe polarizado, con dos visiones diferentes fruto de la percepción de las distintas realidades y vivencias que coexisten en la Comunidad. Por ejemplo, si se compara la situación de la capital de la Comunidad y el municipio de El Ejido (Almería), resulta que Sevilla tiene una densidad de población extranjera 1.250,84% inferior a la que tiene El Ejido. Es manifiesto que con tal desproporción la visión y sobre todo las vivencias tienen que ser muy distintas.

Cuarta. La inmigración en Andalucía se ha conformado histórica y territorialmente según dos modelos. El tradicional arraiga en la Costa del Sol, donde hay municipios con altísima tasa de población no española pero en su gran mayoría ajena al mundo laboral, sin competir por puestos de trabajo, y con niveles de renta desahogados. Histórica, económica y socialmente se trata de un hecho fomentado y muy bien valorado. Siempre se ha percibido como fuente de riqueza y prosperidad para la zona y la Comunidad. Frente a este modelo, focalizado en gran medida en la costa malagueña, en el resto de Andalucía predomina la población extranjera cuyo objetivo es conseguir un puesto de trabajo.

Quinta. La ubicación de la población extranjera confirma el fenómeno sociológico y económico del efecto llamada. Aparecen concentraciones de población extranjera de una misma nacionalidad en puntos *a priori* inexplicables, salvo si se considera que extranjeros afincados tempranamente en dichas localidades han generado una atracción específica en la población de sus zonas de origen.

Sexta. Los trabajadores extranjeros trabajan mayoritariamente en actividades de escasa cualificación laboral: servicio doméstico; agricultura (intensiva y tareas de temporada); construcción (con gran auge en los municipios costeros hasta 2007); hostelería y restauración (temporadas turísticas), prescindiendo de su formación y nivel cultural que, en muchos casos, está muy por encima de los requerimientos de dichos trabajos.

Séptima. Las necesidades propias de los inmigrantes (sobrevivir, saturar el tiempo de trabajo, maximizar ingresos); el interés de los empleadores (reducir costes, falta de mano de obra disponible, extremar la flexibilidad de la mano de obra); y, ocasionalmente, presiones de corte mafioso, concurren para que los extranjeros autorizados operen en economía sumergida. En el caso de los no autorizados, esta

es la única posibilidad ya que no tienen acceso al mercado legalizado, acumulando las mayores penalidades.

Octava. Aquellas actividades que se desarrollan en economía sumergida pero que requieren más cualificación y conocimiento tiende a nutrirse, casi en su totalidad, de trabajadores oriundos.

Novena. Confirmando la información de la Encuesta Nacional de Extranjería, el nivel de estudios de la población inmigrantes que reside en Andalucía es superior a la de los nativos, estando en la casi totalidad de los casos subempleados. Un tercio de los hispanoamericanos y de los europeos del este tienen estudios superiores.

Este hecho genera unos efectos inducidos. El empobrecimiento en capital humano que genera de sus países de origen la emigración de mano de obra altamente cualificada, no es aprovechado en Andalucía. Se genera un doble derroche: los países de origen desperdician los recursos que han dedicado a la educación de estas personas; Andalucía desperdicia la formación de una mano de obra cualificada que se ofrece sin haber generado costes al sistema.

Se prescinde de toda consideración subjetiva, en términos de fracaso humano, desilusión y desesperación del inmigrante subempleado.

12 | EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN Y SUS REPERCUSIONES EN LA CRECIENTE DEMANDA DE SERVICIOS PERSONALES

El análisis de la composición y distribución de las poblaciones por tramos de edad se aborda en un epígrafe específico por la importancia de este hecho demográfico y sus repercusiones en la economía sumergida y el empleo irregular.

El envejecimiento afecta a toda la población oriunda de Europa, y muy particularmente a la población española. La vejez o, en términos más actuales, la ancianidad entendida como período terminal de la vida, se ha retrasado en los últimos decenios. Nadie, menos aún los propios afectados, incluye en esa categoría a los mayores de 65 años, para los que se ha creado una tipología diferenciada, la tercera edad, que comprende una horquilla media entre los 65 y los 80 años. Sólo bien agotadas las ocho primeras décadas, y algún pico, se viene admitir la condición de ancianidad, y no sin excepciones.

En estos segmentos la población aumenta muy rápidamente, con necesidades y requerimientos evidentes, sobre todo en la fase de ancianidad, que difícilmente encuentran cobertura en la actual estructura familiar, predominantemente nuclear.

Tabla 64. Población mayor de 65 años en España y Andalucía. 2007-2008.
Cifras absolutas.

	España 01-01-2007	Andalucía 01-01-2007	España 01-01-2008	Andalucía 01-01-2008
TOTAL	45.200.737	8.059.461	46.063.511	8.177.805
65-69	1.839.464	309.988	1.847.719	311.118
70-74	1.993.753	325.529	1.956.024	319.752
75-79	1.652.055	259.053	1.702.716	269.487
Total 65-79	5.485.272	894.570	5.506.459	900.357
80-84	1.161.073	168.316	1.185.448	172.141
85 y más	885.481	116.422	941.900	123.856
Total 80 y más	2.046.554	284.738	2.127.348	295.997
Total 65 y más	7.531.826	1.179.308	7.633.807	1.196.354

Elaboración propia. Fuente INE.

La distribución porcentual resulta más significativa.

Tabla 65. Distribución porcentual de la población mayor de 65 años en España y Andalucía. 2007-2008.

Población	España 01-01-2007	Andalucía 01-01-2007	España 01-01-2008	Andalucía 01-01-2008
TOTAL	100,00%	17,83%	100,00%	17,75%
65-69	4,07%	3,85%	4,01%	3,80%
70-74	4,41%	4,04%	4,25%	3,91%
75-79	3,65%	3,21%	3,70%	3,30%
Total 65-79	12,14%	11,10%	11,95%	11,01%
80-84	2,57%	2,09%	2,57%	2,10%
85 y más	1,96%	1,44%	2,04%	1,51%
Total 80 y más	4,53%	3,53%	4,62%	3,62%
Total 65 y más	16,66%	14,63%	16,57%	14,63%

Elaboración propia.

Aunque las cifras absolutas de 2008 son superiores a las de 2007, la distribución porcentual se reduce muy ligeramente para España, nueve centésimas, y permanece estable en Andalucía. La explicación es el empadronamiento de inmigrantes cuya edad media es notablemente más joven como corresponde a un colectivo dinámico que viene a trabajar. La mayor afluencia de inmigrantes a otras Comunidades Autónomas explica la reducción del peso de la población de la Comunidad de Andalucía en el total de España (ocho centésimas).

Como la longevidad es el factor más estable en el proceso de envejecimiento de las poblaciones, la previsión razonable es que los colectivos de tercera edad y ancianos seguirán creciendo, dados los avances de la medicina y las revolucionarias terapias genéticas. La consecuencia inmediata será el incremento de la demanda de servicios específicos.

A este colectivo hay que sumar el de las personas no ancianas pero dependientes por razones de enfermedad u otras causas, sean naturales o provenientes de accidentes, de trabajo y de tráfico. Ellos también requieren mano de obra que los atiendan en sus necesidades, cualquiera que sea su edad.

Las proyecciones de Eurostat realizadas en 2005 prevén para la UE 113,50 millones de personas mayores de 60 años en 2025, cuando en 1995 sólo eran 76,30 millones, lo que significa un incremento medio de 1,24 millones de personas/año. La misma proyección sitúa a España, en el horizonte de 2050, en el primer lugar de los países con población mayor de 65 años, el 35,60 por ciento de toda la población, seguida de Italia con el 35,30. Para entonces la población de más de 80 años alcanzaría en España casi el 13 por ciento del total, cuando ahora, con los datos definitivos a 1 de enero de 2007 alcanza sólo el 4,53 por ciento, subiendo nueve centésimas, hasta el 4,62 por ciento con las cifras provisionales a 01-01-2008.

Las previsiones para España de la oficina del censo de USA y de la División de Población de Naciones Unidas para el año 2050 son superiores y cifran entorno al 37 por ciento la proporción de población mayor de 65 años.

La población de Andalucía siempre ha sido más joven que la del conjunto de España, pero la tendencia en el segmento de población de 65 o más años es idéntica.

tica a la nacional, incluso un poco más acentuada, como puede apreciarse en la Tabla 65¹⁰².

En términos económicos, y prescindiendo del gasto sanitario y de las repercusiones en el sistema de pensiones, esta población constituye un colectivo muy específico, con necesidades en crecimiento constante, con una dinámica muy estable, escasamente sensible a ciclos y fluctuaciones a corto plazo. La retracción de la familia, cuya tendencia oscila entre la nuclear y la mononuclear, y la expansión generalizada del hedonismo que vive la sociedad hacen que los cuidados y compañía que requieren se proyecten al mercado, demandando servicios muy intensivos en mano de obra. Aunque la cualificación es conveniente, no es indispensable. La menor formación puede ser suplida con éxito por la amabilidad, el cariño y la dedicación de la persona empleada. Según aumenta la edad, el servicio que se demanda es mayor hasta alcanzar un régimen de internado en el domicilio de la persona o personas a atender.

Este conjunto de circunstancias ofrecen un panorama especialmente atractivo para la economía irregular. El empleador, sean los afectados directos o los familiares que costean el servicio, muy pocas veces están en condiciones de soportar las tarifas que un régimen regular, laboral y fiscal, exigen. Tampoco ha demostrado capacidad suficiente para asumir sus costes la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOE núm. 299, de 15 de diciembre)¹⁰³.

Para el irregular que demanda empleo, poder trabajar y ahorrar los gastos de manutención y alojamiento es un atractivo importante, y una tranquilidad añadida pues está a resguardo de comprobaciones molestas. Lo que detectan y retratan con claridad Colino et al., (2007):

“(Esta nueva demanda) reactualiza en determinados aspectos la figura tradicional de la asistenta doméstica. A este nuevo mercado laboral acuden de forma creciente

¹⁰² En todo caso, el índice de envejecimiento (cociente entre las personas mayores de 65 años y las menores de 15) era en 2006 mucho menor en Andalucía (90,50 por ciento) que en España (117,39 por ciento).

¹⁰³ Se le ha denominado el “cuarto pilar” del Estado del Bienestar. Su entrada en vigor se anunció desde la página web del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de forma grandilocuente y demagógica: “El 1 de enero de 2007 entra en vigor el derecho universal de todos los españoles a ser atendidos cuando no pueden valerse por sí mismos y a recibir servicios sociales”. Los requerimientos financieros para ello son enormes y las disponibilidades ya eran limitadas antes de la crisis económica. Una vez más confundimos en España la aprobación de una Ley con la solución de un problema, y al ciudadano se le abren expectativas que los hechos terminan por desmentir.

mujeres inmigrantes (...) El sector sumergido de esta actividad económica de atención a personas dependientes lo conforman dos realidades claramente definidas:

- Por un lado, un volumen importante de personas que, a título individual ofertan sus servicios a clientes particulares y que, en caso de que estén dados de alta en la Seguridad Social, lo más frecuente es que sea por el Régimen Especial de Asistencia Doméstica y no por el Régimen General, que es el por el que legalmente han de cotizar quiénes se emplean en la atención a personas dependientes. Trabajadores que funcionan de forma autónoma, buscando por medios informales a sus clientes –«no hay intermediación, se funciona con el boca a boca» (gerente empresa «V»)–, y prestan con frecuencia el servicio de atención a persona dependiente de forma poco diferenciada respecto a tareas más propias de la asistencia doméstica tradicional. (...).
- Por otra parte, cierto tipo de organizaciones de carácter informal regentadas por «intermediarios», que ponen en contacto a clientes que necesitan cubrir una necesidad y los trabajadores que la atienden. Cubren determinados nichos del mercado: «Por ejemplo, en el cuidado de enfermos en los hospitales, normalmente hay mafias, grupos de personas que tienen una red de trabajadores, que en el mismo centro hospitalario establecen los contactos con los clientes» (gerente empresa «V»). (...).

Este segmento sumergido de la actividad está configurado por los servicios demandados por clientes a título particular. Y no es casualidad que sea en la entrevista realizada a la empresa «vulnerable», donde haya más referencias a este segmento, adoptando a menudo el tono de la denuncia: «La competencia desleal que existe en la calle: los «top manta» de la asistencia a domicilio. Aquí la economía sumergida es altísima, pues cuando se requieren servicios puntuales eso es perfectamente asumible para cualquier bolsillo, pero cuando se trata de prestar servicios las 24 horas eso sí que es inasumible... La forma más habitual es tener a una persona durmiendo en casa, lo que para una empresa es imposible, por el tema del régimen general y los horarios; los servicios que se quedan en la economía sumergida son los que tienen un alto coste» (gerente empresa «V»). (...).

«Buena parte de la gente que no está regularizada se refugia en este sector, porque tienen salario, comida y cama, pero en cuanto tienen oportunidad de salir lo hacen... También hay gente e, incluso, instituciones que lo propician para ayudar a inmigrantes sin papeles y que actúan como intermediarios» (gerente empresa «V»)»¹⁰⁴.

Cada vez más el segmento de mercado constituido por la población de más edad, cuyo número según todas las previsiones seguirá aumentando, va a requerir el

¹⁰⁴ Ob. cit., pp. 201-205.

empleo de más mano de obra, personas que les asistan, cuiden y atiendan. La alta intensidad del servicio demandado (número de horas, atención creciente que en determinadas fases alcanza las 24 horas de cada día) implica costes altísimos, si se presta por trabajadores cualificados, regularizados y por el régimen de Seguridad Social preceptivo. En la medida que tales costes no puedan soportarlo los afectados directos o sus familiares; ni sepan, quieran o puedan suplirlos la estructura familiar tradicional; ni tampoco la sociedad pueda proporcionar las ayudas suficientes, independientemente de la literalidad de las leyes en vigor, estaremos ante un nicho creciente y propicio para la economía sumergida y el empleo irregular.

13 | ESTRUCTURA ECONÓMICO-PRODUCTIVA

Se consideran ahora las posibles relaciones entre la actividad económica general, la estructura del sistema productivo, la concreta actividad de sectores y subsectores económicos, y la economía sumergida y el empleo irregular.

13.1. TEJIDO EMPRESARIAL

Una constante en la economía sumergida y el empleo irregular es el tamaño de la empresa. Las grandes empresas saben desarrollar estrategias para maximizar sus beneficios evitando estas prácticas, si bien las que son capaces de desarrollar pueden ser igualmente nocivas. Ahí están las evidencias de los monopolios, oligopolios y trust, o las periódicas noticias sobre la posibilidad de haber acordado precios en contra de las leyes de la competencia. Pero su propia estructura e intereses, su fácil localización, los mecanismos de control asociados, y las sanciones jurídicas, incluso penales, económicas y sociales frenan o dificultan, en principio, estas prácticas.

No significa que no se produzcan comportamientos abusivos, prohibidos, ilegales o aberrantes en las grandes empresas. Existen, y sus consecuencias son muy nocivas para toda la economía y la sociedad. Pero cuando se producen a gran escala, es innegable que toda la sociedad ha participado de una u otra forma en su gestación y resultados, obnubilada por el becerro de oro de la ambición, el beneficio, las

ganancias o el progreso indefinido, ante los que se sacrifican el esfuerzo, la ética, la razón, la lógica o la simple evidencia¹⁰⁵. Sacrificando, en honor de los mismos ídolos, a los pocos indómitos que se atreven a oponerse, a quienes pronto se reputa de personas problemáticas, peligrosas o profetas de mal agüero.

El minifundio empresarial y el universo de los autónomos muy difícilmente pueden generar cataclismos financieros o hundimientos de las economías nacionales. Con más facilidad incurrir en las prácticas de economía sumergida y/o empleo irregular. Probabilidad que es indirectamente proporcional al tamaño de las unidades productivas. Las razones son tan comprensibles como múltiples: falta de cultura y formación empresarial; predominio de la estructura familiar; relaciones informales; insuficiencia financiera; ausencia de mecanismos de control interno –desde una contabilidad de costes a la presencia sindical que dificulte las prácticas irregulares–, etc.

En pocas palabras, son unidades económicas vinculadas a la cultura de supervivencia: ahorrar costes; vincular a familiares, amigos, conocidos; echar todos una mano cuando las cosas vengán bien¹⁰⁶; sacar pecho con gastos de prestigio en épocas de vacas gordas (mejorar de coche, a nombre de la empresa; vacaciones, con factura a nombre de la empresa; si llega, chalecito, en el mejor de los casos a nombre propio pero costeadado con facturas a nombre de la empresa). Cuando los tiempos vengán regulares, ir trampeando.

La situación de la Comunidad de Andalucía no es especialmente ventajosa. Su tejido empresarial presenta un elevado grado de atomización, con dominio de las micro-empresas individuales que empiezan y terminan en el propio empresario.

En el primer quinquenio del presente siglo XXI, con un grado de prosperidad económica propia de “años de oro” y con el éxito reconocido de que todos los años se crearon más empresas en la Comunidad que en España¹⁰⁷, la proporción

¹⁰⁵ No se puede obviar la cita de las prácticas irregulares y delictivas del gigante norteamericano ENRON en los comienzos de este siglo. La propia crisis financiera que asola la economía mundial y la específica inmobiliaria e hipotecaria de España son una muestra.

¹⁰⁶ No hay que preocuparse por el pago, muchas veces en negro y en mano. También caben otras alternativas: a) alta en la Seguridad Social con un contrato a tiempo parcial pero desarrollando la jornada completa; b) contrato por obra, asegurarse la prestación correspondiente y después seguir echando una mano en la empresa; etc.

¹⁰⁷ La tasa acumulada de creación de empresas en el período 2001-2005 fue del 24,26 por ciento en Andalucía y de sólo el 18,58 para toda España. Fuente INE, Directorio Central de Empresas.

de empresas sin asalariados se ha mantenido por encima del total del 50 por ciento en Andalucía. El mejor dato corresponde a 2005, con el 51,05 por ciento de las empresas sin asalariados, para un valor medio de España del 50,94. El tramo de empresas de cero empleados a nueve constituye el 94,35 por ciento de las empresas de Andalucía en 2005, con un total de 459.171 empresas. Las grandes sólo alcanzaban, en el mismo año, el 0,11 por ciento, frente al 0,18 en España. La pequeña y mediana empresa también estuvieron por debajo de la media nacional (4,93 por ciento y 0,61 en Andalucía; frente a 5,17 y 0,71 en España).

Igual ocurre en el tamaño medio de la plantilla de la empresa andaluza, que se sitúa en torno a los cinco trabajadores, por debajo del valor medio nacional.

Los efectos del tamaño de la empresa sobre la economía sumergida y el empleo irregular son acumulativos:

- a) La estructura unipersonal y las micro-empresas conllevan lazos de informalidad y subjetividad altísimos.
- b) La presencia externa (sindicato) suele ser excepcional.
- c) El control e inspección externo es extremadamente difícil, complejo y caro, por tanto casi inexistente.
- d) La sensibilidad al ciclo económico suele ser muy alta.
- e) La contratación de trabajadores indefinidos se percibe como una carga que hipoteca al empresario (*¿Si las cosas se tuercen, qué va a pasar?*), por lo que sólo se acude a esta alternativa tras agotar todas las posibilidades.

Esta cuestión nos conduce a la forma jurídica predominante de las empresas en Andalucía. En el mismo quinquenio la forma mayoritaria era la persona física, es decir, empresarios individuales que responden de la marcha del negocio de forma personal y directa con todo su patrimonio. Era la forma adoptada por el 65,59 por ciento en 2001, reduciéndose hasta el 59,65 por ciento en 2005. Las sociedades anónimas sólo representaban el 2,10 por ciento del total de las empresas, y las sociedades de responsabilidad limitada el 29,27, con un incremento de 5,04 puntos desde 2001. La suma de sociedades laborales y cooperativas apenas alcanzaba el 2,17 por ciento, adoptando el resto distintas formas de carácter civil.

Estas cifras corresponden a años prósperos como pocos, en la fase alta del ciclo, por lo que en circunstancias distintas, como las de 2008 y las anunciadas para 2009, la situación puede empeorar de forma manifiesta.

13.2. MERCADO DE TRABAJO

En tanto que mercado se trata de un ámbito de relación e intercambio, en este caso entre quienes ofrecen su fuerza de trabajo y quienes la demandan.

A. Terminología específica.

Una aproximación al mercado de trabajo exige reconocer la terminología con que se clasifica la población trabajadora según distintos criterios. Su importancia excede de la mera teoría pues el cambio formal de cualquiera de los elementos en que se basa la clasificación repercute en una alteración de los indicadores que se suelen utilizar en este mercado, sin que por ello cambie para nada la realidad de las personas. Pocas veces resulta tan fácil manipular la información sobre la realidad que en este peculiar mercado, en el que basta modificar ligeramente la definición de un indicador para que una realidad social alarmante (por ejemplo, el número real y efectivo de parados) pase a ser un dato anodino y un hecho estadístico “desactivado”.

Los conceptos a retener son:

- a) Población total. Será la empadronada en un territorio dado, en nuestro caso España y Andalucía.
- b) Población en edad de trabajar. El segmento de la población total que puede trabajar por estar en la edad que la legislación lo permite. En España se exige tener 16 años cumplidos, por debajo de esta edad está prohibido trabajar.
- c) Población activa o activos. Quienes estando en edad de trabajar –mayores de 16 años–, en la semana anterior a la realización de la encuesta de población activa, se encuentra en una de estas dos situaciones: o está trabajando de forma retribuida, sea en dinero o especie, (activos y ocupados), o están disponibles y en condiciones de incorporarse al trabajo.

- d) Tasa de actividad. Es un concepto vinculado al de población activa, Relaciona, mediante un cociente y generalmente en forma porcentual, la población activa con la población. Pueden establecerse tasas específicas de actividad, por colectivos o segmentos de población, en cuyo caso la relación se establece entre dicho segmento de la población activa y la total del correspondiente segmento o intervalo.
- e) Población no activa. Es la diferencia entre la población en edad de trabajar y la activa.
- f) Población ocupada. Es la parte de población activa que está ocupada. La complejidad, o el truco estadístico¹⁰⁸, está en establecer qué se entiende formalmente por ocupado. En la actualidad el concepto oficial, amparado por la OIT, es que está ocupado quien declara haber trabajado por lo menos una hora en la semana de referencia, a cambio de una retribución, en dinero, beneficio empresarial o especie. Se considera que trabaja, y la persona se contabiliza como ocupada, cuando está de vacaciones, incapacidad laboral por enfermedad o accidente, conflicto laboral o interrupción del trabajo por causas mayores (mal tiempo, avería, falta de materias primas, etc.), que no extinguen la relación laboral.
- g) Población desempleada o parada. Es la parte de la población activa que no está ocupada, es decir, que reúne los siguientes requisitos: 1) que no trabaja ningún tiempo o menos de una hora a la semana; 2) que está disponible para trabajar; y, 3) que está buscando activamente empleo en la semana de referencia de la encuesta¹⁰⁹. Según el Reglamento 1897/2000, de la Comisión Europea, en vigor en el primer trimestre de 2002, se consideran métodos activos de búsqueda de empleo:
- Estar en contacto con una oficina pública de empleo con el objetivo de encontrar trabajo, independientemente de que la iniciativa la haya tomado el

¹⁰⁸ No está de más recordar el dicho que advierte que “hay mentiras, mentiras burdas y, en el escalón más bajo, las estadísticas”.

¹⁰⁹ Cualquier trabajador que pasado el tiempo se vea afectado por el desánimo en sus gestiones por conseguir empleo y que manifieste en la Encuesta de Población Activa que en la semana anterior no ha hecho alguna gestión para encontrar empleo, inmediatamente dejará de computar como parado pasando a integrarse en la población no activa. El desánimo, ese estado tan humano que asola a los parados de larga duración (“*Los lunes al sol*”) tiene ese paradójico tratamiento estadístico.

Por otra parte cualquier parado que esté realizando algún curso retribuido de preparación o capacitación para encontrar trabajo, también deja de computar como parado, pasando a la categoría administrativa, de nueva creación, de demandantes de servicios previos al empleo. Una forma como otra cualquiera de cambiar todo para que todo siga igual.

trabajador o la oficina; pero la renovación de inscripción no tiene tal consideración.

- Mantenerse en contacto con una oficina de empleo de carácter privado con la finalidad de obtenerlo.
- Presentar curriculum o candidaturas a los empleadores.
- Buscar trabajo a través de contactos, relaciones, sindicatos u otras instituciones.
- Anunciarse o responder a anuncios de trabajo.
- Estudiar ofertas de empleo.
- Participar en procedimientos de contratación de personal (pruebas, entrevistas, procesos selectivos), sin que baste estar preparando oposiciones.
- Buscar terrenos, locales, material para trabajar.
- Gestionar la concesión de permisos, licencias, autorizaciones o financiación para trabajar.

Si no concurren todos los requisitos, la persona parada no se contabiliza como tal, sino como población no activa. Como se aprecia, los criterios exigidos para alcanzar esta categoría son especialmente rigurosos.

- h) Tasa de desempleo o de paro. Porcentaje de activos que están sin empleo.
- i) Asalariados. Son los ocupados por cuenta ajena. El empleador les abona un sueldo o salario en metálico, especie o mixto. Pueden serlo del sector público, comprendiendo a funcionarios y todos los sujetos a régimen laboral, o del sector privado.
- j) No asalariados. Empleadores, trabajadores por cuenta propia y miembros de cooperativas y de sociedades anónimas laborales.
- k) Aunque caben otras clasificaciones, una bastante generalizada atiende al tipo o modalidad de contrato que tienen los asalariados, clasificación variable en función de los cambios legislativos que regulan las modalidades de contratación: indefinido; fijo discontinuo; de minusválidos; de fomento de contratación indefinida; para la formación; en prácticas; temporal para desempleados en exclusión social; de obra o servicio determinado; eventual por circunstancias de la producción; de interinidad; en sustitución (por anticipación de la edad de jubilación); de relevo; a tiempo parcial; de inserción; de trabajo de grupo; de trabajo a domicilio...

B. Los datos.

Con este conocimiento previo, los datos absolutos para el período 2004 a 2006 sobre el mercado de trabajo en Andalucía son los que se reflejan en la Tabla que sigue, teniendo en cuenta que la metodología de 2005 de la Encuesta de Población Activa disminuye el número de parados¹¹⁰.

Tabla 66. Mercado de Trabajo en Andalucía. 2004-2006.

Población	2004	2005	2006	2º Ttre. 2008*
Total	7.687.518	7.849.799	7.975.672	8.177.805**
En edad trabajar: 16 ó + años	6.211.150	6.325.250	6.439.600	6.649.800
Activa	3.331.550	3.435.125	3.562.250	3.798.400
No Activa	2.879.600	2.890.125	2.877.350	2.851.400
Ocupada	2.763.150	2.959.550	3.110.400	3.180.400
Parada	568.400	475.575	451.850	618.000
Asalariada	2.247.725	2.405.725	2.543.125	
No Asalariada	553.425	553.825	567.225	

Elaboración propia. Fuente CES Andalucía (Informes sobre la situación socioeconómica de Andalucía), e INE: *Encuesta de Población Activa 2º Trimestre 2008; **Población a 01-01-2008.

Los primeros años del siglo XXI son excepcionalmente buenos para la economía de España y Andalucía con repercusiones inmediatas en la mejora del empleo. Sin embargo, mediado 2007 la marcha de la economía empezó a enrarecerse generando efectos negativos en 2008, año en el que el cambio de tendencia resulta inevitable.

¹¹⁰ La EPA para el primer Trimestre de 2005 realizada con nueva metodología recoge para Andalucía 30.300 parados menos que la realizada, como testigo, con la metodología antigua para el mismo período.

Tabla 67. Tasas medias de actividad, empleo y paro en España y Andalucía. 2005-2008

	2005 Andalucía	2005 España	2006 Andalucía	2006 España	2º Ttre. 2008 Andalucía	2º Ttre. 2008 España
Tasa de Actividad	54,31	57,30	55,42	58,32	57,12	59,76
Tasa de Empleo	46,79	52,10	48,30	53,36	47,83	54,52
Tasa de Paro	13,85	9,16	12,68	8,51	16,27	10,44

CES Andalucía (Informes sobre la situación socioeconómica de Andalucía), INE (EPA 2º Trimestre 2008).

Las diferencias son mayores cuando se considera la distribución entre hombres y mujeres. Si en el segundo semestre de 2008 la tasa de actividad total era 59,76 por ciento en España y 57,12 en Andalucía, su distribución por sexos era muy desigual. Los hombres presentan una tasa de actividad equiparable a los valores medios de España (69,64 por ciento en España; 68,38 en Andalucía). Sin embargo la actividad de las mujeres desciende hasta el 50,25 en España y se derrumba hasta el 46,22 por ciento en Andalucía.

Por esta razón, si bien los inmigrantes aparecen como una primera fuente de mano de obra disponible, la auténtica bolsa de reserva de mano de obra, la fundamental para hacer despegar la economía española y andaluza hasta los niveles de los Estados más prósperos de la UE, está en la población femenina. El canto de sirena de quien hacía de España la tierra prometida para los emigrantes, de cuya mano de obra, se decía, dependíamos para incrementar nuestra actividad económica, se demuestra, con los datos, como una falsedad manifiesta.

C. Los objetivos de la UE.

Incluso con los mejores resultados, Andalucía queda bastante lejos de la tasa de actividad y de empleo media de España y, ni que decir tiene, de los ambiciosos objetivos estratégicos de la Unión Europea para el período 2000-2010 establecidos en el Consejo Europeo de Lisboa del 2000 (23 y 24 de marzo) y de Estocolmo de 2001, resumidos en la Decisión del Consejo de 22 de julio de 2003 (2003/578/CE):

- Alcanzar una tasa de empleo general del 67 por ciento en 2005 y del 70 por ciento en 2010.

- Alcanzar una tasa de empleo femenino del 57 por ciento en 2005 y del 60 por ciento en 2010.
- Alcanzar una tasa de empleo de las personas de más edad (55 a 64 años) del 50 por ciento en 2010.

En el año de partida (2000), según la Encuesta Europea de Fuerza de Trabajo la tasa de empleo en los 25 países de la UE era del 62,30 por ciento, superando el objetivo previsto Dinamarca (76,30 por ciento), Países Bajos (72,90), Suecia (71,10) y Reino Unido (71,20). En aquellas fechas España tenía una tasa de empleo del 56,30 por ciento y Andalucía quedaba descolgada en el 46,30. Hasta 2006 la situación había mejorado pero los objetivos intermedios establecidos para 2005 nunca se alcanzaron.

El cambio de tendencia confirmado en 2008, que dejará sentir sus efectos más acusados en 2009, no apuntan ni a la consecución ni a la aproximación de los objetivos, ni los definitivos ni los intermedios. Andalucía puede volver a padecer la crisis de empleo que caracteriza tradicionalmente su economía.

D. Las sorpresas de la EPA.

Para el primer semestre de 2008 la Encuesta de Población Activa (EPA) establecía la siguiente clasificación, para toda España, de las provincias con más paro: en primer lugar Granada con el 18,44 por ciento, seguida de Cádiz (18,20), Almería¹¹¹ (17,57), Las Palmas (17,12), Málaga y Jaén, (ambas con 16,38) y Córdoba (15,64).

Las negativas cifras de la EPA para el segundo semestre de 2008 contrastan con la importante mejora que presenta la ocupación en el colectivo de hombres y mujeres de 55 años y más, cuyo número de ocupados, en cifras absolutas, aumenta en 48.800 personas respecto del primer trimestre de 2008 y en 121.600 respecto al mismo período del año anterior.

¹¹¹ La situación de esta provincia es especialmente complicada dada la evolución económica que ha tenido en los últimos años, con tasas de actividad propias de países avanzados de Europa, muy por encima de la media de España. En 2006 su tasa de actividad era del 66,60 por ciento, cuando España tenía el 58,30 por ciento y la tasa media de Andalucía era un modesto 55,30. Si la provincia evolucionase negativamente sólo hasta los valores medios de la Comunidad en 2006, año próspero y rico en empleo en Andalucía, sería un drama pues supondría un derrumbe de 11,11 puntos en la tasa de actividad de dicha provincia.

De forma poco comprensible, el segmento más propicio a acumular parados de larga duración, por las dificultades de reincorporación al mundo laboral y las jubilaciones anticipadas –por razones económicas o por enfermedad–, es el que aumenta el número de ocupados. ¿Existe una explicación económica o al menos racional para tal hecho estadístico?

Una hipótesis explicativa sería la puesta en marcha de acciones específicas de formación dirigidas a este colectivo. Si es así, se les puede integrar en el grupo de “demandantes de servicios previos al empleo”. Tal proceder permite maquillar varios resultados: se reduce el número de desempleados; se incrementa la formación de la mano de obra y se empiezan a cumplir los objetivos de la UE de incrementar la tasa de empleo de las personas comprendidas en esta franja de edad. Un éxito político, económico y social tan notorio como la falsedad que encubren. Un magnífico tratamiento cosmético de ingeniería estadística. La duda es saber cuánto maquillaje estadístico puede encajar la realidad material, pues los hechos, en particular los económicos y los biológicos, son contumaces y tozudos, y el maquillaje excesivo tiende a caerse dejando al descubierto, de golpe, la decrepitud y la miseria.

E. ¿Tendrá consecuencias la crisis en la economía sumergida y en el empleo irregular?

Si se tiene en cuenta que en tiempos de prosperidad, Andalucía, España y la UE, mantuvieron importantes niveles de empleo irregular, no caben dudas que, en tiempos de crisis los efectos se dejarán sentir.

En épocas de apogeo la directriz Novena de la Decisión de 22 de julio de 2003 de la Unión Europea, reiterada en posteriores documentos, se dirigía a “Regularizar el trabajo no declarado” en estos términos, literales:

“Los Estados miembros deberían desarrollar medidas y acciones globales para erradicar el trabajo no declarado, que combinen la simplificación del entorno empresarial, la supresión de los factores disuasorios y la oferta de incentivos apropiados en los sistemas fiscales y de prestaciones, una mejor ejecución de la legislación y la aplicación de sanciones. Deberían llevar a cabo los esfuerzos necesarios a escala nacional y comunitaria para medir el alcance del problema y los progresos logrados a escala nacional”.

Si los mercados, económico y laboral se deterioran a ojos vista, este objetivo será más difícil de cumplir. Además hay que considerar algunos datos adicionales.

A fines del segundo trimestre de 2008 la EPA establecía, entre otros datos, que había en España 553.900 hogares donde todos sus miembros estaban parados con un incremento, respecto a la misma fecha del año anterior, del 45,89 por ciento. ¿De qué viven? ¿cómo sobrevivirán si el proceso se acentúa en los trimestres siguientes?

Es más que probable que la economía sumergida y el empleo irregular tendrán mucho que decir al respecto. El paro registrado a fin de julio de 2008 había crecido un 23,10 por ciento en tasa interanual, en sólo siete meses los parados registrados aumentaron en 456.578 personas, hasta 2.426.916, de ellas 589.360 de Andalucía. Tan sólo un mes más tarde, a fin de agosto de 2008, las cifras seguían aumentando de forma imparable, el total de parados en España ascendía ya a 2.530.001, de ellos 280.298 extranjeros. Andalucía volvió a encabezar las Comunidades en que más creció el paro, 24.551 personas, alcanzando un total de 613.911 parados registrados, 11.990 más que doce años antes, en agosto de 1996.

No podemos aventurar los registros que seguirán en septiembre de 2008 y en fechas posteriores, pero todo apunta a que pueden ser dramáticos.

13.3. LOS SECTORES PRODUCTIVOS

13.3.1. Sector Primario. El subsidio agrario

De entre todas las actividades que comprende el sector primario, la más significativa por su impacto económico y la cantidad de mano de obra que emplea es la agricultura; las notas que siguen vienen referidas en exclusiva a esta actividad.

La agricultura se caracteriza por la dureza del trabajo y su incierto resultado, razones que llevan a que muchos empresarios y trabajadores orienten su futuro hacia otras actividades más estables. Las consecuencias se aprecian en el envejecimiento de la población empleada, la escasa renovación generacional y la falta de mano de obra en momentos puntuales de la actividad. Como la población nativa se retrae, las actividades más intensivas en mano de obra de la agricultura –trabajos estacionales, cultivos intensivos, bajo plástico o de primor– son receptoras de trabajadores extranjeros, regularizados o no.

Pero hay otros muchos factores que contribuyen a la actividad sumergida y al empleo irregular en el sector. El pequeño tamaño de muchas explotaciones facilita el trabajo de fin de semana, que opera como una segunda actividad de los miembros de la familia (¿quién conoce lo que produce el pequeño agricultor? ¿quien lo controla?), que se practica como una tradición, formando parte de la cultura rural. El cultivo en invernadero tiene sus propias exigencias tanto en inversión, productos fitosanitarios, cuidados y mano de obra. Suele emplear a toda la familia y aún requiere el refuerzo periódico de mano de obra externa. La presencia sindical, indispensable para la vigilancia efectiva de la legalidad laboral en el puesto de trabajo y la prevención de riesgos laborales (accidentes, seguridad en la utilización de fitosanitarios, instalaciones de trabajo, etc.), es inexistente o muy escasa. Las inspecciones de trabajo, que suelen desarrollar campañas muy agresivas, en particular respecto a los trabajadores inmigrantes irregulares, tampoco son la solución definitiva.

La perspectiva empresarial destaca la carencia de mano de obra nativa y todo el cúmulo de dificultades económicas propias del sector. La incertidumbre en los resultados; la calidad de las semillas y su dependencia de multinacionales; el incremento de precio de los productos que se utilizan, desde el agua al carburante y todo tipo de compuestos vinculados al precio del petróleo; la política de importaciones; el papel de los intermediarios como acumuladores de los beneficios, etc. Todo ello establece un marco de precariedad en un sector complejo lleno de dificultades que constantemente busca reducir costes.

En 2008, Coyuntura Económica de Andalucía aprecia que *“tras los positivos resultados registrados en los dos ejercicios precedentes, el sector primario andaluz muestra una ligera caída de la actividad en el primer trimestre de 2008, en un contexto de significado aumento de los costes de producción”*¹¹². Las consecuencias en el mercado laboral es la mayor caída del empleo. En el total nacional los parados registrados en el INEM en agosto 2007 por este sector eran 65.341 personas, un año después la cifra se eleva a 83.524.

La actividad evoluciona hacia mayores cotas de incertidumbre, con graves problemas de costos y rentabilidad que inciden en el empleo. Cabe esperar que aumente la precariedad y que los mayores costes y dificultades se intenten paliar recurriendo a las formulas tradicionales: sumergir más proporción de actividad económica y generar más empleo irregular, ambas de por sí muy altas en todos los países y

¹¹² Coyuntura Económica de Andalucía, julio 2008, p. 35, Junta de Andalucía.

señalada particularmente en los estudios de la UE y por Ferraro et al., (2002), (ver Tabla 25), que destaca la agricultura como una de las actividades con más economía sumergida en seis de las ocho provincias de Andalucía.

A. El subsidio agrario en Andalucía.

El trabajo en la agricultura está sujeto a la Seguridad Social pero en España tiene un régimen especial sin parangón en Europa, el REA o Régimen Especial Agrario, creado en los años sesenta, con un régimen de aportaciones y coberturas inferior al general. Las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, tienen en exclusiva un régimen especialísimo de subsidio en beneficio de los trabajadores agrarios que, como se señala en el trabajo de Ferraro et al. (2002)¹¹³, genera una de las fuentes más importantes de irregularidad.

La razón del tratamiento diferenciado fue, en su día, la estructura económico-productiva de ambas Comunidades, supuestamente tan diferentes que la legislación excepcionó, y el Tribunal Constitucional refrendó, el principio fundamental de igualdad¹¹⁴. De forma incoherente, si tal era la razón del tratamiento diferenciado, las medidas no se encaminaron a cambiar las estructuras sino a pacificar el campo repartiendo ese bálsamo universal que son los fondos públicos, acentuando los efectos negativos que generan todo sistema de dependencia de fondos más o menos gratiables.

Es innegable que estas políticas de subsidio, cualquiera que sea la modalidad y denominación que adopten, generan consecuencias económicas positivas para quienes resultan beneficiarios. Se incrementan las rentas y, en contrapartida, se obtiene paz social. Sin embargo otros efectos no son tan deseables, entre ellos la propensión a declarar peonadas falsas para obtener los beneficios del sistema. Se trata de una materia sensible, rica en datos y matices y proclive a importantes polémicas añadidas (voto cautivo; desarrollo rural; papel de los Alcaldes de las zonas rurales, etc.), que requieren ante todo la exposición de hechos objetivos y cuantificados. A saber:

¹¹³ Véase la Tabla 32.

¹¹⁴ El Tribunal Constitucional negó el derecho al subsidio a un trabajador agrícola de la Región de Murcia que reunía los requisitos objetivos para gozar del subsidio, justificando la constitucionalidad de un régimen diferenciado para Andalucía y Extremadura en exclusiva.

1. El sistema de subsidio arrancó el 1 de enero de 1984¹¹⁵. Inicialmente afectaba a unos 156.000 beneficiarios.
2. Sus características más destacadas en la década 1990-1999, fueron:
 - En esa década se alcanzó el pico máximo de beneficiarios, 257.600 personas, que bajaron a 184.000 en 1999.
 - Durante todo el período se beneficia de forma creciente a las mujeres.
 - Considerando las variables edad y sexo, el primer colectivo beneficiado son las mujeres entre 25 y 54 años, que superan todos los años a los hombres desde 1991. En segundo lugar le siguen los hombres en igual rango de edad, y en tercer lugar las mujeres con 55 o más años, pero este colectivo progresivamente irá incrementando su importancia.
 - En 1999 las mujeres beneficiarias de 55 años o más eran un cuarenta por ciento superiores al total de los hombres y mujeres en edades comprendidas entre los 16 y 24 años.
 - El aumento del número de mujeres ha absorbido la baja del número total de hombres beneficiados por el sistema de subsidio.
 - En todo el período la actividad agrícola fue descendiendo en Andalucía reduciéndose el número de jornadas trabajadas en un 34 por ciento.
 - La explicación del dilema de cómo aumentan las personas dedicadas a un sector que reduce drásticamente el número de jornadas trabajadas está en los días que cada trabajador dedica a esa actividad. En concreto, las mujeres, el mayor colectivo beneficiado por el subsidio, cotizan el número mínimo de jornadas obligatorias necesarias para acceder a sus beneficios.
 - En 1999 cotizaron el mínimo de días necesarios para acceder al subsidio el 82,76 por ciento del total de las mujeres, y el 75,85 de los hombres. Considerando ambos sexos, el total de los que cotizaron el mínimo preceptivo para obtener el total del subsidio fue el 79,69 de los beneficiados.

¹¹⁵ Se creó por RD 3237/1983, de 28 de diciembre, en sustitución del sistema de empleo comunitario vigente desde 1971. Ha sido modificado por los RRDD 1387/1990, 273/1995, 5/1997, 73/2000 y 5/2002, este último de claro carácter restrictivo.

- Para garantizar el acceso al régimen de subsidio agrario, se pusieron en marcha planes de ocupación financiados con fondos públicos. Estos fondos deben dedicarse a “infraestructuras” y son gestionados por los Ayuntamientos, aunque en el sentir popular se admite abiertamente que operan como vías de “fidelización y clientelismo electoral”¹¹⁶, habiendo dado lugar a sonados escándalos.
 - El régimen de peonadas “firmadas” por los empresarios agrarios no resulta menos problemático y, en ocasiones, ficticio, dando lugar a la picaresca de compra de peonadas y/o adjudicación a otro miembro de la familia las que realiza otro, de forma que todos alcancen el mínimo que permite cobrar el subsidio.
 - El gasto público en estos programas ha sido creciente. Los fondos para el subsidio que en 1984 eran 34.088 millones de pesetas, ascendían en 1998 a 121.024 millones. A ello hay que añadir los fondos del INEM al Plan de Empleo Rural, que ha pasado por distintas denominaciones como Programa para el Fomento del Empleo Agrario (PFOEA), que también han evolucionado al alza, desde los 4.417,68 millones de pesetas de 1984 a los 22.157,51 millones de pesetas en 1999.
3. A partir del año 2000 los datos apuntan en igual dirección, aunque se tiene a restringir el acceso de los jóvenes al sistema. La característica más acusada es la retracción total de los hombres como beneficiarios del subsidio, cuyos ingresos disfrutaban mayoritariamente las mujeres de 45 años en adelante, y aún más en la franja de 55 y más años, que es el segmento más “dinámico” entre los “jornaleiros agrícolas”.

¹¹⁶ Así de rotundo se expresa Cansino Muñoz-Repiso, *El subsidio agrario por desempleo a través de sus cifras en Andalucía (1984-2000)*, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº 31. En la actualidad el sistema ha cambiado de denominación pero los fondos para infraestructuras de que se nutre siguen dando mucho juego político. El 14 de agosto de 2008 el Comité de Empresa del Ayuntamiento de Jódar organizó una votación –denominada encuesta– para establecer cómo debían repartirse dichos fondos. El Ayuntamiento pretendía hacer un referéndum pero fue prohibido judicialmente por la impugnación de la Junta de Andalucía con el apoyo del Gobierno de la Nación. Al asumir el comité de empresa municipal el papel de organizador de la votación-encuesta se burló la prohibición. El resultado fue que se aprobó que los 897.664 euros que debe recibir el Ayuntamiento vinculados al antiguamente denominado PER fueran repartidos equitativamente entre los beneficiarios. (Prensa diaria de Andalucía de 15 de agosto 2008).

Tabla 68. Trabajadores que perciben el subsidio agrario en Andalucía. 2000-2006. Clasificados por sexo y grupo de edades.

AÑO	TOTAL	TOTAL ♀ MUJERES	TOTAL ♂ HOMBRES	♀ 16-19 años	♂ 16-19	♀ 20-24	♂ 20-24	♀ 25-34	♂ 25-34	♀ 35-44	♂ 35-44	♀ 45-54	♂ 45-54	♀ 55 y +	♂ 55 y +
2000	195.470	115.489	79.982	1.591	1.576	7.833	6.914	27.908	19.423	25.872	17.809	22.988	15.575	29.299	18.684
2001	203.876	122.876	80.917	1.647	1.706	8.109	6.593	28.320	18.393	28.311	18.373	24.772	16.182	31.804	19.670
2002	196.093	119.930	76.173	1.391	1.556	7.475	5.624	26.033	15.925	27.896	17.539	25.129	15.921	32.006	19.598
2003	173.971	106.913	67.059	544	645	5.473	3.983	21.369	12.687	25.385	15.869	22.877	14.697	31.264	19.178
2004	170.256	106.272	63.984	151	163	4.173	2.887	19.642	10.957	25.987	15.304	23.105	14.711	33.214	19.962
2005	165.325	105.182	60.143	10	10	3.019	1.888	18.156	9.310	26.333	14.610	23.861	14.868	33.804	19.458
2006	160.347	104.035	56.311	0	0	1.878	1.801	16.436	7.638	26.512	13.481	25.242	15.199	33.968	18.912

Elaboración propia. Fuente Anuarios Estadísticos de Andalucía. IEA.

Tabla 69. Trabajadores que perciben el subsidio agrario en Andalucía. 2000-2006. Índice anual de variación. Total por rangos de sexo y edad.

AÑO	TOTAL	TOTAL ♀ MUJERES	TOTAL ♂ HOMBRES	♀ 16-19 años	♂ 16-19	♀ 20-24	♂ 20-24	♀ 25-34	♂ 25-34	♀ 35-44	♂ 35-44	♀ 45-54	♂ 45-54	♀ 55 y +	♂ 55 y +
2000 año base															
2001	4,30%	6,40%	1,17%	3,52%	8,25%	3,52%	-4,64%	1,48%	-5,30%	9,43%	3,17%	7,76%	3,90%	8,55%	5,28%
2002	-3,82%	-2,40%	-5,86%	-15,54%	-8,79%	-7,82%	-14,70%	-8,08%	-13,42%	-1,47%	-4,54%	1,44%	-1,61%	0,64%	-0,37%
2003	-11,28%	-10,85%	-11,96%	-60,89%	-58,55%	-26,78%	-29,18%	-17,92%	-20,33%	-9,00%	-9,52%	-8,96%	-7,69%	-2,32%	-2,14%
2004	-2,14%	-0,60%	-4,59%	-72,24%	-74,73%	-23,75%	-27,52%	-8,08%	-13,64%	2,37%	-3,56%	1,00%	0,10%	6,24%	4,09%
2005	-2,90%	-1,03%	-6,00%	-93,38%	-93,87%	-27,65%	-34,60%	-7,57%	-15,03%	1,33%	-4,53%	3,27%	1,07%	1,78%	-2,52%
2006	-3,01%	-1,09%	-6,37%	-	-	-37,79%	-4,61%	-9,47%	-17,96%	0,68%	-7,73%	5,79%	2,23%	0,49%	-2,81%

Elaboración propia. Fuente Anuarios Estadísticos de Andalucía. IEA.

Tabla 70. Trabajadores que perciben el subsidio agrario en Andalucía. 2000-2006. Distribución porcentual respecto del total de cada año.

AÑO	TOTAL	TOTAL ♀ MUJERES	TOTAL ♂ HOMBRES	♀ 16-19 años	♂ 16-19	♀ 20-24	♂ 20-24	♀ 25-34	♂ 25-34	♀ 35-44	♂ 35-44	♀ 45-54	♂ 45-54	♀ 55 y +	♂ 55 y +
2000	195.470	59,08%	40,92%	0,81%	0,81%	4,01%	3,54%	14,28%	9,94%	13,24%	9,11%	11,76%	7,97%	14,99%	9,56%
2001	203.876	60,27%	39,69%	0,81%	0,84%	3,98%	3,23%	13,89%	9,02%	13,89%	9,01%	12,15%	7,94%	15,60%	9,65%
2002	196.093	61,16%	38,85%	0,71%	0,79%	3,81%	2,87%	13,28%	8,12%	14,23%	8,94%	12,81%	8,12%	16,32%	9,99%
2003	173.971	61,45%	38,55%	0,31%	0,37%	3,15%	2,29%	12,28%	7,29%	14,59%	9,12%	13,15%	8,45%	17,97%	11,02%
2004	170.256	62,42%	37,58%	0,09%	0,10%	2,45%	1,70%	11,54%	6,44%	15,26%	8,99%	13,57%	8,64%	19,51%	11,72%
2005	165.325	63,62%	36,38%	0,01%	0,01%	1,83%	1,14%	10,98%	5,63%	15,93%	8,84%	14,43%	8,99%	20,45%	11,77%
2006	160.347	64,88%	35,12%	0,00%	0,00%	1,17%	1,12%	10,25%	4,76%	16,53%	8,41%	15,74%	9,48%	21,18%	11,79%

Elaboración propia. Fuente Anuarios Estadísticos de Andalucía. IEA.

La sorprendente incorporación de personas con más edad al REASS y al subsidio viene estimulado económicamente por el propio sistema, ya que quienes tienen entre 52 y 60 años cobran un subsidio un 66 por ciento mayor que los menores de dicha edad, y los y quienes tienen entre 60 y 65 años, cobran el doble que los menores de 52 años. Además, ningún analista considera que la mayoritaria incorporación femenina corresponda, en todos los casos, a un trabajo efectivo. Su presencia persigue el claro objetivo de maximizar las rentas actuales de la unidad familiar, operando para ello con el menor coste para sus economías domésticas, demostrando una notable capacidad para ordeñar el sistema al afincarse en los tramos más altos de ingresos que permite el subsidio. Pero el alcance de ese proceder se proyecta también a las rentas futuras pues, como nítidamente señala Román Collado¹¹⁷, la razón última de la presencia en edades tan tardías en este régimen no hay que conectarla con una laboriosidad ejemplar de la mujeres de más edad del campo andaluz, sino con un objetivo encubierto que constituye el último y más rentable expolio del sistema: cumplir los requisitos mínimos para acceder a la pensión de jubilación. Todo ello con total beneplácito y conformidad de las instituciones públicas, los interlocutores sociales y todo el agro andaluz que ve en dichas prácticas “*el buen saber hacer del pueblo llano*”. Muy lejos de estas posibilidades quedan los trabajadores y trabajadoras de los entornos urbanos, que padecen una manifiesta discriminación que nadie parece percibir y que si fueran conscientes de las diferencias podría llevar al levantamiento de los cinturones urbanos y los barrios de trabajadores a fin de conseguir una pacificación social como la obtenida en su día por el campo andaluz.

Por provincias, la más beneficiada desde que se implantó el sistema es, con gran diferencia, Sevilla, seguida a gran distancia de Córdoba, Granada, Jaén, Málaga, Cádiz y Huelva con niveles muy semejantes, Almería queda bastante descolgada en el número de beneficiarios, como corresponde a provincia que ha demostrado ser la más dinámica y próspera de Andalucía.

Lejos de un gasto público dirigido a una transformación estructural de la agricultura, haciéndola más competitiva, se optó por un gasto social, más bien asistencial, para afianzar, como dice el Catedrático Porras Nadales, un modelo político semejante al del PRI de México, que se nutre y fundamenta en el medio rural menos dinámico y más dependiente, con las correspondientes secuelas de gasto

¹¹⁷ Román Collado, R.: *Cambios en el perfil del beneficiario del subsidio agrario (1984-2001)*, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº 51.

público ineficiente y corrupción económica y moral. De lo que no hay dudas es del rendimiento y eficacia política del modelo¹¹⁸.

No son menos críticos los investigadores que se interrogan sobre por qué Andalucía presenta de forma permanente una tasa de desempleo muy superior a los valores medios de España. Castillo, Duce y Jimeno¹¹⁹ apuntaron ya en 1994, cómo el subsidio agrario podría ser una de las causas que lo explicase. Subsidio que lejos de corregirse se refuerza con los fondos del PER, hoy día PFOEA (Plan de Fomento del Empleo Agrario), que reparten, más que gestionan, los Ayuntamientos, a fin de asegurar la consecución de peonadas mínimas trabajando al margen del sector agrario, con las ventajas retributivas, que no con la productividad, de los convenios de la construcción. Con este proceder, según dichos autores, asignando de forma ineficiente recursos públicos escasos, se consigue arraigar de forma improductiva y costosa la población al territorio y se dificulta gravemente la movilidad geográfica de la mano de obra.

Pero estas críticas de la doctrina y estas disfunciones económicas y sociales, que antes o después habrán de pagar la sociedad andaluza en su conjunto, no son efectos imprevistos y no queridos del sistema implantado, sino precisamente sus principales objetivos:

“¿Cuáles son los aspectos más positivos que el PER ha traído para Andalucía? Ha elevado la renta de las familias jornaleras, ha asentado a la población en el medio rural, ha traído inversiones importantes a los municipios andaluces y ha devuelto la dignidad a los trabajadores eventuales agrarios”¹²⁰.

Desde una perspectiva ética y social, la valoración tiene que ser crítica¹²¹, por más que las unidades familiares afectadas hayan desarrollado todas sus habilidades

¹¹⁸ Basta contrastar los resultados electorales de Andalucía en la que pueden distinguirse claramente dos comportamientos bien diferentes y contrapuestos: las zonas rurales por un lado y las capitales de provincia y los municipios de economía más dinámica por otro.

¹¹⁹ Castillo, S.; Duce, R. M. y Jimeno, J. F. (1994): *El mercado de trabajo en Andalucía: factores determinantes del paro masivo y persistente*, Boletín Estadístico de Andalucía, nº 18.

¹²⁰ <http://usuarios.lycos.es/psoevega/30respuestas.htm> consultado 26 de mayo de 2008.

¹²¹ Podría considerarse que, en puridad, lo que se cultiva y produce es mano de obra subsidiada dependiente de una nueva patronal del campo andaluz –el poder político subsidiante–, y de un *señorito* de nuevo cuño pero, si cabe, más peligroso que el clásico, que funda su poder no en el dinero ni en la propiedad de la tierra, sino en el chantaje político-moral que podría resumirse en: si quieres cobrar sin trabajar, o trabajando las peonadas mínimas, o simplemente declarándolas, tienes que votarme. La degradación actual supera con

para, en su nicho específico, encontrar la forma de maximizar su capacidad de obtener rentas del erario público –presentes y futuras– sin ninguna censura social por tal proceder. Al contrario, en no pocas ocasiones recibe elogios privados y públicos. La perversión social es máxima cuando conductas reprobables despiertan ansias de emulación.

El análisis diacrónico y cuantitativo evidencia cómo una política pública bienintencionada, con discriminación positiva respaldada por el Tribunal Constitucional, puede revelarse en su aplicación y desarrollo como un mecanismo perverso que atenta contra el propio sistema y genera economía sumergida.

En la coyuntura actual de contracción económica y paro de la construcción cabe esperar que la población más joven que se empleó en el “boom” inmobiliario o en el sector servicios, vuelva al campo del que muchos emigraron. Y, cuando se acaben las prestaciones de paro, presionen para reincorporarse a los mecanismos actuales de “pax” rural y, si son insuficientes, presionen para ampliarlos¹²².

B. Mecanismos vigentes del REASS.

SUBSIDIO AGRARIO	DESEMPLEO CONTRIBUTIVO	RENTA AGRARIA
¿QUIÉN TIENE DERECHO?	¿QUIÉN TIENE DERECHO?	¿QUIÉN TIENE DERECHO?
Todos los trabajadores y trabajadoras que hayan sido beneficiarios de este subsidio en alguno de los tres años inmediatamente anteriores a la solicitud del mismo y además cumplan los siguientes requisitos:	Todos los trabajadores y trabajadoras que reúnan, entre otros, los siguientes requisitos: -Ser mayor de 16 años. -Estar dado de alta en el REASS.	Todos los trabajadores y trabajadoras que reúnan, entre otros, los siguientes requisitos: -Ser mayor de 16 años. -Tener 35 jornadas en la agricultura.

mucho al caciquismo decimonónico. Ahora la aspiración no es trabajar, sino cobrar del dinero público sin tener, necesariamente, que trabajar.

¹²² Una visión bastante menos crítica puede consultarse en la página web de catholic.net, en donde se recoge un artículo de Pedro Miguel López Pérez titulado “El subsidio agrario y la reforma laboral”. En concreto en:

es.catholic.net/empresarioscatolicos/465/1150/articulo.php?id=11129-74k

<ul style="list-style-type: none"> -Ser mayor de 16 años. -Tener 35 jornadas trabajadas (Las peonadas del PER pueden contar como 5, 15 ó 20, si se reúnen los requisitos). -Estar dado de alta en el REASS y tener cotizados los últimos 12 meses. -No superar como tope de renta el 100% del S.I.M. (que este año es de 5.414 €) en los doce últimos meses anteriores a la solicitud (los ingresos por peonadas agrícolas no cuentan). 	<ul style="list-style-type: none"> -Acreditar un mínimo de 360 peonadas en un periodo de tiempo no superior a 6 años (Valen todas las jornadas cotizadas en otro régimen, incluidas las del PER). 	<ul style="list-style-type: none"> -Estar dado de alta en el REASS y tener cotizado los últimos 12 meses. -Tener 10 años de residencia en Andalucía o Extremadura. -No tener derecho al Subsidio agrario por no haber sido beneficiario en ninguno de los tres años anteriores a la solicitud. -No superar el tope de renta del 100% del S.I.M. (que este año es de 5.414 €) en los doce últimos meses anteriores a la solicitud (los ingresos por peonadas agrícolas no cuentan). -Los mayores de 45 años que la soliciten por primera vez deberán cumplir con lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> -Mayores de 45 años: 5 años de alta en el REASS. -Mayores de 52 años: 10 años de alta en el REASS. -Mayores de 60 años: 20 años de alta en el REASS.
<p>¿QUÉ CUBRE?</p> <ul style="list-style-type: none"> -Menores de 25 años sin responsabilidad familiar, con 53 peonadas en el REASS: 180 días. -Mayores de 25 años o menores con responsabilidad familiar con 35 peonadas en el REASS: 180 días. -Mayores de 52 años, sin cumplir requisitos (15 años de alta en el REASS y haber cobrado el Subsidio durante los últimos 5 años) y con peonadas: 300 días. 	<p>¿QUÉ CUBRE?</p> <ul style="list-style-type: none"> -Con 360 peonadas: 90 días. -Con 540 peonadas: 135 días. -Con 720 peonadas: 180 días. -Con 900 peonadas: 225 días. -Con 1.080 peonadas: 270 días. -Con 1.260 peonadas: 315 días. -Con 1.440 peonadas: 360 días. 	<p>¿QUÉ CUBRE?</p> <ul style="list-style-type: none"> -Menores de 25 años sin responsabilidad familiar, con 53 peonadas en el REASS: 180 días. -Mayores de 25 años o menores con responsabilidad familiar con 35 peonadas en el REASS: 180 días. -Mayores de 52 años y con 35 peonadas: 300 días.

<p>-Mayores de 52 años, cumpliendo los requisitos anteriores y sin peonadas: 360 días.</p> <p>-Mayores de 60 años, sin cumplir los requisitos anteriores, y con 35 peonadas: 360 días.</p>	<p>-Con 1.620 peonadas: 405 días.</p> <p>-Con 1.800 peonadas: 450 días.</p> <p>-Con 1.980 peonadas: 495 días.</p> <p>-Con 2.160 peonadas o más: 540 días.</p> <p>-Los trabajadores autónomos o por cuenta propia que se den alta en el REASS y quieran solicitar este desempleo, deberán reunir 720 peonadas.</p>	
<p>CUANTÍA ECONOMICA:</p> <p>-El 75% del S.M.I. (401,67 €).</p>	<p>CUANTÍA ECONÓMICA:</p> <p>-La cuantía de la prestación dependerá del grupo de cotización al que pertenezca el trabajador, cobrando el 70% de la base de cotización durante los primeros 180 días, y el 60% de la base el tiempo de prestación restante.</p>	<p>CUANTÍA ECONÓMICA:</p> <p>-Con 35 peonadas: 75% S.I.M. (401,67 €).</p> <p>-Con 65 peonadas: 80% S.I.M. (424,23 €).</p> <p>-Con 95 peonadas: 85% S.I.M. (446,79 €).</p> <p>-Con 125 peonadas: 90% S.I.M. (469,35 €).</p> <p>-Con 155 peonadas: 95% S.I.M. (491,91 €).</p> <p>-Con 180 o más peonadas: 100% S.I.M. (514,47 €).</p> <p>La renta Agraria sólo podrá solicitarse seis veces.</p>

Elaboración propia a partir de la información disponible en <http://www.soc-andalucia.com/asesoria.htm>.
Cuantías económicas referidas a 2008.

13.3.2. La industria

La industria andaluza tiene un peso en la economía de la Comunidad inferior al valor medio del sector en España y genera pocos puestos de trabajo, incluso en momentos de alto crecimiento. En el cuarto trimestre de 2006, antes de la crisis, el empleo en la industria andaluza descendió un 3,80 por ciento, cuando el valor medio nacional era de un crecimiento del 0,40. A pesar de ello la industria, en comparación con la agricultura, la construcción y el sector servicios, fue en 2006

el sector con menor tasa de desempleo en Andalucía, sólo el 6,09 por ciento, siendo el subsector manufacturero el que concentra la mayor proporción de mano de obra, el 93,50 por ciento¹²³.

Este panorama cambia radicalmente en 2008. En el primer trimestre el Índice de Producción Industrial de Andalucía descendió un 5,30 por ciento, frente a un descenso del 3,80 de España, con resultados especialmente negativos en la industria extractiva y manufacturera.

Contradictoriamente, la EPA muestra una aceleración del ritmo de creación de empleo en el sector, hasta el 4,80 por ciento interanual, el doble del que presentaba España, destacando el aumento de empleo en la producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua, fabricación de material de transporte y sobre todo *“en la industria textil y de la confección, donde el empleo casi duplica la cifra de igual período del año anterior (95,20% interanual)”*¹²⁴. Sin embargo la misma fuente reconoce que el aumento de la población ocupada en la industria en el primer trimestre de 2008, al venir acompañada de un mayor incremento relativo de la población activa en el sector, ha generado un aumento del número de parados y de la tasa de paro industrial hasta el 8 por ciento interanual. El segundo trimestre del año 2008, apuntando inexorablemente la dinámica futura, ha sido especialmente duro. La industria ha perdido en toda España 62.900 empleos, aumentando la tasa sectorial de desempleo interanual en el 52 por ciento.

Si se consideran los registros del INEM, el paro registrado en España dentro de este sector era de 276.997 trabajadores en agosto de 2007; en julio de 2008 ascendían a 306.403 y un mes después, en agosto, ya sumaban 322.884. En Andalucía los registros de julio y agosto 2008 eran 53.098 y 55.268 parados respectivamente.

El optimismo oficial respecto de la industria de confección textil contrasta con los estudios realizados por el Centro de Información Textil y de la Confección (Cityc) que reconocen un retroceso en la producción que cifran, a nivel nacional, en el 33 por ciento para el período 2000-2007, con una pérdida del 29 por ciento de los trabajadores del subsector. Fenómeno que se sufre en Andalucía de forma más aguda hasta el punto de haber perdido el 60 por ciento de las empresas dedicadas a tal actividad en el período 1992-2007. Para la patronal andaluza las causas de esta durísima contracción son varias:

¹²³ Informe sobre la situación socioeconómica de Andalucía 2006, CES, Junta de Andalucía.

¹²⁴ Coyuntura Económica de Andalucía, julio 2008, p. 40.

- a) La entrada de productos de bajo costo de China e India.
- b) La deslocalización de la producción interna que, falta de apoyo oficial, ha buscando mano de obra más barata y se ha ubicado en el norte de África.
- c) La competencia que se ejerce desde las grandes superficies vendiendo productos asiáticos.
- d) Las dificultades de los canales de distribución de los productos propios.
- e) La falta de un sello de calidad propiamente andaluz.
- f) La falta de suficiente presencia internacional de la producción y moda andaluza.
- g) La falta de apoyo de la Junta de Andalucía.

Todo ello determina que la exportación de Andalucía en esta materia represente sólo el 3,30 por ciento del total de España, frente al 66 por ciento que acumulan Galicia y Cataluña.

En cualquier caso, el sector industrial en su conjunto no arroja buenas perspectivas, siendo manifiesta, por citar un solo ejemplo, la contracción de la venta de coches que, de continuar retrayéndose, como apuntan los pronósticos, sus efectos sobre la fabricación no tardarán en sentirse.

El Banco de España informó en su momento de la progresiva desaceleración del sector industrial en el primer trimestre del año y su tono aún más débil en el segundo, aventurando un deterioro adicional, con un estancamiento del sector manufacturero que se sitúa en valores mínimos no observados desde noviembre de 2001, con retroceso de los afiliados a la Seguridad Social.

El Índice de Producción Industrial publicado por el INE referido a junio 2008 registra una caída del 9,50 por ciento respecto del mismo mes del año anterior, acumulando dos trimestres consecutivos de crecimiento negativo, si bien el desplome del último mes al que se refiere el índice es el peor dato en quince años. La información para Andalucía aún es peor pues la caída en el mismo período fue del 12,30 por ciento. Sin embargo, su impacto en el desempleo total es pequeño, dada la relativa importancia del sector.

La repercusión de las actividades industriales en la economía sumergida y el empleo irregular se recoge de forma genérica en las Tablas 23 a 30, siendo factores que coadyuvan a la inmersión de la actividad y a la irregularidad en el empleo, los que siguen:

- a) La fragmentación del proceso productivo. Dificulta el control y seguimiento de la actividad tanto fiscal como laboralmente, minimizando el riesgo de detección y sanción.
- b) La posibilidad de subcontratar o encomendar trabajos concretos a talleres clandestinos o trabajadores en su domicilio. Este procedimiento se emplea cuando son necesarias altas tasas de mano de obra para tareas repetitivas que no precisan una cualificación sofisticada, bastando una mediana habilidad y una maquinaria o tecnología muy básica, asequible para las economías domésticas. Es el caso de la confección textil, punto, calzado, cuero, juguetes y algunos procesos vinculados a la industria del mueble.
- c) Ubicación de la actividad productiva en zonas poco visibles. La invisibilidad es máxima cuando se realiza en el propio domicilio.
- d) Tamaño de la actividad. El caso extremo es el trabajo en el propio domicilio, confeccionando vestidos, tricotando, manipulando fibra, cuero, etc., hasta soldando componentes electrónicos. Pero también están los pequeños talleres clandestinos dedicados a todo tipo de reparaciones con escasa mano de obra y poca inversión en equipo fijo; o el reparador a domicilio; los electricistas, fontaneros, etc.; las pequeñas carpinterías metálicas; los especialistas en electricidad del automóvil, chapa, neumáticos, frenos, cristales, o simplemente limpieza de vehículos.
- e) El horario en que se desarrolla la actividad también puede facilitar la ocultación. Especialmente difícil es la inspección y control cuando el trabajo se realiza de madrugada.
- f) Las posibilidades que permite el régimen fiscal de estimación objetiva en cuanto a facturación, contabilidad, etc.
- g) Como categoría específica habría que considerar la falta de formación del empresario incipiente que muchas veces desconoce los procedimientos y trámites. Con dedicación absoluta a levantar “su empresita”, e inmerso en una gran fragilidad financiera, rehúye toda inversión de tiempo y dinero que no sea direc-

tamente productiva, como gestiones y papeleo, lo que puede conducirle fácilmente a la inmersión de la actividad.

En cuanto al empleo irregular el sector industrial permite todas las modalidades posibles, desde las mayores (empresas no inscritas en la Seguridad Social, que implica su inexistencia oficial y por tanto la de sus trabajadores; trabajadores extranjeros irregulares; nacionales y regularizados sin alta en Seguridad Social; trabajadores que perciben prestaciones incompatibles con el trabajo); las menos graves pero más generalizadas (horas extras que no se cotizan; parte del salario en mano, sin declarar ni cotizar); o la utilización del contrato a tiempo parcial como cobertura para trabajos a jornada completa.

13.3.3. La Construcción

Este antiguo subsector industrial, que desde hace años tomó carta de naturaleza propia y diferenciada, tiene un importante efecto económico como locomotora que arrastra de los demás. Así ha operado en Andalucía durante nueve años (1998-2006 inclusive), gracias al subsector de la edificación residencial, hasta el punto que en los ocho primeros meses de 2006 las 105.000 viviendas de obra nueva en la Comunidad representaban el 19,10 por ciento del total nacional, teniendo en fase de construcción 212.024 viviendas, más que la segunda Comunidad Autónoma más dinámica, Cataluña.

Los efectos de este tirón continuado se hacían sentir de forma notable en la creación de empresas y en el empleo. Las 37.247 empresas que existían en Andalucía en 2001 dedicadas a la construcción pasaron a ser 57.986 en 2005, superando este número en 2006. En cuanto al empleo, la construcción empleó el 15,23 por ciento del total de ocupados de la Comunidad con un total de 473.800 trabajadores.

Pero no hubo un décimo año excepcional. En 2007 el sector empezó a dar los primeros signos de desaceleración, fenómeno que se agudiza en el primer trimestre de 2008, con el menor crecimiento de los últimos once años en Andalucía, sólo un 0,90 por ciento interanual, cinco décimas por debajo del crecimiento experimentado en España y un punto menos que la zona euro. Siendo más grave el derrumbe del subsector que operaba como punta de lanza, la construcción residencial, con una caída del 11,90 por ciento y una reducción del número de viviendas iniciadas del 37,90 por ciento.

La evolución del mercado inmobiliario es muy negativa, marcada por una caída de la demanda abrumada por la constante subida de tipos de interés, la restricción del crédito, el empeoramiento de la situación financiera de las familias¹²⁵ y una saturación de oferta. El sector financiero está lejos de acudir a echar una mano, inmerso en sus propias dificultades y sujeto a un crecimiento constante de la morosidad, que grava en exceso a algunas Cajas de Ahorro. Todos los pronósticos apuntan a un ajuste mucho más severo en el sector¹²⁶.

Dado que es un actividad que requiere una alta intensidad de mano de obra, su contracción repercute de inmediato en la el mercado de trabajo, con una constante y creciente caída en el número de ocupados en esta actividad. Para toda España el paro en la construcción según la EPA (segundo trimestre 2008) era de 378.900 personas, con un aumento del primer al segundo trimestre del año de 84.800 personas. Si se considera el paro registrado en el INEM, la evolución es dramática. En España en mayo de 2007 el sector tenía 214.243 parados; en agosto 2007, 250.883; en diciembre 283.867 y en agosto de 2008, ascendían a 429.060 personas, con una tasa de crecimiento frenética: el 42,60 por ciento interanual en el primer trimestre de 2008; el 63,10 interanual en el segundo trimestre de 2008, y el 71,02 interanual dos meses más tarde, en agosto de 2008. Todo apunta a que los datos de los próximos meses y del próximo año sean más que desalentadores.

Como quiera que la economía de Andalucía estuvo marcada muy especialmente por la buena marcha de esta actividad, su fuerte contracción apunta cual será la nueva senda. Si antes crecía a mayor ritmo que el resto de España, ahora se contrae con mayor fuerza. El informe elaborado por Hispalink, una red de equipos de investigación de 16 Universidades españolas, del que se hizo eco la prensa el 23 de agosto de 2008, pronostica una evolución especialmente dura para Andalucía. Prevén una caída media del sector en España del 0,20 por ciento a fin de 2008, que cifran para Andalucía en 0,70 por ciento; para 2009 las diferencias serán mayores, caída del 2,80 por ciento en Andalucía frente al 1,80 como valor medio en España, y en 2010 Andalucía todavía caerá un 2,40 frente al 1,80 medio de España. Los efectos en el empleo de Andalucía son más que importantes.

¹²⁵ Según el Banco de España la riqueza financiera de las familias españolas retrocedió en el primer trimestre de 2008 al nivel de 2005 con una pérdida de 145 mil millones de euros respecto al primer trimestre de 2007.

¹²⁶ El Presidente de la Confederación Nacional de la Construcción (CNC) J. Francisco Lazcano, declaraba a la prensa el 25 de mayo de 2008 que los efectos más dramáticos de la evolución de la construcción se dejarían ver a finales de 2008 y en 2009, estimando que por cada 100.000 viviendas que no se inician se pierden, como mínimo, 200.000 puestos de trabajo.

Como se ha dicho, parte de la mano de obra que se ve obligada a dejar la construcción presionará sobre el campo. Otro problema añadido, que sufrirán con más intensidad las provincias costeras, será el desempleo de la población inmigrante que durante años ha encontrado en la construcción su medio de vida y que ahora se verá privado de este recurso. La EPA nos informa del crecimiento del paro y, con distintos criterios, el organismo que controla el paro registrado recoge en sus estadísticas cómo el total de parados registrados en julio de 2008 en Andalucía eran 589.360, de ellos 105.472 correspondían a la construcción, el 17,90 por ciento; un mes después, en agosto 2008, el paro registrado era 613.911 perteneciendo a la construcción 114.891 personas, el 18,71 por ciento. Como el sector es proclive a constituir empresas por obras y/o promociones, la caída en la edificación y en mano de obra lleva parejo el descenso en el número de empresas realmente operativas, estén legalmente disueltas o no.

En cuanto a la economía sumergida y el empleo irregular, esta actividad es protagonista destacada en todos los estudios sean de la UE, nacionales o regionales. Ferraro et al., (2002) la considera una actividad destacada en todas las provincias, con la excepción de Córdoba. El sentimiento generalizado es que vinculado a la construcción se mueve, o se movía, mucho dinero negro, una parte de él beneficia a los trabajadores, tentados muchas veces de llegar a acuerdos con la empresa en los que ambos maximizan sus rendimientos y disminuyen los costes¹²⁷. Sin embargo, como atinadamente señala el trabajo de CCOO de Canarias, no existe un patrón de comportamiento único sino que deben diferenciarse cinco modelos cada uno con su respectivo patrón de comportamiento.

1. Grandes empresas.

Su importancia económica y estratégica dentro del sector no va pareja con el número de empleados. Se trata de cuadros mínimos para la administración y gestión de la empresa y de las obras que tienen adjudicadas. Concentran las funciones de dirección técnica, administrativa, planificación, coordinación y control. El resto lo subcontratan. Por su importancia y significación no incurren en las conductas más burdas de la economía sumergida. Sí pueden incurrir en manipulaciones con-

¹²⁷ Existen trabajadores que prefieren permanecer al margen de la Seguridad Social para incrementar sus ingresos actuales. Este comportamiento no es absurdo, puede ser muy racional. Todos los que por una u otra razón se incorporan muy tarde al mercado de trabajo o tienen una presencia muy irregular –puede ser el caso de muchas mujeres–, si consideran que va a ser imposible reunir los requisitos para obtener una pensión contributiva, o si prevén que alcanzarán el mínimo preceptivo, prefieren el ahorro de su cuota, y la de la patronal, a cambio de salarios en mano más altos.

tables, pagos de comisiones ilegales u otras corrupciones y en comportamientos que frenan la libre competencia. En cuanto al empleo irregular su práctica suele quedar circunscrita a la no declaración de horas extras.

2. Medianas y pequeñas empresas.

Promueven y ejecutan obras propias además de operar como subcontratas de las grandes empresas. Sometidas a un fuerte control por la contratista principal respecto a plazos, rendimientos y precios, asumen prácticas propias de la economía sumergida y el empleo irregular: altas tasas de eventualidad con altos salarios en mano sin declarar; altas en Seguridad Social por categoría inferiores a las que se desempeñan; destajos con pago en mano; horas extras no declaradas; ausencia de contratos; según los casos y la zona, empleo de inmigrantes irregulares. Otros incumplimientos afectan al régimen de vacaciones de los trabajadores y a la prevención de riesgos laborales. De todo ello se desentienden los contratistas principales.

3. Subcontratas.

El objeto de estas empresas es muy definido: ejecutar partidas o tareas específicas y especializadas dentro del plan general de las obras (trabajos de estructura, cimentación, encofrado, albañilería, cubiertas, etc.). No suelen operar ni como contratistas ni como subcontrata principal, son subcontratas de segundo orden. Sobre ellas recaen, aumentadas, las presiones que padece el subcontratista. Presentan un alto grado de economía sumergida e irregularidad laboral.

4. Trabajadores por libre, se hayan constituido en autónomos o no.

Se dedican a la rehabilitación a pequeña escala, reformas contratadas por particulares en sus pisos y actividades que coloquialmente se conocen como chapuzas. En la construcción de edificios asumen tareas muy especializadas en cuadrillas (yeso-escayola; solados; alicatados; etc.); también operan como transportistas independientes vinculados a la construcción y en obras civiles encargándose del movimiento de tierras, para lo que aportan maquinaria propia. Concentran la mayor proporción de irregularidad y economía sumergida dado que son altamente opacos, de muy difícil localización y control. Un importante colectivo de este

grupo opera como autónomos de derecho pero realmente desarrollan trabajo dependiente propio de asalariados.

La actividad de chapuzas de hogar cuenta con gran aceptación social.

5. Autoconstrucción.

Con proyecto o sin el. Con licencia o sin licencia, la familia se empeña, con el apoyo de algún conocido, amigo o trabajador por libre, en la tarea de levantar su casa en el terrenito propio.

En materia de empleo irregular, y sin que necesariamente tengan que ser extrapolables a Andalucía, el “*Estudio y Erradicación de la Economía Sumergida en Canarias*” realizado por CCOO cifraba entre un 10 y un 50 por ciento el trabajo sumergido en esta actividad en dicha Comunidad, recogiendo todo el catálogo de prácticas contrarias a la legalidad que hemos ido citando, y algunas más perfectamente extrapolables a Andalucía y al resto del territorio nacional, como la firma de contratos por categoría inferior, para minorar cotizaciones sociales; la firma de finiquitos en blanco al mismo tiempo que se firma el contrato, incluso con la colaboración de algunos trabajadores a fin de compatibilizar pensión y salario en mano; o aquellos otros supuestos en que trabajadores de determinadas categorías o especialidades imponen sus condiciones específicas, conforme a las reglas de la oferta y demanda, en los momentos de mayor actividad en la construcción en que ha escaseado el personal cualificado.

Probablemente estas conductas hayan tenido una repercusión dramática en la siniestralidad laboral que se ceba en los trabajadores de las subcontratas. Para salvar en lo posible las formas y ajustarnos a la mentalidad burocrática nacional, se ha extendido la práctica de firmar, como una rutina más del papeleo, un documento en el que el trabajador contratado afirma haber recibido formación en materias preventivas individuales, colectivas y específicas.

Colino et al., (2007) se fija en las características del proceso productivo del sector, sujeto a explosiones cíclicas de alta actividad muy intensiva en mano de obra pero con mucha dispersión espacial de las actividades y exceso de subcontratación. Una realidad compleja y difusa con multitud de recovecos para escapar del cumplimiento de la legislación laboral. Si se atiende a la construcción de vivienda, los actores no labores son demasiados, de diversa naturaleza e intereses y operan durante mucho tiempo, con múltiples transacciones jurídicas y financieras: pro-

pietarios de los terrenos; promotores; urbanizadores; constructores; subcontratas; vendedores; revendedores; entidades financieras; distintas AAPP competentes (Ayuntamientos; Comunidad Autónoma); instrumentos de planeamiento urbanístico; sistemas de actuación; licencias; negociaciones y convenios urbanísticos, etc. Todo resulta demasiado incomprensible, complejo, confuso y opaco, posibilitando un medio extremadamente propicio al favoritismo y las corruptelas. Lo que revierte en dificultades para conocer el valor de la producción, los hechos imponderables, su control, seguimiento e inspección. En definitiva, un sistema generado en muchos casos por la legislación y la dinámica de las distintas AAPP que propician el fraude y la inmersión de la actividad económica.

13.3.4. Los servicios

Como es norma en los países postindustriales, el sector servicios en España concentra el mayor número de trabajadores y la mayor aportación al PIB. En la Comunidad de Andalucía el sector generaba en 2006 el 60,70 por ciento del Valor Añadido Bruto y daba empleo al 66,43 por ciento de su población ocupada. Eran tiempos de alto crecimiento en el sector (3,70 por ciento respecto al año 2005, una décima por encima de la media nacional y 1,30 puntos por encima de la Eurozona) pero que cambió de signo claramente mediado 2008. En julio, para un total de parados registrados en Andalucía de 589.360 personas, los correspondientes a este sector eran 303.174 (51,44 por ciento); un mes más tarde y a pesar de ser temporada alta de vacaciones y campaña de rebajas en el comercio, el número total de parados del sector se incrementó en 9.764 personas hasta los 312.938.

A. Turismo.

Es un subsector fundamental y estratégico. Constituye la primera actividad económica de Andalucía. Crea riqueza de forma directa e indirecta, al repercutir sobre el comercio, la alimentación y la industria. Se nutre de la población de la Comunidad, que viaja por la región, del resto de España y de la extranjera. La mayor de sus dificultades es la sensibilidad a factores externos muy difíciles de controlar, como la evolución de la competencia, nacional e internacional y, sobre todo, el estado de las economías domésticas. Cualquier alteración en la evolución de las economías, nacional e internacional, le afecta directamente, sea para bien o para mal. También importan las modas, lo que exige constantes campañas de promoción y publicidad.

El año 2006 tuvo un comportamiento óptimo en cuanto al número de visitantes (25.109.758 personas) superior en un 6,27 por ciento al total de turistas de 2005, debido en gran medida al incremento del turismo procedente de la UE. Dato que hay que matizar por la bajada, en más de siete puntos, del alojamiento en hoteles o apartahoteles, en beneficio de formas más económicas como son los apartamentos, pisos o incluso en casas de amigos y familiares¹²⁸.

En 2008 las condiciones cambian radicalmente. Todavía en el primer trimestre del año, cuando las condiciones económicas no habían mostrado la crudeza del segundo semestre, el comportamiento comparado con el año anterior fue bueno. Pero tal bondad está sujeta a matizaciones. Cierto que el número de turistas aumentó en 8,10 por ciento respecto al primer trimestre del año anterior, pero en ello influyó que la Semana Santa se celebró a mediados de marzo, mientras que en 2007 se celebró en abril, siendo significativo que el incremento fue de turistas nacionales, andaluces y del resto del Estado, que compensaron la reducción de turistas de la UE, a pesar que los hoteles de Andalucía moderaron sus precios e incluso los bajaron (en abril y mayo los precios bajaron un 0,80 por ciento interanual; alcanzando en julio el 1,10 por ciento). Estos datos apuntan a un mes de agosto más que complicado¹²⁹.

En España, durante la temporada alta por excelencia, julio y agosto, se ha comenzado a sentir la evolución económica negativa. Según el INE en julio se cubrieron sólo el 66,20 por ciento de las plazas hoteleras ofertadas, un 2,50 por ciento menos que en el mismo período del año anterior, mientras que la Encuesta de Movimientos Turísticos en Frontera reflejó una caída del 8 por ciento. Otro dato significativo es el cierre del 5 por ciento de las Agencias de Viajes, la fuerte caída en la contratación de coches de alquiler o la reducción del consumo en las zonas turísticas.

En definitiva, en el futuro próximo del subsector cabe esperar una importante contracción como consecuencia de la crisis, aunque se espera que impacte menos que en el sector inmobiliario o el financiero. El impacto en Andalucía no será pequeño, lo que afectará de forma importante al empleo, del que concentra en torno

¹²⁸ Informe sobre la situación Socioeconómica de Andalucía 2006, Junta de Andalucía-CES, 2007, pp. 105 y ss.

¹²⁹ Como referencia cabe citar que Benidor (o Benidorm), durante mucho tiempo centro turístico de playa por antonomasia en la península, bajó la ocupación hotelera en cinco puntos durante la primera quincena del mes de agosto. Por su parte los empresarios de apartamentos de la Costa Blanca se vieron obligados a reducir hasta en un 40 por ciento el precio de los mismos en un esfuerzo por mantener unos índices de ocupación similares a los de la temporada 2007.

al 20 por ciento del total de España. Málaga ocupa el cuarto lugar del Estado por empleos en la actividad de turismo, por detrás de las dos provincias Canarias y muy próxima Barcelona.

En materia de economía sumergida y empleo irregular, destacan las camas ilegales que ofertan particulares, la presencia de personal irregular (extranjeros sin regularizar, personal sin alta en Seguridad Social) en las zonas menos visibles de la actividad, (trastiendas, cocinas, lavanderías, etc.), y la altísima temporalidad de estas actividades que da ocasión a prácticas irregulares y una posición de fuerza en el empleador, de forma que si el trabajador no accede, no será llamado a trabajar en la siguiente oportunidad.

B. El comercio.

Junto con el turismo es una de las actividades más intensivas en mano de obra. En Andalucía da trabajo al 35 por ciento del total de la mano de obra del sector servicios, con una fuerte concentración (41,50 por ciento) del comercio minorista en las provincias de Sevilla y Málaga, marcado por una fuerte estacionalidad y temporalidad, con un pico máximo en diciembre y una fuerte caída anual en febrero.

Es una actividad muy sensible al ciclo económico. En agosto de 2008¹³⁰ la patronal del comercio minorista de toda España aseguraba que 10.000 comercios habían desaparecido. Para el portavoz de la Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos, lo peor todavía estaba por llegar, estimando que pueden cerrar más de 80.000 tiendas en toda España, un 10 por ciento de los 800.000 comercios censados. La Confederación de Empresarios Minoristas, Autónomos y de Servicios de la Comunidad de Madrid (Cecoma) advertía de la situación crítica del pequeño comercio en la capital, con descenso de ventas de hasta el 50 por ciento en el primer semestre en pequeñas tiendas de moda, siendo notable el desplome de la venta de muebles y electrodomésticos, consecuencia directa de la crisis económica. Los datos oficiales refrendan esta situación. El INE confirmó que en julio las ventas del comercio al por menor descendió un 4,80 por ciento interanual, y un 4,60 en las grandes superficies a pesar de las rebajas de verano. La Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA) considera que en los pequeños comercios las ventas decrecieron hasta un 6,70 por ciento. La capacidad de supervivencia de muchos de esos negocios se vincula no a los mayores ingresos

¹³⁰ Prensa diaria del día 4 de agosto 2008.

que sean capaces de generar sino a los menores costes fijos, presentando mayor capacidad de encaje quienes tienen locales con alquileres bajo y carecen de mano de obra empleada o pueden desvincularse de ella.

En el segmento de grades almacenes también se dejan sentir los efectos de la contención del gasto de las familias. El presidente de El Corte Inglés reconoció en la junta de accionistas celebrada el 31 de agosto de 2008 la desaceleración del consumo doméstico y el descenso en las ventas desde el mes de marzo, anunciando dificultades para el sector en un futuro próximo.

Si se considera la venta de automóviles, que según los analistas anticipa tendencias, los nuevos descendieron en junio de 2008 un 30,80 por ciento interanual y en julio un 27,47 por ciento a pesar de ser el mes líder en ventas todos los años, agudizando la tendencia iniciada en marzo, a pesar del maquillaje que supone la automatriculación de vehículos por los concesionarios, que incrementa el stock de vehículos “kilómetro 0” sin vender. Los vehículos de segunda mano, cuyo mercado se había reactivado notablemente con la demanda de la población inmigrante, se ha derrumbado.

La importancia del comercio, sobre todo el minorista, en la economía sumergida y el empleo irregular no es poca. La Comisión Europea considera que es una de las actividades que más lo genera, inmediatamente detrás de la agricultura y la construcción. Si se tiene en cuenta el minifundio empresarial, la dispersión de las actividades, la precaria situación financiera de muchas pequeñas tiendas y el carácter procíclico del subsector, es más que previsible que la economía sumergida y el empleo irregular se recrudezcan, multiplicando su intensidad en el comercio de carácter familiar, los bazares y la venta ambulante, tradicionales reservorios de estas irregularidades.

C. Servicios personales en el ámbito doméstico.

Hay un conjunto de servicios que se prestan en los domicilios privados, el prototípico es el servicio doméstico al que por su importancia dedicamos un epígrafe independiente. Junto a él existen muchas pequeñas actividades, de escasa cualificación, que se desarrollan de forma tradicional incluso sin conciencia de su irregularidad. Es el caso de los servicios de peluquería, estética y belleza, etc., (en el domicilio de quien realiza el trabajo o desplazándose al domicilio de quien recibe el servicio); guarderías; ventas a domicilio, etc.

A la tipología tradicional hay que añadir ahora los trabajos que realizan personas cualificadas que operan con las TIC y, de forma aparentemente autónoma, realizan trabajos con alto valor añadido pero directamente vinculados a un tercero que es, de facto, el empleador. Por esta vía el empresario reduce costes y elude toda la carga legal, desplazándola sobre el falso autónomo.

D. Transporte y distribución.

La actividad más susceptible de inmersión e irregularidad es el transporte de mercancías. El de personas está mucho más controlado, entre otras razones porque los pequeños transportistas tienden a participar en el transporte escolar, sujeto a fuertes controles. La mayor irregularidad en el transporte de mercancías tiene lugar a través de personal independiente, que puede ser un trabajador parado, jubilado o inmigrante, en ocasiones no regularizado, que dispone de vehículo adecuado para la prestación del servicio, al margen de toda normativa. En Andalucía no hemos encontrado datos que refieran la importancia de esta actividad como economía sumergida o empleo irregular. CCOO la cifra, para la Comunidad de Canarias, en el 15 por ciento.

E. Actividades privadas de cuello blanco.

En el sector servicios y entre el personal de administración de los restantes sectores, también se producen prácticas irregulares. Las formas más agresivas son difíciles que se produzcan, con la salvedad referida en el apartado C de este epígrafe, pues chocan en la mayoría de los casos con la perfecta localización de la actividad, que requiere las más de las veces de equipos de trabajo localizados y centralizados. Hay excepciones, entre ellas el ubicuo personal de ventas ahora denominados “comerciales”. Entre las irregularidades más frecuentes cabe citar los excesos de jornada (horas extras) sin retribución ni cotización; la retribución por objetivos, que enmascara el control y cotización de horas extras y la insuficiencia de las plantillas; y, los sufridos becarios y estudiantes en prácticas que desarrollan y ocupan puestos de trabajo ordinarios.

F. Sector Público.

En materia de economía sumergida y empleo irregular se suele pasar de puntillas sobre todo lo que es sector público, ya en sentido estricto (AAPP territoriales) o

como conjunto cada vez más amplio de entes, agencias, empresas y organismos que la integran. A la autorizada voz del Presidente del Consejo Económico y Social de Canarias, D. José Luis Rivero Ceballos, se debe el recuerdo, que hace en el trabajo realizado por CCOO, que los servicios jurídicos de dicha central sindical han ganado miles de casos a las AAPP por contratación irregular y que la contratación temporal ha dado lugar a un abuso permanente en todos los sectores, incluida la Administración¹³¹. Prácticas irregulares de las AAPP que han sido denunciadas sistemáticamente por todas las Centrales Sindicales.

En general la Administración más cumplidora es la central, vinculada al Estado, cuyos cuerpos de funcionarios más cualificados mantienen aún un nivel de independencia y prestigio por encima del que existe en otras AAPP. En las Comunidades Autónomas, la función pública está mucho más politizada en detrimento de la independencia y profesionalidad¹³², pero el mayor deterioro se encuentra en la Administración Local cuya situación puede decirse que es caótica.

Para Colino et al., (2007) la falta de afiliación o alta en la Seguridad Social es inexistente o muy excepcional, señalando en cambio que el incumplimiento en formación en prevención de riesgos laborales puede afectar al 25 por ciento de los trabajadores del sector público. CCOO de Canarias, en su repetido trabajo, destaca las irregularidades de la Administración Autonómica y sobre todo el altísimo índice de personal laboral que presenta la Administración Local, que en ocasiones puede triplicar el número de funcionarios de un ente, realizando funciones que la ley establece como propias de los funcionarios. A esta ilegalidad se suma la alta tasa de temporalidad y la tendencia mayoritaria a que esos puestos se cubran de forma irregular, al margen de los procedimientos establecidos y de las convocatorias de oferta de empleo público, constituyendo una puerta irregular de acceso al empleo público estable. Además están las numerosas contrataciones precarias y temporales, ajenas al procedimiento administrativo y a las normas laborales. Estas prácticas abiertamente ilegales y próximas a la prevaricación, tipo delictivo que parecen ignorar todos los miembros del Ministerio Fiscal, se pretenden mal justificar muchas veces con argumentos asistenciales como favorecer a personas social y/o económicamente desfavorecidas, como si la función pública fuera un instrumento al servicio de la asistencia social. Lo cierto es que constituyen una

¹³¹ *Estudio y Erradicación de la Economía Sumergida en Canarias*, p. 184.

¹³² Los medios periódicamente recoge las tensiones entre la Junta de Andalucía y el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía por los requisitos que deben cumplir los nombramientos de libre designación.

manifestación evidente del *spoof system*¹³³ y el nepotismo que campea en la vida local, junto con el pago en especie, con empleo público, por la fidelidad político-personal o el apoyo electoral¹³⁴.

En todas las AAPP, el mito de la externalización se ha convertido en la excusa perfecta para subcontratar servicios con empresas en ocasiones creadas *ex profeso* o estrechamente vinculadas al gobierno que controla la Administración de turno, generándose la dinámica de irregularidades propias del sector privado, más el incumplimiento o cumplimiento forzado del procedimiento, y pagando precios más altos que los ordinarios del mercado.

En cuanto a manifestaciones concretas e intensidad del fenómeno, basta atenerse a un hecho que suele pasar desapercibido. Las AAPP están exentas, de facto y en ocasiones de iure, del control de órganos especializados de inspección a que están sujetos los ciudadanos y empresas privadas. Nunca opera de oficio la Inspección de Trabajo, incluso las denuncias que ponen los empleados sufren conflictos jurídicos que paralizan la tramitación¹³⁵. La Inspección de Hacienda tampoco actúa. La inspección interna de las Administraciones opera conforme a los criterios po-

¹³³ En la Sentencia 76/2008, de 6 de marzo, del Juzgado de lo Social número 11 de Sevilla, en que es parte demandada un Ayuntamiento de la Provincia de Sevilla, gobernado por mayoría absoluta por el PSOE-A, se lee en su Fundamento de Derecho Tercero:

“El juzgador ha tenido conocimiento en sede procesal de indicios sobre hechos que pudieran revestir la condición de ilícito penal; en concreto, integrando un delito de prevaricación.

En efecto, la declaración del testigo Sr. (...) incide sobre el cese de un considerable número de operarios contratados por el anterior Equipo de Gobierno, y que han sido sustituidos por el actual, declaración que se ve corroborada por la propia documental referida a los actores, e incluso a otros trabajadores, que permite aseverar el carácter improcedente de los despidos y sospechar, dado su carácter masivo y a la falta de explicación alternativa, una intencionalidad espuria en los mismos. Lo anterior no hace sino recordar deplorables prácticas tan en boga en el periodo de la Restauración, consistentes en que los funcionarios nombrados por el gobierno de la mayoría liberal derrotada cesaban en sus puestos para ser sustituidos por otros seleccionados por los conservadores vencedores, o viceversa; desviación de poder conocida como cesantía y que reiteradamente quedó reflejada en la literatura de la época. Por desgracia, a la vista de la frecuencia con que últimamente se examinan asuntos de esta naturaleza en el presente Orden Judicial, parece que la figura recobra nueva vida y cada vez se ve más extendida en el ámbito local.

En definitiva, se está en méritos de estimar íntegramente la demanda; mas no sin deducir testimonio de particulares, pasando el tanto de culpa al Juzgado de Guardia, a efectos de depurar las eventuales responsabilidades penales, y dando cuenta a la Inspección de Trabajo a efectos administrativos”.

¹³⁴ Este comportamiento está tan asumido por los ciudadanos que en algún municipio de Andalucía, tras las Elecciones Locales de 2007, a la vista del comportamiento de la nueva Corporación, que echó a todo los contratados por la anterior y colocó a los suyos, los vecinos del pueblo se quejaban “sotto voce”: “*está muy bien que coloquen a todos los suyos, pero una vez que los han colocado que también metan a algunos que no sean del partido y familiares*”. Otra forma muy extendida y bien conocida del pago de favores en especie se produce a través de las subvenciones y de sistemas instantáneos de contratación de obras y suministros.

¹³⁵ Basta recordar la polémica en torno a si la inspección de trabajo puede investigar las denuncias de *mobbing* que padecen los funcionarios.

líticos que se le asignan, en aquellas en que existen, sin que estén previstas en la Administración Local. El único control operativo en esta Administración Pública son los funcionarios de habilitación nacional o estatal, (Secretarios, Interventores, Tesoreros), pero su independencia se ve socavada por las presiones que reciben, el régimen retributivo que tienen, en el que las retribuciones complementarias –la parte más importante del sueldo– las pone libremente la mayoría que gobierna la Corporación, el sistema de nombramiento para ocupar esos puestos, y la falta efectiva de apoyo de instituciones externas¹³⁶.

La consecuencia es lo que aparece en los medios: escándalos, corrupción, nepotismo, licencias extravagantes, comisiones ilegales, contrataciones irregulares, plantillas sobredimensionadas¹³⁷, derroches sin cuento ni límites, etc. Lo que no es sino la punta del iceberg de lo que se cocina en el seno de los entes de la administración.

En cuanto a las manifestaciones de empleo irregular, además de lo dicho, pueden citarse los pagos documentados “en negro”; trabajadores sin alta en Seguridad Social; impago de horas extras y otras renunciaciones tácitas de los trabajadores irregularmente contratados a fin de seguir trabajando (en ocasiones se renuncia a reclamar el cobro de pagas extras a las que se tiene todo el derecho del mundo); obligar a trabajadores a que presenten facturas por el importe de su trabajo, como si fueran autónomos, que ni lo son ni están dados de alta como tales (es más, en ocasiones los empleados municipales preparan las facturas y le ponen numeración ficticia y el trabajador-falso-empresario, se limita a firmar); pago de salarios mediante recibos, etc.

¹³⁶ A título de ejemplo, en toda la historia del muy centenario Tribunal de Cuentas sólo ha existido un caso en que un Interventor haya denunciado a un Alcalde por irregularidades ante dicho Tribunal (Procedimiento por Alcance 184/2000). El procedimiento sufrió todo tipo de perances y a lo largo del mismo el Ministerio Fiscal, parte en el procedimiento para defender los fondos públicos, se limitó a pedir que se impusiesen las costas al Interventor que promovía el procedimiento. Al final el Alcalde fue condenado por el Tribunal, lo que constituye un hito histórico. El desenlace final está, en estas fechas, en manos del Tribunal Supremo, órgano al que recurrió en casación el Interventor dado las lagunas, a juicio del recurrente, de la sentencia del Tribunal de Cuentas. Ni que decir tiene que la carrera profesional de tal funcionario quedó notablemente afectada.

¹³⁷ Resulta pavoroso, por su absoluta ingenuidad, las manifestaciones públicas de órganos de la Junta de Andalucía afirmando que quiere que la Fiscalía investigue si en determinados Ayuntamientos de Sevilla, que pretenden despedir a personal, se ha hecho un uso fraudulento de los convenios urbanísticos inflando las plantillas con fondos procedentes de los mismos. ¿Acaso ignoran los presupuestos municipales y las liquidaciones que hacen los Ayuntamientos? ¿Ignora la Junta de Andalucía lo dispuesto en los arts. 56, 60, 63.1, 64 y siguientes de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local? ¿Ignora también lo dispuesto en los arts. 169.4 y 193.5 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales? ¿Ignora toda la literatura sobre el gasto de los Ayuntamientos en servicios “impropios”? ¿Cómo imaginan que se financian estos gastos?

Y tan pronto arrecia la crisis, plantillas sobredimensionadas que los Ayuntamientos no pueden pagar, dando lugar a retrasos en el pago de la nómina, impagos a la Seguridad Social, impagos a Hacienda por lo retenido en concepto de IRPF o la novedosa presentación de Expedientes de Regulación de Empleo promovidos por algunos Ayuntamientos de la provincia de Sevilla en el verano de 2008.

14 | LA INCORPORACIÓN DE LA MUJER AL TRABAJO. EL TRABAJO DOMÉSTICO

La mujer en España está cada vez más formada y capacitada. Su presencia ya es mayoritaria entre los estudiantes universitarios. Presenta menor índice de fracaso escolar en la educación secundaria. Sin embargo en el conjunto de las actividades económicas y en el mundo del trabajo sigue estando marginada, situándose muy por debajo de los hombres en sus tasas de actividad. Incrementar su participación es uno de los retos de la Estrategia Europea de Empleo.

Los datos de España confirman de forma rotunda su menor participación en el mercado de trabajo. En el segundo trimestre de 2008 la tasa de actividad de las mujeres era en España 19,49 puntos inferior al valor medio de la tasa de los hombres, diferencia que en Andalucía alcanza los 22,16 puntos. Pero esa afirmación debería matizarse para algunas actividades y servicios. La sanidad, la educación y la justicia, son actividades en que la paridad o existe o está des-nivelada en beneficio de las mujeres. En prácticamente todas las AAPP y en casi todos sus ramos, las mujeres igualan o superan a los hombres. Al mismo tiempo, todo hace indicar que, prescindiendo de la prostitución, su presencia es muy importante en la economía sumergida y el empleo irregular, copando muchas de sus actividades.

Cuando una mujer trabaja se genera una demanda de servicios específicos –cuidado de niños, trabajos domésticos, cuidado personalizado de mayores y enfermos en domicilio, etc.–, equivalentes a los que deja de realizar en el hogar. Por ello es *conditio sine qua non* que una parte importante de ellos sean cubiertos de forma

mínimamente satisfactoria si de verdad se quiere conseguir la disminución del diferencial que existe en España, mayor aún en Andalucía, en la tasa de actividad entre mujeres y hombres.

Es imposible incrementar significativamente la incorporación de la mujer al mercado de trabajo si las tareas domésticas siguen recayendo sobre ella, sobrecargando el trabajo de fuera del domicilio con el de la casa, o se distribuyen entre ella misma y las abuelas. Además, se requiere que los rendimientos económicos que obtenga por su trabajo fuera del hogar sean suficientemente atractivos tras sufragar los nuevos gastos en que se incurre.

Existe una demanda de servicios específicos a la que también contribuye el incremento de los hogares unipersonales consecuencia de la eclosión, sostenida en el tiempo, de las separaciones y divorcios, o por otras causas. Como la oferta pública es insuficiente (guarderías, cuidados de enfermos) o totalmente inexistente (trabajo doméstico), se genera un mercado laboral de segundo orden, dado que la mujer o la economía familiar pocas veces está en condiciones de asumir los costes de una oferta regularizada. Será en este contexto en el que, en muchos casos, aparece el servicio doméstico como actividad irregular.

El trabajo doméstico es por antonomasia el prototipo de trabajo no cualificado y discriminado por razón de sexo. Aún hoy basta con ser mujer para que se considere de forma automática que existe la cualificación suficiente para unas tareas que, tradicionalmente, tienen muy baja consideración social.

“(...) cuidar niños, cocinar y limpiar es sentido por la sociedad en general como actividades naturales a la mujer, de la misma manera que parir, lo que induce a la idea de que cualquier mujer por el solo hecho de ser mujer puede desempeñarse en esa ocupación sin ningún tipo de entrenamiento o capacitación”¹³⁸.

El MTAS, en concreto el Instituto de la Mujer, presentó el 22 de marzo de 2005 un extenso trabajo realizado a través del Observatorio para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, disponible en internet¹³⁹, titulado “*La presencia de las mujeres en el empleo irregular*” con datos, actualizados a 2002. Sus conclusiones fundamentales son:

¹³⁸ Rostagnol, S. *Las trabajadoras en el servicio doméstico*, Mujer y Trabajo, nº 4, CIEDUR, Montevideo, 1988, p. 2.

¹³⁹ http://www.mtas.es/mujer/mujeres/estud_inves/Estudio%20irregular.pdf

- a) Es un hecho verificado la segregación en el mercado de trabajo por razón de sexo. El trato discriminatorio afecta tanto al empleo formal como al irregular. Hombres y mujeres trabajan en sectores diferentes.
- b) En 2002, 522.700 mujeres, el 17 por ciento del total de las mujeres ocupadas, estaban en situación de grave irregularidad laboral, es decir, no afiliadas o afiliadas pero sin alta en Seguridad Social.
- c) El empleo doméstico concentraba el 30 por ciento del total del empleo irregular femenino¹⁴⁰, seguido de actividades como los servicios a empresas (16 por ciento), hostelería y el pequeño comercio (14 y 13 por ciento, respectivamente) y la educación (9 por ciento).
- d) La nacionalidad aparece como una variable relevante. Las trabajadoras extranjeras son mayoritarias en el sector de empleadas de hogar y soportan la mayor carga del empleo irregular. En dicho colectivo sólo un 3 por ciento trabaja de forma regularizada. En el conjunto de trabajadoras irregulares, las extranjeras suponen un 11 por ciento.
- e) La edad también es un elemento significativo. Las trabajadoras en situación irregular, y en concreto las empleadas de hogar, empiezan a trabajar con menos edad, entre el 20 y el 30 por ciento tienen menos de 25 años, frente al 8 por ciento de las trabajadoras regularizadas.
- f) El nivel de estudios también es una variable significativa. Las que tienen menor nivel de estudios son las empleadas de hogar, si bien el 7 por ciento de ellas tienen estudios superiores, casi todas extranjeras.
- g) En materia de salarios las trabajadoras en situación irregular y las empleadas de hogar de forma más acentuada, perciben una retribución media inferior que sus homólogas regularizadas. Entre otras razones porque su jornada de trabajo es menor. Más del 60 por ciento de las trabajadoras irregulares trabaja menos de 20 horas semanales. La gran mayoría de las regularizadas tienen jornadas laborales de más de 30 horas a la semana.

¹⁴⁰ El servicio doméstico es una relación laboral de carácter especial regulada por el Real Decreto 1424/1985, requiere afiliación a la Seguridad Social en los términos y con las cargas y prestaciones específicos de su régimen diferenciado.

- h) Atendiendo a la edad, tienen mayor edad media las empleadas de hogar, también las irregulares.
- i) Las vías de acceso al trabajo más utilizadas por las trabajadoras irregulares son la red social próxima (familia y amistades), a ella recurren el 34 por ciento del total, que en el caso del colectivo de empleadas de hogar asciende hasta el 78 por ciento.

Considerando las variables edad, nacionalidad, nivel de estudios, situación familiar y motivación, el estudio agrupa a las trabajadoras irregulares en dos categorías con un total de cinco perfiles.

- a) Categoría Tradicional. Trabajan mayoritariamente en el servicio doméstico.

Perfil 1. Lo integran las mujeres de mayor edad. Son predominantemente españolas. Se encargan de la atención y el cuidado del hogar y de la familia, y con su actividad laboral persiguen completar los ingresos familiares.

Perfil 2. Mujeres con familiares dependientes a su cargo. Carecen de la disponibilidad normalizada que exige el mercado laboral ordinario y regular. La nacionalidad no afecta. Lo determinante es que están mediatizadas por las personas a las que tienen que atender con prioridad absoluta (niños pequeños; personas ancianas, enfermas o con importante discapacidad).

Perfil 3. Mujeres de nacionalidad extranjera. Constituyen el 11 por ciento del total de las mujeres en situación laboral irregular. Realizan jornadas laborales próximas a la jornada completa. Su nivel de cualificación es medio-alto (el 34 por ciento tiene estudios secundarios y el 29 por ciento estudios superiores). Su conducta está condicionada por la necesidad de obtener ingresos para sí y sus familias y conseguir legalizar su situación.

- b) Categoría Novedosa.

Perfil 4. Mujeres jóvenes en el hogar. Su edad media se sitúa entorno a los 22 años. Alto nivel educativo. Suelen convivir con los padres. Se emplean en el cuidado de menores, en la hostelería o dando clases particulares. El fruto de su trabajo es para cubrir sus gastos.

Perfil 5. Mujeres jóvenes independientes. Españolas, edad media de 30 años y alto nivel de estudios. Viven independientes. Consideran el empleo irregular

como algo episódico y temporal, a la espera de encontrar un trabajo acorde con sus aspiraciones. Trabajan en hostelería, servicios a empresas, servicio doméstico o pequeño comercio.

Cuando sólo se considera la edad resulta que las mujeres a partir de la mediana edad recurren más al trabajo irregular, a fin de completar las rentas familiares, cuando quedan liberadas del cuidado de los hijos. Como persiguen maximizar las rentas, lo trascendente no será, en principio, los derechos sociales que conlleva el trabajo asalariado, sino “el dinero en mano” que obtengan. Como compatibilizan el trabajo con el resto de las labores del hogar, las limitaciones para afrontar unos horarios estandarizados les colocan en situación de debilidad respecto al mercado laboral regular.

Los elementos que más influyen para incurrir en falta de afiliación o de alta en la Seguridad Social, son:

- Edad. La padecen más las personas con menos edad (16-24) que las de mayor edad y experiencia, salvo que estas últimas se encuentren fuera de las posibilidades de alcanzar pensiones contributivas¹⁴¹ o carezcan de la disponibilidad horaria que requiere el trabajo regular.
- Menor cualificación profesional. Afecta a las más jóvenes, fruto del abandono escolar o menor experiencia, y a las de más edad.
- La actividad. La irregularidad es máxima en el trabajo doméstico.
- El lugar del trabajo. Cualquier trabajo a domicilio o en zonas no visibles o accesibles multiplica el riesgo de irregularidad.

La situación de debilidad y precariedad que padecen en estos trabajos les hace especialmente sensible a la evolución del ciclo económico.

¹⁴¹ Los requisitos ordinarios en la actualidad exigen tener cotizados un mínimo de 15 años, de los cuales al menos dos deben estar comprendidos dentro de los últimos quince inmediatos anteriores a la fecha del hecho causante.

15 | EL CICLO ECONÓMICO

Recordaba el Presidente del CES de Canarias a CCOO y cuantificaba Perone, como se indicó en su momento, que las economías con bajos niveles de desarrollo presentan altas tasas de economía sumergida y trabajo irregular que, progresivamente, tienden a reducirse, alcanzando mayores cotas de formalización, cuando se progresa económica y socialmente.

Toda economía sumergida conlleva desestructuración económica, competencia voraz y nula cooperación. Su comportamiento se ajusta a unos valores culturales imbuidos de individualismo, insolidaridad e inmediatez. Lo que cabe esperar, según evoluciona la sociedad y la economía, es que se transformen las estructuras productivas, se enriquezca la mentalidad empresarial, se incrementen la racionalidad económica y los vínculos de cooperación, se establezca un marco financiero equilibrado y sólido, se incorporen las nuevas tecnologías, se incentive y generalice la innovación, se prime la productividad y los trabajadores asuman que la contraprestación por su trabajo comprende un salario actual y un conjunto de ventajas y beneficios sociales diferidos en el tiempo, que un legislador atento debe potenciar.

Sin embargo ni esto es estrictamente así, ni la marcha de la economía y de la sociedad son uniformes en un progreso inagotable hacia un mundo mejor y feliz. La Historia está llena de parones, retrocesos y pérdidas de rumbos que *a posteriori* siempre se enjuician como incomprensibles y claramente previsibles (como las crisis económicas), pero en la que los humanos caemos una y otra vez.

La sociedad, y sus miembros, están fuertemente contaminados por una insaciable sed de consumo, ambición y ansias de triunfo. El riesgo permanente es que se produzca un salto al vacío, al precipicio, impulsados sin freno por la codicia de ganancias excesivas e inmediatas. Riesgo real que acentúan los comportamientos contrarios a la ética y a la racionalidad de gran parte de la sociedad, insensible a las teorías de los ciclos económicos y a la amplísima producción científica al respecto¹⁴².

También existen estudios que relacionan las elevadas tasas de desempleo en el mercado de trabajo regular con un trasvase de la mano de obra al irregular, lo que desde una lógica de mercado, regido por la ley de la oferta y la demanda, es expresión de la ley del más fuerte.

Si hay bolsas de trabajadores en paro, los empleadores pueden contratar endureciendo las condiciones, pues siempre existirá quien se pliegue a tal oferta aunque sea fuera de la ley. Es más, cuando las condiciones económicas son muy duras las propias autoridades tienden a ser más flexibles y permisivos con la economía sumergida y el empleo irregular, ya que consideran que lo que está en juego es algo más que la transparencia y coherencia del sistema. En lugar de acometer la reformas legales que procedan, optan por la pasividad frente al fraude, primando el efecto sustitución estudiado por Bajada, en la hipótesis de que es preferible la irregularidad de los agentes económicos y la pasividad de los poderes públicos, a generar una dinámica legal que presumen perversa: obligar a cumplir la Ley puede extinguir más empresas, con desaparición de más puestos de trabajo, y multiplicar los efectos negativos del ciclo. Así ocurrió en España en la década de los setenta del pasado siglo¹⁴³.

Ello no quiere decir que en situación de prosperidad y rápido crecimiento no se genere economía sumergida y empleo irregular. Los hechos evidencian cómo un fuerte y sostenido crecimiento económico provocan su aumento. Así lo ha sabido detectar la doctrina en España, por ejemplo Ferraro et al., (2002). Pero las motivaciones y el funcionamiento son distintos en una y otra épocas.

¹⁴² Baste recordar que están estudiados al menos tres tipos, el ciclo corto (Kitchin) que tiende a durar unos cuarenta meses; el de duración media (Juglar) que dura en torno a ocho años; y el de larga duración (Kondratieff) alrededor de cincuenta y cuatro. Materia que es objeto de una atención más que regular por los economistas y que genera una inagotable bibliografía científica, en constante aumento desde la década de los sesenta del siglo diecinueve.

¹⁴³ La cobardía política de este comportamiento, que lejos de aplicar la Ley o modificarla opta por mirar hacia otro lado, tiene un alto precio ético y moral y, a la larga, en tanto ataca a los cimientos del Estado de Derecho al sembrar la semilla de su disolución, redundan en inevitables costes económicos y socio-políticos.

Mientras en recesión tiende a operar la dinámica de supervivencia, en la fase expansiva el motor es el ansia de beneficio y la rapacidad. Si suelen coincidir en ambos casos la existencia de causas estructurales. Cuando el crecimiento es rápido siempre hay picos de demandas y necesidades nuevas y originales que no alcanza a satisfacer la economía formalizada, de respuesta más lenta¹⁴⁴. Hay muchas probabilidades que un sector del mercado emergente se satisfaga con la respuesta inmediata de la “zona oscura” de la economía y del empleo. Si, como ha ocurrido en España y en Andalucía, se añade un exceso de liquidez y una burbuja inmobiliaria, potenciada con dinero negro, se comprende la intensidad de ambos en la fase expansiva, cuyas razones estarían en la velocidad del crecimiento, las rigideces administrativas y legislativas, el exceso de liquidez, la abundancia de dinero negro, las ansias de beneficios en todas las esferas, el cultivo y fomento de la especulación como valor económico, la falta de control y un optimismo irracional que se retroalimenta con la propia sinrazón del sistema que expulsaba cualquier planteamiento moderado o simplemente razonable.

Se llega así por distintas vías, que vienen a coincidir en el tiempo y se nutren unas a otras, a la fase de crisis y a la recesión. Una muestra de este proceso se puede encontrar en el sistema legislativo y en la actividad de las AAPP. Si la legislación y directrices que se van a aplicar en estos tiempos son las que estaban vigentes en la etapa final del proceso expansivo y cuyo objeto era intentar ordenarlo y contenerlo, el resultado puede ser nefasto.

Mediado 2008 todos los variados indicadores económicos como PIB, producción, ventas, demanda de hipotecas, capacidad financiera de las familias, morosidad¹⁴⁵, desempleo¹⁴⁶, endeudamiento público y privado, etc., tienen carácter negativo. Pero su impacto psicológico es mayor del que resulta de las cifras, ya que provienen de un período anterior muy positivo, aunque desde finales de 2007 existían

¹⁴⁴ Como hemos dejado dicho son permanentes las quejas por las dificultades, los trámites y el tiempo que se tarda en España, y en Andalucía, en crear una empresa. A esa demora debe añadirse el tiempo y los costos que exigen hacer operativa una producción, distribución y comercialización de bienes y servicios regularizados, frente a la flexibilidad extrema que permite la irregularidad.

¹⁴⁵ La prensa especializada anuncia periódicamente cómo aumenta la morosidad en la banca y, sobre todo en las Cajas de Ahorro, mientras que la generalista anuncia que miles de familias no podrán pagar sus hipotecas en los últimos meses de 2008. ADICAE, siglas que identifican a la Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas de Ahorro y Seguros, hacía público en julio que 120.000 hipotecas podrían entrar en riesgo de ejecución a lo largo del segundo semestre del año y que cerca de cuatro millones de créditos a la vivienda firmados desde el año 2000 podrían estar en peligro, es decir casi la mitad del total de hipotecas vivas que existen en España, país de Europa con más hipotecas. (Publicado en la prensa el 5 de julio de 2008).

¹⁴⁶ El BBVA prevé que el desempleo superará el 14 por ciento de la población activa en 2009. Estas previsiones se realizaron cuando en junio de 2008 la tasa era del 10,70 por ciento.

claros síntomas de deterioro, y la caída se produce en muy poco tiempo. El efecto se incrementa más cuando desde instancias oficiales se ha mantenido un mensaje excesivamente optimista ignorando, y haciendo ignorar a la población, la intensidad y gravedad de los problemas propios, prescindiendo de las repercusiones de las economías de otras naciones¹⁴⁷.

En la coyuntura actual es probable que tras la fase de ajuste duro en que se destruirán empleos y desaparecerán las empresas más sensibles, operará el conocido efecto sustitución, tanto en la economía sumergida como en el empleo irregular. Ahora hay poco margen para el blanqueo de capitales o los movimientos de dinero negro a través del ladrillo. Ni hay compraventa, ni hay promociones, y el dinero se ha retraído. El factor más significativo, que encuentra mejor acogida social que el enriquecimiento rápido con evasión de cargas fiscales y sociales, es la supervivencia de las empresas y de los puestos de trabajo. Aferrarse al empleo y mantener en lo posible los ingresos familiares que se puedan obtener será el objetivo. Para muchos lo de menos es si para conseguirlo operan de forma sumergida o irregular.

Entre esos muchos que hacían la vista gorda ha habido períodos en que se encontraban los poderes y Administraciones Públicas.

¹⁴⁷ No puede olvidarse que si la economía de los países de la UE a los que España más exporta es peor que la de nuestro país, nuestro consuelo es torpe pues nuestros compradores tenderán a gastar menos, lo que reducirá nuestras exportaciones. También viajarán menos, lo que afectará a nuestro subsector turístico.

16 | LOS RETOS DE LA UNIÓN EUROPEA

A las tareas nacionales España debe añadir, como miembro de la UE y de la eurozona, retos adicionales. Tras el Tratado de Amsterdam (1997), el empleo pasa a ser un asunto de interés común para todos los estados miembros. En el Consejo Europeo de Lisboa, celebrado el 23 y 24 de marzo de 2000, se convierte en objetivo estratégico, dado que uno de los fines que persigue la UE, ahí es nada, es *“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”*.

Este macro-objetivo se ha abordado con posterioridad en nuevos Consejos, en los que se han precisado más y mejor los objetivos, se han definido estrategias y se han concretado políticas, al menos en los términos en que es capaz la superestructura de la UE.

El Consejo Europeo de Niza (diciembre 2000) aprobó la Agenda Social Europea centrada en el retorno al pleno empleo.

El Consejo de Estocolmo (marzo 2001) estableció nuevos objetivos para 2010 y precisó otros de carácter intermedio para 2005.

El de Barcelona (marzo 2002) trató de la consolidación de la Estrategia Europea de Empleo (EEE).

El de Bruselas (marzo 2003) concretó Directrices y atendió a la coordinación para la efectiva consecución de los resultados.

El 22 de julio de 2003 el Consejo de la Unión Europea dictó la Decisión 578/2003/CE relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, en vigor desde esa misma fecha, con unos objetivos claramente cuantificados:

- Tasa de empleo general del 67 por ciento en 2005 y 70 por ciento en 2010¹⁴⁸.
- Tasa de empleo femenino del 57 por ciento en 2005 y 60 por ciento en 2010.
- Tasa de empleo de las personas de 55 a 64 años del 50 por ciento en 2010.

Y otros más genéricos que no se cuantifican, como la mejora de la calidad y productividad del empleo, como única vía para conseguir un crecimiento sostenido del empleo a largo plazo; y, el fortalecimiento de la cohesión social y la inserción laboral.

Para su consecución el Consejo pidió a los Estados miembros la puesta en práctica de reformas estructurales que incluyan las siguientes prioridades fundamentales, conocidas como “los diez mandamientos”:

- 1º. Que en el 2010, el 25 por ciento de los desempleados de larga duración hayan recibido al menos una medida activa¹⁴⁹ para facilitar su inserción profesional. El objetivo complementario es tratar de alcanzar la media de los tres Estados más avanzados en esta materia.
- 2º. Crear empleo y fomentar el espíritu empresarial. Simplificar las cargas administrativas, reglamentarias, de contratación de personal. Facilitar el acceso al capital. Fomentar la educación y formación en el ámbito de la dirección y gestión de empresas.
- 3º. Promover la adaptación al trabajo, la formación, salud, seguridad, movilidad, flexibilidad, diálogo social y responsabilidad social de las empresas y la agili-

¹⁴⁸ El punto de partida era una tasa de empleo media en la UE, en 1999 del 62,20 por ciento.

¹⁴⁹ Se entiende por medida activa: formación, reconversión, nueva experiencia profesional, empleo o cualquier otra medida que facilite su inserción profesional.

dad de los Estados que han de diversificar los contratos y el trabajo y anticiparse a las reestructuraciones económicas.

- 4°. Promover el desarrollo del capital humano y del aprendizaje permanente, lo que se cuantifica en términos precisos: que en 2010 las personas de 22 años que hayan finalizado sus estudios en la enseñanza secundaria superior lleguen, al menos, al 85 por ciento; y que la participación en la formación continua alcance a un mínimo del 12,50 por ciento de la población de la UE entre los 25 y 64 años.
- 5°. Aumentar la oferta de mano de obra y retrasar en cinco años la edad efectiva media de abandono del mercado de trabajo, que en 2001 era 59,90 años. Objetivo que la Comisión define en términos retóricos como “promoción del envejecimiento activo”.
- 6°. Promover la igualdad entre hombres y mujeres, objetivo tradicional que, además de los contenidos genéricos típicos, en este caso se cuantifica en unos objetivos precisos: aumentar el número de centros de cuidado de niños de forma que en 2010 estén acogidos el 90 por ciento de los niños entre 3 años y la edad de escolarización obligatoria y un 33 por ciento de los niños menores de 3 años.
- 7°. Integración de las personas desfavorecidas y lucha contra la discriminación, con el objetivo preciso de reducir la proporción de jóvenes que abandonan prematuramente el sistema escolar hasta una tasa media, máxima para la UE, del 10 por ciento en 2010.
- 8°. Incentivar fiscal y financieramente el trabajo para que sea más atractivo.
- 9°. Regularizar el trabajo no declarado. Mediante medidas y acciones globales para erradicarlo, combinando la simplificación del entorno empresarial, supresión de factores disuasorios, oferta de incentivos fiscales y prestaciones, ejecutar mejor la legislación existente y aplicación efectiva de las sanciones, así como ser capaces de medir el alcance del problema y los progresos logrados a escala nacional. En tal sentido, el Consejo dictó una Resolución el 29 de octubre de 2003 sobre la transformación del trabajo no declarado en empleo regular¹⁵⁰.
- 10°. Reducir las diferencias regionales.

¹⁵⁰ DOC 260 de 29.10.2003.

El constante interés en regularizar el trabajo no declarado, motivó el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (2005/C 255/12) sobre “La contribución de la sociedad civil a la prevención del trabajo no declarado”¹⁵¹. La preocupación es máxima en la Comunicación, de 24 de octubre de 2007¹⁵², de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulado “Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado”. En ella se reconoce expresamente:

“(...) la importancia de la economía informal no remite e incluso se percibe su crecimiento en determinados sectores (como el de la construcción) y formas de trabajo, la preocupación puede llegar hasta el punto de preguntarse si la atención política que se está prestando al trabajo no declarado es suficiente. (...).

Asimismo, cada día es más evidente el problema de contar con un mercado laboral segmentado, en el que numerosos grupos de trabajadores se ven atrapados en actividades con protección inadecuada. El trabajo no declarado representa un caso extremo de segmentación del mercado laboral.

La posibilidad de encontrar trabajo no declarado constituye un factor clave de atracción que fomenta la inmigración ilegal. A los residentes ilegales, que tienden a quedarse fuera del sistema de seguridad social, el trabajo no declarado a menudo se les ofrece en condiciones socialmente inaceptables y que infringen la normativa de salud y seguridad”¹⁵³.

Transcurridos siete años del Consejo de Lisboa y cuatro de la Decisión de 22 de julio de 2003, la Comunicación concluye de forma clara y contundente:

“No hay indicios convincentes de que el trabajo no declarado haya disminuido notablemente en los últimos años”.

Esta conclusión, por lo demás evidente, conduce a otra no menos manifiesta: los ambiciosos objetivos que persiguen la Estrategia Europea de Empleo y las tasas de empleo a alcanzar en el horizonte, ya muy próximo, de 2010, no son viables si

¹⁵¹ Diario Oficial Unión Europea 14-10-2005.

¹⁵² COM (2007) 628 final.

¹⁵³ COM (2007) 628 final, pp. 3 y 4.

no se produce una reducción significativa de la economía sumergida y el empleo irregular.

Pero si estos objetivos constituían un difícil reto para la UE cuando se establecieron en el año 2000, en un contexto de prosperidad, mucho más difíciles lo son ahora, en que el ciclo económico está en recesión. Si los objetivos eran muy complicados para España antes de que el paro se disparase a lo largo de 2008, para Andalucía los líderes políticos lo consideran ya imposible, habiendo demorado el discurso oficial el impreciso objetivo de *pleno empleo* para 2013¹⁵⁴, ocultando que el objetivo a conseguir ya lo ha cuantificado la UE, y no en los engañosos términos de pleno empleo, sino en los más técnicos y precisos de tasa de empleo; y no para 2013, sino para 2010.

El reto de la *flexiseguridad*¹⁵⁵ no se está construyendo en los términos planteados inicialmente. La flexibilidad no aparece como *una progresión ascendente de los trabajadores hacia mejores empleos, como una "movilidad ascendente", como un desarrollo óptimo del talento*¹⁵⁶. Tampoco la seguridad se está construyendo como la forma de *equipar a las personas con las capacidades que les permitan progresar en*

¹⁵⁴ Técnicamente el pleno empleo se alcanza cuando hay una tasa de paro muy pequeña, que oscila en una banda entre el 3 y el 5 por ciento, según lo exigente que sea el autor que se considere. Pero eso nada tiene que ver con la tasa de empleo. Se podría llegar no al pleno empleo, sino al empleo absoluto y total si de toda la población en edad de trabajar sólo quisiera trabajar un tanto por ciento ridículo que siempre tendría trabajo. Si de cinco millones de personas en edades comprendidas entre los 16 y los 64 años, sólo quieren trabajar un millón (estaríamos en una tasa de actividad del 20 por ciento), este sería la población activa y ese millón sin duda tendría trabajo (tasas de ocupación 100%, tasa de desempleo 0%). Tendríamos pleno empleo pero una situación económica insostenible. Las referencias no deben hacerse al pleno empleo sino a la tasa de empleo, es decir, el tanto por ciento de la población en edad de trabajar que está efectivamente ocupada.

Con los mismos datos del ejemplo, si en lugar de pleno empleo hablamos, como hace la UE de tasa de empleo, esta sería del 20%, muy por debajo de los objetivos europeos 2010, que la cifra en el 70%, aunque alguien, de forma demagógica, podría afirmar que existiría pleno empleo y tasa de paro cero.

Una vez más las cifras, en las llamadas ciencias sociales, más que dar certeza, facilitan la manipulación.

¹⁵⁵ Una definición simple y operativa de este término algo pretencioso, podría ser: *trabajo para el que pueda; seguridad y formación para el que no pueda trabajar*. Entre los documentos de la UE pueden consultarse el Informe Conjunto, de 23 de febrero de 2007 sobre el Empleo 2006/2007, del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumo al Consejo de Europa (documento núm. 6076/07); y la Comunicación *Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*, de 27 de junio de 2007, de la Comisión de las Comunidades Europeas al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones [COM (2007) 359 final]. Una visión crítica de esta fórmula, entre otras muchas, en: *Crisis de la Sociedad del Trabajo y de la ciudadanía: una reflexión entre lo global y lo local* (1999), de L. E. Alonso, quien vincula este concepto al "liberalismo social" del laborista Anthony Blair y su "tercera vía" y a la política del gobierno socialista francés de Lionel Jospin.

¹⁵⁶ COM (2007) 359 final, p. 5

*su vida laboral y ayudarles a encontrar un nuevo empleo ofreciendo unas prestaciones de desempleo adecuadas para facilitar las transiciones*¹⁵⁷.

Frente a la palabrería grandilocuente, y algo vana, tan al uso en las instancias de poder nacional y supranacional, lo que ha visto la luz en junio de 2008 ha sido el acuerdo del Consejo de Ministros de la UE aprobando una Directiva que permite la ampliación de la jornada laboral a un máximo de 65 horas semanales, medida defendida por el Comisario Europeo de Empleo y Asuntos Sociales, Vladimir Spidla, como muestra de *la viabilidad del concepto de “flexiguridad” ya que mantiene la flexibilidad que requieren tanto la industria como los empleados*. Si es así, no cabe duda que la productividad en la UE desbancará a la de China, ya que se pretenden volver a jornadas propias de países en vías de desarrollo sin que se perciba cómo este incremento de jornada se ajusta al octavo mandamiento del Consejo.

Se trata de una medida que en su momento fue insistentemente pedida por el gobierno laborista de Blair, que insistió en que se excluyera al Reino Unido de la Ley comunitaria de 1993 que limita la jornada laboral semanal máxima a 48 horas. La Directiva prosperó gracias al apoyo de Alemania, Francia e Italia entre otros. Frente al bloque vencedor, Bélgica, Chipre, Grecia, Hungría y España se abstuvieron, a la espera de lo que en su momento diga el Parlamento Europeo. Esta posibilidad de ampliar la jornada legal se concilia mal con el objetivo de lucha contra la economía sumergida y el empleo irregular. Salvo que se consideren razones de imposibilidad material, porque quien trabaje 65 horas semanales difícilmente tendrá fuerzas para echar unas horitas más sin declarar. Otra alternativa es que se disuelva la irregularidad laboral, respecto de las horas extras no declaradas, por el mero expediente de anular los recargos de dichas horas considerándolas jornada ordinaria. Si lo que se persigue es esto último poco se conseguirá, pues tal proceder beneficia sobre todo al empleador, ya que el trabajador puede ver disminuido el importe bruto del salario hora y, además, cuando se graven con los impuestos, disminuirá más aún su retribución neta. Por lo demás no ataca las demás modalidades de empleo irregular.

Como conclusión, es fácil apuntar que la situación de España, y la de Andalucía en particular, ofrecen pocas esperanzas sobre la consecución de los grandes objetivos de la UE respecto a la EEE. Si era difícil su consecución en tiempos de prosperidad, de hecho no se consiguieron los objetivos intermedios establecidos para 2005, el reto de 2010 es mera ilusión.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 5.

17 | CONSECUENCIAS

La actividad económica y el mercado de trabajo ni son unitarios ni son transparentes. Conviven comportamientos diversos, incluso opuestos, en los mercados económico y laboral, una de las razones es el distinto posicionamiento que se adopte ante las cargas legales y contributivas que existen. Las razones para explicar la diversidad de comportamientos variarán según los actores, sus objetivos y justificación. Es posible que, a pesar de la diversidad, todas o muchas de las decisiones estén dotadas de racionalidad económica. Pero lo innegable es que unos, la mayoría, por convicción, por temor o por que no tiene otra opción efectiva, cumplen o intentan cumplir con la regulación legal vigente. Mientras que otros no lo hacen. Las consecuencias inmediatas son múltiples.

A. Información.

Nadie duda que la información es poder, pero ¿qué consecuencias tiene la mala información, la información defectuosa, incompleta o errónea? Cuando se toman en consideración la economía sumergida y el empleo irregular se aprecia de inmediato que nos movemos en un mundo de información sesgada. Las estadísticas que informan sobre la producción, empleo, etc. son inexactas en una proporción que, puestos a cuantificar con el rigor de las ciencias físicas, resulta indeterminada; lo que no significa que sea baja. Para España y para la Comunidad de Andalucía los defectos de la información no son precisamente bajos. Sin que ningún autor las ubique entre las más altas de la UE, no cabe duda que la economía sumergida

y el empleo irregular presentan unos niveles bastante altos, destacando en los primeros años de este siglo y hasta 2007 por su voracidad en acaparar billetes de 500 euros. Como ningún autor ha tomado en consideración este hecho, podría ocurrir que nos hayamos estado moviendo en los niveles más altos de inmersión e irregularidad de la UE.

En cualquier caso, el “error” de información no es pequeño. Ningún estudio ni ningún profesional admitiría un error constante y prolongado que afectase en un 15, 18, 20, 23, o por encima del 25 por ciento los datos que maneja. Sin embargo, inexplicablemente, todos los organismos, oficiales, paraoficiales y privados, guardan silencio al respecto. Los análisis de coyuntura, los anuarios estadísticos, los informes oficiales presentan los datos año a año sin la menor mención a esta grave irregularidad. Sólo la UE, dentro de un programa específico, ha manifestado su preocupación ante la economía sumergida y el empleo irregular. En España los trabajos más significativos corresponden a la investigación universitaria y a la preocupación de algunos de los Consejos Económico y Social existentes, destacadamente el de la Región de Murcia que ha promovido dos trabajos sobre el estado de la cuestión en esa Comunidad. En Andalucía, su CES promovió un único trabajo publicado en 2002 y la Junta de Andalucía realizó un estudio en 1998. El CES de España realizó un informe en abril de 1999 relacionando la economía sumergida con la quinta recomendación del Pacto de Toledo. El estudio del Banco de España sobre la materia se remonta a 1981, sin que las llamadas de atención sobre la concentración irregular de billetes del más alto valor nominal hayan excitado su interés por nuevos estudios.

En definitiva no sabemos cuál es nuestra producción efectiva, ni las empresas que realmente están operativas; tampoco el número de personas que efectivamente están trabajando. Y, lo más sorprendente, tampoco parece que haya un interés desmedido por saberlo.

De los trabajos de la Unidad Especial para el estudio y propuesta de medidas para la prevención y corrección del fraude (UEF) creada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de agosto de 1993, poco o nada se ha sabido pasados los años, tampoco sobre supuestas subdirecciones generales creadas en el seno del Ministerio de Trabajo para acabar con diversas manifestaciones del fraude. De hecho la información sobre la economía sumergida aparece en los medios como flor de un día, traída a ellos por alguna asociación profesional, para desaparecer durante largos períodos. No está ni en la agenda de los medios ni en su interés mediato. Menos aún en la de los gobiernos, del nacional o de los autonómicos. A lo más, alguna

manifestación acorde con las recomendaciones de la UE, demostrando que se está al día y que se conocen los documentos de la escasamente unida Unión.

El empleo irregular, aún está más olvidado. La única excepción reciente, además de la preocupación del CES de la Región de Murcia, es el trabajo de CCOO de Canarias, que no ha tenido eco en otras Comunidades Autónomas.

Las consecuencias de este defecto de información no pueden obviarse con el simple expediente de considerar que la información económica muestra la tendencia, presumiendo que los fenómenos de la economía sumergida y el empleo irregular se mantienen estables. Precisamente las dificultades de información impiden admitir el presupuesto de tal estabilidad.

Otros factores también influyen para desistir de una información actualizada y correcta, más allá de las dificultades efectivas por conseguirlo. Si todo estuviera correctamente registrado algunas regiones de España habrían mejorado su posición en el conjunto de la UE, con repercusiones económicas inmediatas desde hace años. Otro tanto cabe decir sobre las políticas de empleos y subsidios. Y qué decir sobre la corrupción. Nada más peligroso para acabar con ella que tener altas cotas de transparencia.

Existe el problema y existen responsables.

En primer lugar, no hay duda de ello, quienes actúan irregularmente y ocultan la información o la deforman. Pero también todos aquellos organismos que conociendo la existencia y magnitud de estos fenómenos la silencian en sus informes oficiales. Es necesario clarificar la situación y dedicar un esfuerzo sostenido para evaluar y controlar estas conductas persistentes. Y tener la misma paciencia y voluntad, si cabe más, que aquellos que defraudan, para conocer, seguir y desterrar esas prácticas. De nada sirve un trabajo, una campaña o un esfuerzo esporádico.

El sector privado es un claro ejemplo. Ninguna empresa, ningún comercio ceja, día a día, en su vigilancia y lucha por evitar los robos y fraudes.

B. Políticas públicas.

Las decisiones que adoptan los poderes públicos deben estar fundadas en análisis de las distintas variables que intervengan, también cuando afectan a la economía

y al empleo. Si la información de trabajo es errónea o inexacta, la decisión difícilmente podrá ser adecuada, sin que ello implique que una información correcta determine la mejor decisión.

Cuando la información utilizada es altamente defectuosa, los objetivos y medios resultarán desajustados, incrementando desproporcionadamente el riesgo de derrochar recursos escasos.

Los altos niveles de economía sumergida y empleo irregular existentes en España y en la Comunidad de Andalucía introducen importantes distorsiones en los indicadores macroeconómicos, lo que contribuye a que se decidan políticas públicas ineficaces e ineficientes. Que se persista en tales prácticas, conociendo la existencia y magnitud de los problemas, sin poner remedio ni advertir de la entidad de los fenómenos, perjudica el funcionamiento de las instituciones y su propia credibilidad, lo que siempre afecta a los fundamentos del sistema.

C. Funcionamiento del mercado.

Los mercados económico y laboral funcionan de forma dual. Mientras unos respetan las reglas, otro elevado tanto por ciento prescinde total o parcialmente de ellas. Este hecho distorsiona gravemente la competencia.

Sus efectos nocivos se agigantan cuanto más pequeños sean los mercados.

Si en un pequeño municipio hay un contratista de obras perfectamente legalizado y otro que no lo está, la diferencia de costes que soportan cada uno repercutirá de forma notable en los presupuestos de obras, en la cartera de clientes y en sus respectivas cifras de negocio. Otro tanto ocurre con el mercado de mano de obra. Un trabajador legalizado resulta caro si hay una cantera de trabajadores irregulares. La propia dinámica de estos fenómenos induce a generar más ocultación y arroja fuera del mercado a quienes cumplen la legalidad.

Esta competencia desleal opera como un dumping, haciéndose con cuotas crecientes de mercado por su menor coste, fruto del incumplimiento de las reglas vigentes, desplazando de la economía a los cumplidores. Hecho reconocido por la UE cuando afirma que el trabajo irregular es la principal causa de dumping social¹⁵⁸,

¹⁵⁸ COM (2007) 628 final, p. 1.

generando productos o servicios a bajo precio que compiten ventajosamente con aquellos otros que sí cumplen la legalidad¹⁵⁹.

Los poderes y AAPP están convocados por la UE, conforme al “novenos mandamiento”, a suprimir los factores disuasorios, ejecutar mejor la legislación existente y aplicar efectivamente las sanciones que correspondan para acabar con estos comportamientos. Su indiferencia y apatía constituye un incumplimiento de sus obligaciones legales y de los requerimientos realizados por la UE.

D. Tejido económico.

Los resultados económicos condensan numerosos agregados y variables, muchos son cuantificables directamente, otros requieren tratamientos más complejos. Existen bienes inmateriales o intangibles de alto valor. Nadie los discute cuando se trata de una marca, una buena ubicación, una buena cartera de clientes. Como nadie discute el “valor” electoral de un político capaz de arrastrar votos.

La calidad del tejido económico también tiene un importante valor aunque no se cuantifique de forma directa e inmediata. La solidez financiera, la dirección profesional, la planificación económica, la estrategia, la cultura de empresa, etc., conforman un almacén que dota de consistencia y credibilidad al tejido productivo, posibilita el acceso al crédito público y privado, permite pactos y alianzas, facilita la ampliación y expansión de las empresas y proporciona seguridad a los agentes implicados en el tráfico económico¹⁶⁰. Ninguna de estas ventajas existe en la economía sumergida, por el contrario su existencia mina la consistencia y seguridad del conjunto, generando irresponsabilidad y desconfianza. Cuando su importancia supera el 20, 23 por ciento del PIB o más, todo el almacén se resiente.

El minifundismo empresarial es una dificultad añadida. La microempresa unipersonal es la mayoritaria en Andalucía, con una proporción ligeramente superior al valor medio de España. Por su debilidad intrínseca es campo propicio para las

¹⁵⁹ El Eurobarómetro, estudio 284, realizado entre mayo y junio de 2007 y publicado en octubre-2007, confirma este comportamiento. La venta minorista, los servicios personales y la construcción son las actividades que los europeos declaran adquirir en mayor cantidad procedentes de la economía sumergida, primando sobre todo el menor precio (66 por ciento), en segundo lugar la rapidez del servicio o prestación (21 por ciento) y en tercer lugar las relaciones de familia o amistad (14 por ciento). De las conclusiones destaca que cerca de un cuarto de la población de la UE está implicada en estas prácticas.

¹⁶⁰ Como ejemplo considérese la importancia que tiene la credibilidad para el correcto funcionamiento del sistema financiero o, simplemente, en la compra de inmuebles sobre planos.

irregularidades. El funcionamiento oculto es parte del camino que muchas transitan durante un tiempo indeterminado hasta generar los recursos y consolidación indispensable para emerger, lo que no todas consiguen. Además es un refugio conocido cuando los avatares del mercado, el aumento de la competencia o las oscilaciones del ciclo económico dificultan la supervivencia o reducen sus ingresos.

Nuevamente se ha de recordar que España está sujeta a los requerimientos de la UE para que simplifique del entorno empresarial y promueva incentivos que mejoren esta situación.

E. Tejido social.

Ocurre otro tanto. Los trabajadores y empresarios que actúan conforme a las normas establecidas tienen claras las reglas del juego a las que se someten, y las exigencias que resultan. Entre otras la de mayor control, por estar perfectamente inscritos en los registros de las distintas AAPP. Cuando otros igualmente obligados no se sujetan a las mismas reglas el perjuicio afecta al conjunto social, ya que se degradan la competencia, las relaciones laborales y las condiciones de trabajo.

La situación de los trabajadores regulares es especialmente delicada, pues han de enfrentarse a la presión de la patronal, que vela por sus intereses, más al tirón, para abajo, que en el conjunto de derechos laborales producen los trabajadores que están en condiciones de irregularidad que, si bien pueden cobrar en mano más salario –y hay quienes no dudan en hacer gala de ello, como una prueba de lo “listos” que son–, generan menos costes para la patronal (ahorro de cuotas empresarial a la Seguridad Social; menos o ningunas vacaciones; nulo coste de despido; peores condiciones de seguridad laboral; etc.). Esta dualidad permite una tendencia a generalizar las condiciones restrictivas a todo el sistema, a fin de reducir el diferencial con que unos y otros operan.

Una manifestación dramática de este proceso de degradación pueden ser los accidentes de trabajo, a los que las reformas legislativas no logran poner freno.

E. Consumidores.

La actividad económica se sustenta en el consumo. Las sociedades desarrolladas se caracterizan por tener unos niveles de consumos muy altos, pero también por la mayor regulación y control de esta actividad en beneficio de la parte más

débil, los consumidores. Existe en España toda un cuerpo normativo sobre el consumo, estatal y autonómica, y sobre la publicidad dirigida a regular los derechos y garantías de los consumidores. Pero, como es lógico, se requiere que este consumo sea regular.

La economía sumergida y el dumping social ponen en el mercado bienes y servicios no sometidos a los controles regularizados y carentes de sus garantías. Como en ocasiones resulta difícil deslindar cuales son los productos o servicios regulares de los irregulares, el consumidor puede estar siendo estafado sin saberlo. Cierro que en ocasiones será el propio consumidor el que promueva estos hechos, al generar una demanda específica estimulado por el beneficio inmediato que resulta del menor precio. Pero tal comportamiento no exime a los poderes públicos y a las AAPP de la responsabilidad de luchar contra estas prácticas.

E. Ingresos y gasto público.

La repercusión de estas conductas en las Haciendas Públicas ha sido el centro de atención tradicional de la economía sumergida y el empleo irregular, dado que minora los siempre escasos recursos públicos. Ocultar el hecho imponible en la tributación directa produce un beneficio inmediato en el agente que aumenta su renta disponible; en la tributación indirecta el beneficio resulta del menor precio que hay que pagar¹⁶¹, entendiéndose los agentes implicados que a ninguno beneficia el pagar un mayor precio que debe ingresarse en la Hacienda Pública.

Cuantificar hasta qué punto se perjudica la recaudación pública es complicado, dada la incertidumbre sobre la cuantía total de ambos fenómenos. La Asociación de Técnicos de Gestión del Ministerio de Hacienda ha llegado a cuantificar la bolsa de fraude fiscal en 206.000 millones de euros, algo más de 34 billones de las antiguas pesetas. No se ha constatado una cuantificación del fraude que sufre la Seguridad Social, pero dado la cantidad de mano de obra que se estima afectada, no cabe duda que lo que deja de recaudar será igualmente significativo. Como ejemplo baste recordar los cálculos relativos a la prostitución, si quienes la practican pagasen la Seguridad Social.

Pero no es sólo lo que se deja de ingresar, también hay que contabilizar los pagos que indebidamente se realizan. Desde las subvenciones y/o beneficios fiscales que

¹⁶¹ Los precios “avión” (leído al revés, no-iva) constituyen un ahorro igual al impuesto que se deja de cobrar.

resultarían improcedentes, si todo estuviera correctamente regularizado y declarado, a las pensiones, subsidios y ayudas que se abonan sin que en verdad los beneficiarios reúnan los requisitos para ello.

El interés, verbalizado, de las AAPP en frenar estas prácticas y reconducirlas a la legalidad es manifiesto. Las medidas y esfuerzo que para ello se emplean, no tanto.

G. Capital social.

Esta expresión se usó inicialmente en el campo de la pedagogía a principios del siglo XX, en la década de los setenta se incorporó tímidamente a la sociología y de allí saltó a la economía donde cobró auge en la década final del siglo pasado¹⁶². Toma en consideración un conjunto de bienes de carácter inmaterial como pueden ser la formación y conocimientos acumulados y, sobre todo, las conexiones, relaciones y redes sociales en que se esté introducido y los vínculos de cooperación que existan entre ellas. Hoy en día es un concepto consolidado admitido por la OCDE¹⁶³ y reconocido por las grandes instituciones económicas internacionales como el Banco Mundial.

Es obvio que la vida en sociedad permite un potencial de relaciones que será más o menos rico y extenso según el sistema de valores vigente en cada sociedad. El capital social mide la capacidad de ser sociables, cooperar, colaborar, confiar, integrar conflictos, generar confianza y aprovechar las oportunidades que surgen por el hecho de vivir en sociedad. Si esos valores se restringen a la familia inmediata, a los amigos íntimos, o al círculo estricto de confianza, la capacidad para realizar, explorar y aprovechar los beneficios de una vida en sociedad será menores que en aquellas comunidades asentadas en la seguridad de que están regidas por unas normas impersonales y objetivas, que se imponen y exigen a todos por igual, donde el mérito y la capacidad son valores en sí mismo y donde las oportunidades, entre ellas el empleo¹⁶⁴, no van a depender de los amiguismos o del nepotismo.

¹⁶² Destacan los trabajos de Coleman (1988); Putnam (1993) o Fukuyama (1998).

¹⁶³ Lo define en sus documentos como normas y relaciones sociales propias de las estructuras de las sociedades que permiten a los individuos coordinarse para conseguir los objetivos deseados (*Perspectivas del empleo 2000*, OCDE 2000, Madrid, MTAS).

¹⁶⁴ Gaceta Universitaria, nº 6, 22 de septiembre de 2008, Madrid, página 22, título del artículo: *Haz amigos: pueden darte empleo en un futuro*. Subtítulo: *Dos de cada tres contratos se hacen por recomendación personal. A ti ¿quién te recomienda?* Produce pavor considerar cómo hoy día el mérito, la capacidad y el esfuerzo se abren camino en nuestras Universidades.

Como todo capital, es susceptible de acumular y de gastar, de capitalizar y descapitalizar, de generar efectos positivos o perversos, según se emplee.

Están acreditados los efectos perversos de políticas sociales bienintencionadas. Por ejemplo, una buena sanidad pública puede generar importantes niveles de fraude. La economía sumergida y el empleo irregular constituyen un despilfarro de este capital que desborda a los meros infractores. Poco o nada se ha evolucionado desde abril de 1997 cuando el Centro de Investigaciones Sociológicas establecía que prácticamente la mitad de los españoles consideraban que era muy frecuente, o bastante frecuente, la práctica de alguna forma o modalidad de fraude económico o social. Desde entonces sabemos que la UE cuestiona su propia política en la lucha contra estas conductas, pero aquí, en España, en Andalucía, ¿qué hacen las instituciones, administraciones, autoridades, patronales y sindicatos para luchar contra estos fenómenos? ¿qué ejemplo dan las élites políticas, sociales y económicas? ¿hasta qué punto la política del “pelotazo”, de la “recalificación millonaria”, de las “comisiones”, de “los maletines”, de los escándalos, no descapitalizan el tejido social? ¿qué grado de confianza y moralidad despiertan los dirigentes e instituciones? ¿qué esperanza tienen los ciudadanos en la justicia, en obtener una licencia justa, en un tiempo razonable, con igualdad de trato?, ¿qué ciudadano cree que recibirá el mismo trato que el familiar del Alcalde o del político de turno?

El trabajo de CCOO de Canarias recogía expresamente la desconfianza de los trabajadores frente a la Inspección de Trabajo, por las supuestas filtraciones de información que ponían sobre aviso a los empresarios. Sean fundados o no, esos temores existen. La propia Inspección de Trabajo reconoce que no cuentan ni con los medios, ni con el personal, ni con la información y colaboración interadministrativa necesarias para realizar inspecciones en profundidad.

En el otro extremo, ¿qué hacen las asociaciones de patronales para luchar con la competencia desleal? La excepción conocida, que cita en extenso CCOO de Canarias, es la Federación Provincial de Empresarios del Metal y Nuevas Tecnologías de Santa Cruz de Tenerife (FEMETE) que cuenta con un programa de Ayuda a la Legalización, y que se queja de la falta de apoyo, asistencia y colaboración de las AAPP.

Cada escándalo, cada mal funcionamiento de una institución, cada nepotismo, cada derroche en el gasto público, cada “asalto” a los fondos públicos, cada conducta desidiosa de quienes tienen y ejercen el poder, constituye un paso atrás, una descapitalización económica y social.

Una justificación y un afianzamiento en la pequeña o gran conducta defraudatoria del ciudadano de a pie.

18 | QUÉ HACER

18.1. RECOMENDACIONES, MÁS O MENOS, CONOCIDAS

Todos los trabajos repetidamente citados¹⁶⁵ propugnan un catálogo concreto de acciones, en ocasiones con supuestos y ejemplos muy precisos, desde las políticas de afloramiento de la economía sumergida que en seis bloques diferenciados presenta el trabajo de Ferraro et al., (2002)¹⁶⁶, a las propuestas realizadas por CCOO de Canarias¹⁶⁷. Las posibles medidas a adoptar comprenden un amplísimo campo que, puesto que están desarrollados por sus autores, ahora simplemente se relacionan:

- a) Campañas de información, sensibilización y concienciación.
- b) Silencio administrativo positivo con plazos determinados e inmediatos para autorizar la creación de empresas.

¹⁶⁵ Colino et al. (1996), (2007); Informe del CES de España sobre la economía sumergida en relación a la quinta recomendación del Pacto de Toledo, 21 de abril 1999; Ferraro et al. (2002); Estudio y erradicación de la Economía sumergida en Canarias, CCOO 2007; Comunicado de la Comisión al consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado*, de 24 de octubre de 2007, COM (2007) 628 final, etc.

¹⁶⁶ Actuaciones de carácter general, en materia fiscal, seguridad social, mercado de trabajo y legislación laboral, reforma administrativa y actuaciones sectoriales. Pp. 101 a 113.

¹⁶⁷ Pp. 119 a 130.

- c) Vales para obtener prestaciones de servicio doméstico, mecanismo operativo en Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Suecia y Francia.
- d) Reducción del IVA para trabajos intensivos en mano de obra.
- e) Reformas legislativas que aporten flexibilidad a la regulación del mercado laboral y adecuen la tipología de los contratos a las nuevas necesidades.
- f) Coordinación e intercomunicación informativa de los sistemas de vigilancia, inspección y control que existen en materia de trabajo, seguridad social, fiscalidad y licencias municipales.
- g) Promoción y estímulo del espíritu emprendedor.
- h) Establecer una estrategia global para invertir, de forma racional y eficaz, en el capital humano a lo largo de la vida activa de las personas avanzando con hechos, no con palabrería, en la formación permanente.
- i) Adecuar los procesos de formación a las necesidades reales.
- j) Eliminar el atractivo financiero que tiene la economía sumergida y el empleo irregular.
- k) Establecer una estrecha vinculación entre cargas-cotizaciones sociales y régimen de prestaciones.
- l) Adopción de sistemas simplificados y cuasiautomáticos de afiliación y alta en Seguridad Social. Ya existen en Grecia (para trabajadores en régimen familiar), Francia (temporeros en la agricultura y hostelería), Países Bajos (limpieza doméstica) y Alemania (“mini-jobs”).
- m) Explotar los recursos que permite la Administración electrónica.
- n) Crear estructuras interministeriales e interconsejerías de coordinación (Francia, Bélgica, Irlanda, Italia).
- o) Implicación efectiva de los interlocutores sociales, sindicatos y patronal.
- p) Reducir las cargas burocráticas a que están sujetas las empresas.

- q) Incrementar la productividad.
- r) Mejorar los incentivos al trabajo.
- s) Establecer prestaciones condicionadas, para trabajadores y empleadores.
- t) Explotar todo el catálogo de experiencias de otros miembros de la UE como por ejemplo:
 - Austria: sistema de indemnización por despido.
 - Dinamarca: eficiente sistema triangular: legislación laboral flexible + protección del puesto de trabajo relativamente baja + ingentes esfuerzos en materia de aprendizaje permanente/políticas activas de empleo/sistema de seguridad social generoso.
 - Países Bajos: política de trabajo temporal.

Sabiendo tener la humildad que reconoció la Comisión de la UE en octubre de 2007 cuando admitió que el fenómeno no remite y dudaba de que se esté prestando la atención suficiente al problema.

No se trata de reproducir lo que otros autores han propuesto de forma reiterada para España o Andalucía. No cabe sino remitir a las fuentes, advirtiendo que no por más repetidas se han ejecutado¹⁶⁸. Sinceramente, es posible que ni se hayan intentado llevarlas a la práctica.

18.2. ENFOQUE GLOBAL, ACCIÓN LOCAL

Recogido el catálogo de actuaciones posibles, y denunciada la falta de voluntad en llevarlas a la práctica, se opta por aportar un enfoque global sobre cómo pueden afrontarse estos persistentes problemas que permita ajustar acciones precisas. Para ello se recurre a un supuesto de actividad privada con el que se persigue ejemplificar los posibles planteamientos que permite el problema, para después abordar los principios que deberían tenerse en cuenta desde los poderes y administraciones públicos, prestando una atención especial a la acción local que tiende a pasar desapercibida en la lucha contra estas conductas.

¹⁶⁸ Hacemos una excepción con el servicio que estableció CCOO de Canarias que permitía la denuncia anónima de estos hechos a través de internet y... de inmediato fuertemente contestado por la patronal.

Con este bagaje, si efectivamente se quieren desarrollar líneas de acción y concretas políticas públicas encaminadas a la emergencia de la economía sumergida y la regularización del empleo irregular, será mucho más fácil su concreción. En supuestos de parálisis imaginativa, siempre se puede recurrir a los catálogos ya publicados.

Una observación complementaria. Como el fenómeno de la economía sumergida y del empleo irregular no puede asimilarse sin más a la existencia de dinero negro, las soluciones tampoco pasan por aquellas que sólo pretenden el afloramiento de estos recursos a los circuitos ordinarios, por más que en una situación de crisis financiera sea un mecanismo que ya utilizó Felipe González en su primer mandato, allá por 1984, siendo Ministro de Economía y Hacienda Miguel Boyer Salvador, a través de bonos no nominales. Estas medidas atienden a uno de los efectos que genera la actividad sumergida, la existencia de dinero negro aunque su origen sea delictivo, pero no combate la causa que los genera.

18.3. UN ENFOQUE PRÁCTICO DESDE UNA PERSPECTIVA MICROECONÓMICA

Supongamos que una gran empresa, –imagine, por ejemplo, unos grandes almacenes–, tiene que enfrentarse a dos problemas: pierde ingresos por la conducta fraudulenta de algunos de los muchos clientes que entran, –conducta en la que podrían incurrir más del 20 por ciento de quienes la visitan y que aquí podemos asimilar a la economía sumergida–, y sufre la competencia desleal de otras empresas que contratan personal de forma irregular –dumping social, empleo irregular y, si se quiere, economía sumergida–.

¿Con qué estrategias podría hacer frente a estos problemas?

Las respuestas podrían ser del siguiente tenor:

A. Ignorar los hechos.

Si hasta ahora las cosas no han ido mal, hay que seguir la misma línea de conducta. Bastará reclamar la intervención de las autoridades públicas para que vigilen y controlen a quienes sustraen los artículos e inspeccionen a la competencia, ya que incumplen normas legales de obligado cumplimiento para todos. En definitiva, desplazan la responsabilidad sobre terceros.

Una evaluación externa de tal forma de proceder sería muy crítica y, aunque con términos más suaves, pondría de manifiesto la irresponsabilidad e incompetencia de los gestores que dejan hacer y optan de forma temeraria por la inactividad, evitando asumir sus responsabilidades.

En un somero análisis DAFO resulta evidente que la debilidad interna y las amenazas externas seguirían creciendo, sin poner en juego ninguna fortaleza ni oportunidad.

B. Estudiar, cuantificar, evaluar.

Sufrimos fraude pero ¿sabemos cuánto? ¿conocemos el perfil de sujeto activo del fraude? ¿sabemos si hay un patrón de comportamiento? ¿tenemos establecidas las áreas que más sufren el impacto? ¿tenemos cuantificado cuántos se cometen cada día; cuál es la hora de mayor incidencia; cómo nos afecta a la cuenta de resultados? ¿Sabemos cómo se comporta la competencia en estos casos?

Todas estas cuestiones son lógicas y racionales. Pocos pueden discutir la conveniencia de tener un conocimiento adecuado sobre todas ellas, y lo beneficioso que sería para obrar en consecuencia.

En una cultura que primen los enfoques formales y las soluciones teóricas sobre la acción y la vida real, es muy probable que toda la decisión se redujera a crear una comisión para que estudie estas cuestiones, las evalúe y proponga las medidas a adoptar.

En un esfuerzo de modernidad, si es posible se externalizarán estos servicios y se contratará a una firma consultora de prestigio, preferentemente extranjera. Incluso puede que se interese una subvención, de las AAPP o de la UE, para sufragar, en todo o al menos en parte, tal trabajo. Como pueden resultar ventajas para el sector de que se trate, incluso puede que se eleve una propuesta a la organización sectorial correspondiente.

Se trata de la tradicional respuesta formal y teórica a un problema real. En demasiadas ocasiones no llega a ser ni una verdadera respuesta teórica, sino retórica, pues puede que al primer contratiempo (por ejemplo, tras varios meses de gestiones no se consigue la subvención), se olvide todo.

¿Resulta irracional el planteamiento?, en absoluto. Precisamente ese es su punto fuerte, el conocimiento ha de ser previo a la decisión y antecedente de la acción. El problema es ¿cuánto conocimiento es necesario? ¿hasta qué punto es indispensable el estudio; con qué profundidad; hasta dónde hay que remontarse; en qué plazo debe hacerse? Si la cultura dominante tiende a ser extremadamente formal en los planteamientos, reglamentista en las soluciones y caótica e inconstante en la ejecución, es de temer que la comisión se demore en el análisis de matices teóricos importantes, según los enfoques ideológicos de sus miembros. Incluso pueden abrirse vías de investigación para posteriores tesis doctorales y estudios sociológicos, psicológicos, económicos, jurídicos, políticos, administrativos y hasta emocionales.

Si los trabajos se contratan, se presupone que correctamente, estarán sujetos a un plazo de ejecución. Plazo que correrá el riesgo de no cumplirse si la empresa no facilita los antecedentes y permisos oportunos.

Mientras, el problema seguirá con su dinámica propia.

Suponiendo que los trabajos lleguen a su fin, y no sería la primera vez que la fase de estudio se dilata hasta convertir su conclusión en un problema en sí mismo, queda por decidir que acciones se van a emprender, por quien, de qué forma, en qué plazos y con qué objetivos precisos.

Además, desde ahora hay que apuntar que la necesidad del estudio se perpetuará, pues a nadie se le escapa que habrá que realizar un seguimiento para conocer la evolución del problema; la adecuación de las medidas; evaluar la gestión y ejecución de las mismas; determinar los resultados; realimentar el proceso.

Si todo llega a funcionar correctamente se ignora si el problema se resolverá. Pero estamos en la antesala de la creación de un departamento o sección específica o contrato de consultoría externa permanente.

C. No tenemos por qué sufrir los perjuicios. Potenciamos nuestros ingresos.

Teniendo en cuenta que la empresa sufre unos perjuicios económicos ilegítimos como consecuencia de conductas externas, para evitarlo puede proponerse una recarga en el precio que paguen los ciudadanos-clientes-cumplidores con un tipo “x” que permita recuperar las pérdidas de ingresos generadas por los defraudadores.

Esta solución, de aparente racionalidad económica, es tremendamente injusta y económicamente muy peligrosa. Es injusta porque no actúa contra los responsables de las conductas fraudulentas, sino contra los que se comportan adecuadamente. Es doblemente injusta porque a quienes pagan se les grava con un importe excesivo, proporcionalmente mayor al tanto por ciento que la empresa deja de percibir, por la sencilla razón que son menos a pagar¹⁶⁹.

Pero el incremento de precios puede volverse contra la entidad que adopte tal decisión. Si la competencia, por muy desleal que fuese, ya era competitiva antes de la subida, ahora lo será aún más. En consecuencia cabe esperar que parte de los compradores se desplacen a la competencia irregular, mientras que otros se abstendrán de comprar y una pequeña parte empezará a plantearse la posibilidad de defraudar por primera vez, sustrayendo, también ellos, algún pequeño artículo que les resarza de la injusta subida. Con lo que el número de defraudadores aumentará.

Es obvio que esta medida no aborda la solución del problema del fraude. El incorrecto planteamiento realizado por la dirección puede conseguir el efecto opuesto. Si ya había fraude con unos tipos o precios dados, es previsible que haya más si suben. Los resultados pueden ser contrarios a los objetivos buscados. Lejos de mejorar los ingresos es posible que caigan más y que se incremente la competencia desleal.

D. Aumentar la vigilancia.

La lectura económica de esta postura es que toda política de ahorro exige un gasto. Si existe fraude, hay que aumentar la vigilancia con personas –vigilantes, inspección–; tecnología –procedimientos electrónicos, internet, circuitos, cámaras, alarmas, etc.–. También hay que simplificar procedimientos y trámites para que el control resulte más fácil, rápido y efectivo.

Es innegable que la mayor vigilancia dificulta el fraude al tiempo que incrementa los riesgos para el defraudador, y los costes en que puede incurrir. Pero el sistema también debe sufragarlos. Además su implantación conlleva un tiempo, más largo cuanto más depurado y sofisticado sea.

¹⁶⁹ Ejemplo. Si no hay fraude se ingresan 100 unidades monetarias; como el fraude es del 20%, los ingresos son 80. Para obtener las 100, quienes ya pagan 80 tendrán que soportar un suplemento igual a: $80 + 80x = 100$; $x = 20/80$. Luego el recargo sería no el 20 sino el 25 por ciento.

E. Disminuir los precios.

La hipótesis es que unos precios o “tipos impositivos” más bajos disminuirán el interés por defraudar. El defraudador verá reducido su aliciente, en términos de rentabilidad. Aún será menor si se combina con adecuadas políticas de control y vigilancia, en cuyo caso se sumarán los efectos. Si se logra la proporción adecuada en las medidas, la defraudación puede llegar a ser temeraria, lo que tendrá lugar cuando el balance de rentabilidades que resultan del cumplimiento o la defraudación se incline en favor del cumplimiento. Si las probabilidades de ser descubierto y sancionado aumentan notablemente y el beneficio de defraudar, por la moderación de los tipos o precios, se reduce, sólo los temerarios y aventureros se sentirán tentados de probar su suerte.

F. Sobriedad y ejemplo.

Dar un paso más está en manos de la dirección, de la élite, de la vanguardia de la empresa o de la sociedad. Comportamientos sobrios en los gastos y beneficios; cumplimiento ejemplar de las normas jurídico-contables; objetividad en las políticas de empleo, centradas en los principios de mérito y capacidad; proporcionalidad en las retribuciones; respeto de los derechos sociales; protección del consumidor; gestión ejemplar de los fondos públicos (presupuestos, subvenciones); rendición de cuentas en tiempo y forma adecuados; absoluta transparencia en la gestión y en la contratación; sujeción a los presupuestos en las obras, servicios y suministros; respeto de los estándares de calidad; controles adecuados, etc.

Estas conductas constituyen uno de los *mandamientos* esenciales de cualquier buen administrador privado, al tiempo que forman parte de los mandatos legales y reglamentarios a que están sujetos las autoridades y administradores públicos de nuestro país. Así lo establece nuestro ordenamiento jurídico positivo, aunque no siempre se cumplan. Es más, puede estar ocurriendo que el cumplimiento de estos mandatos sea la excepción, o que así lo perciba una parte importante de los ciudadanos. Mientras esto sea así, mientras la práctica esté llena de supuestos que testimonian el uso del privilegio y el trato de favor frente al mandato legal y al principio de igualdad ante la ley, será difícil lograr la colaboración de los ciudadanos.

Las disfunciones y contradicciones entre lo que se dice y lo que se hace restan credibilidad. La demagogia, que ha existido siempre¹⁷⁰, hoy se reviste de conocimientos pseudocientíficos auxiliados por la estadística, la técnica, el uso y abuso de los medios y las encuestas y análisis de opinión. El resultado es una nueva forma de demagogia mucho más sutil, penetrante e irresistible. Lo de menos es el discurso corrupto. Sus efectos son mucho más limitados, sea porque es ajeno a la realidad, por su emotividad plena de concesiones y halagos, por su incoherencia y contradicción con las conductas. El verdadero peligro está en el tratamiento científico de la mentira y su inoculación en dosis constantes y mantenidas a través de los medios. Apoyada en una imagen apropiada, construida, de forma tan elaborada como ficticia, por especialistas. Todo proyectado y difundido por la mediocracia –que siempre cobra su parte– tantas veces y por tantos soportes como sean necesarios. El resultado será que el más demagogo conseguirá el mayor número de voluntades, no menos interesadas. Muchas de las personas que se dejan arrastrar por estos métodos también se reservan su pequeño fondo de maniobra, en el que tienen cabida las prácticas fraudulentas. El resultado es una descapitalización social colectiva.

Frente a ello sólo caben políticas de largo recorrido. Conductas coherentes y equilibradas, ajustadas a la ética, la legalidad y la equidad, capaces de fomentar la identificación, colaboración y cooperación en la consecución de objetivos. Sólo así será posible incrementar el capital social que ahora se dilapida en perjuicio de las generaciones futuras. Si las élites de la sociedad, sus dirigentes, los responsables y cabezas visibles de sus instituciones, tienen interiorizados estos valores y los difunden con su testimonio, sus efectos se dejarán sentir en el conjunto de la sociedad y en la masa amorfa que justifica las conductas fraudulentas y aspira a poderlas cometer.

En todo caso debe recordarse que siempre es más fácil gastar cualquier capital, económico o social, que acumularlo.

¹⁷⁰ “Es, en efecto, muy difícil salvar una civilización cuando le ha llegado la hora de caer bajo el poder de los demagogos. Los demagogos han sido los grandes estranguladores de civilizaciones. La griega y la romana sucumbieron a manos de esta fauna repugnante que hacía exclamar a Macaulay: «En todos los siglos, los ejemplos más viles de la naturaleza humana se han encontrado entre los demagogos». Pero no es un hombre demagogo simplemente porque se ponga a gritar ante la multitud. Esto puede ser en ocasiones una magistratura sacrosanta. La demagogia esencial del demagogo esta dentro de su mente y radica en su irresponsabilidad ante las ideas mismas que maneja y que él no ha creado, sino recibido de los verdaderos creadores. La demagogia es una forma de degeneración intelectual”. Ortega y Gasset, prólogo a la edición francesa de *La rebelión de las masas*.

G. Ajustar las estrategias a la fase del ciclo económico.

En los momentos actuales de restricción, cuando la sombra de la recesión es algo más que un fantasma recorriendo la economía mundial, no está de más recordar que cualquier estrategia que se adopte debe tener en cuenta esta variable. Pero debe insistirse en sus efectos en las economías de las empresas, con las consecuencias de dificultades, suspensiones de pagos, desaparición del mercado y destrucción de empleo. Estas circunstancias pueden constituir una invitación a la inmersión de empresas –si de esa forma se encuentra nicho en el que puedan sobrevivir– y al empleo irregular, se compatibilice, o no, con subsidios o ayudas. Hay que recordar la aportación de Ferraro et al. (2002), al señalar la relación inversa que existe en las provincias de Andalucía entre actividad sumergida y empleo irregular y nivel de desarrollo, en términos de Producto Interior per cápita, de forma que las provincias menos prósperas recurren más a estas prácticas. Si todas se empobrecen, los fenómenos que venimos considerando crecerán.

H. Información, evaluación y difusión.

Cualquier política que se adopte requiere, para su éxito, que sea suficientemente conocida. Es indispensable que se conozcan y difundan la importancia de las conductas que se pretendan atajar y cómo estos comportamientos no son inocentes y repercuten de forma muy importante en toda la sociedad. Deben conocerse las medidas que se adoptan y el porqué de ellas; los objetivos que se esperan alcanzar, los métodos para conseguirlos y establecer unas medidas de evaluación crítica, pública y transparente de sus resultados.

Salvo que se trate de mera demagogia.

La evaluación crítica, aunque sus resultados sean duros, nunca debe considerarse como un desvalor. Por el contrario es el camino más rápido, económico y eficaz para detectar los defectos en que se pueden incurrir al tomar decisiones, diseñar medidas, programar actuaciones o en su ejecución. Su importancia para corregir las disfunciones y generalizar las enseñanzas exige que la evaluación se incorpore en la fase de estudio del problema y diseño de medidas. Sólo así se podrá establecer en cada fase la oportuna recogida de información y el desarrollo de los automatismos precisos para que la evaluación de las políticas no sea un costo añadido ni una carga *ex post* para los ejecutores. Cuando ni se diseña ni se hace de esta forma, todo queda en una insoportable carga burocrática *a posteriori*, que exige cumplimentar de forma cansina, incorrecta y sin ningún estímulo, test y

cuestionarios de todo tipo. Como quienes se ven obligados a cumplimentarlos creen que lo que se evaluará es su trabajo, tienden a ser poco rigurosos y un mucho optimistas, para evitar que la información se vuelva en su contra¹⁷¹. Tampoco debe ser considerada un arma política, ni en contra ni a favor del gestor, sino un mecanismo de gestión indispensable, orientado a facilitar la excelencia.

18.4. ENFOQUE GLOBAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La perseverancia, tenacidad y elasticidad de las conductas que se pretenden combatir exigen que las medidas a adoptar contengan un alto grado de fuerza, decisión, voluntad, coherencia, competencia, medios y perseverancia si de verdad se quiere avanzar en su solución.

a) Decisión. Nada es posible sin decisión. Ha de tener la intensidad suficiente para llegar al fondo de estos problemas y remover las causas estructurales que lo sustentan y alimentan. Una decisión que sólo pretenda conocer, evaluar y cuantificar sus manifestaciones no es suficiente. Si por el contrario es retórica o demagoga; si se trata de una cortina de humo, una maniobra de distracción o una contraprogramación introducida en la agenda mediática en una sociedad teledirigida por videogobiernos¹⁷², no hay que esperar resultados reales. En estos casos el objetivo se cumple con la mera difusión mediática de la decisión.

La existencia de una Estrategia Europea de Empleo y los objetivos de Lisboa, periódicamente recordados por la UE constituyen una llamada de atención para afrontar con decisión renovada la lucha contra la economía sumergida y el empleo irregular desde los postulados fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico, fundamentalmente el principio de igualdad ante la Ley que se ha de imponer a todos sin excepciones.

¹⁷¹ De la vida diaria real: “ahora, ¿a cuento de qué me vienen con estos cuestionarios...? ¿para qué tengo que rellenar estos informes, para qué sirven? ¿de dónde saco los datos que me piden si nadie ha dicho que previamente debían de controlarse y registrarse?”. Cuando esto ocurre, los evaluadores corren el peligro cierto de analizar y procesar como datos reales informaciones que son, en el mejor de los casos, meras presunciones; en el peor, notables fantasías.

¹⁷² Sartori, G.: *Homo videns: la sociedad teledirigida*, Taurus Ediciones, 1998.

- b) Voluntad política. La decisión sin una voluntad política compartida de remover los obstáculos y conseguir los objetivos es agua de borrajas. Es indispensable perseverar en la acción teniendo claros los objetivos finales y los intermedios, los estratégicos y los operativos. La igualdad ante la Ley debe ser un objetivo estratégico irrenunciable, posibilitando una aplicación coherente de los principios de carga fiscal y carga social, que hasta ahora están sujetos a una interpretación excesivamente formal y parcial.

Si se produce un hecho imponible por cualquier tipo de actividad, si se genera riqueza, si se transfieren bienes, los ciudadanos del común están sujetos a la tributación correspondiente, directa e indirecta. Que las transacciones se realicen de forma irregular o incluso ilegal, tipificadas en el Código Penal, no elimina su naturaleza económica. Tendrán un plus jurídico, consecuencia de estar tipificadas, pero ello no desdice la naturaleza económica y, en consecuencia, debería liquidarse y recaudarse el tributo correspondiente, más la consecuencia que resulte de la ilegalidad. No se trata de regularizar una conducta ilegal por el hecho de pagar un tributo, sino de agotar las consecuencias jurídicas que resultan de una conducta determinada.

Otro tanto resulta del trabajo irregular. Si existen las prestaciones laborales y la contraprestación económica juntamente con los elementos esenciales que determinan la obligación de alta en la Seguridad Social, la cotización debe liquidarse y abonarse, independientemente de las sanciones o demás repercusiones que resulten por la situación de irregularidad.

- c) Coherencia. Lo anterior son meras manifestaciones de la coherencia interna que han de tener la decisión y voluntad política. No es correcto, ni educativo, y constituye una descapitalización social, que quienes se sitúan al margen del sistema se beneficien de un tratamiento jurídico más favorable que aquellos que dentro de él cometen alguna irregularidad.

Más claro y rotundo. El tráfico de drogas, el blanqueo de capitales, el proxenetismo, la prostitución, el tráfico de personas –inmigrantes ilegales–, y todas las conductas delictivas que tiene un componente económico fundamental, podrán ser más o menos depravadas y sujetas a la sanción penal en los términos en que estén tipificadas, pero, en tanto presentan el denominador común de movilizar cantidades ingentes de dinero y emplear a personas, deberían tener una repercusión fiscal y social. Sin embargo por estos hechos ni se tributa ni se cotiza. El hecho que sean conductas tipificadas no desnaturaliza el contenido económico de las operaciones, por lo que deberían cumplir con

las cargas normales que tienen todos los ciudadanos. Y si no se acredita el rendimiento económico, pues no cabe esperar que lleven una contabilidad regularizada, bien puede establecerse el rendimiento por otros signos que manifiesten riqueza o rendimiento económico, como ocurre para con los demás ciudadanos. Lo que es absolutamente ilógico, irrazonable y sustancialmente injusto es que se grave a un trabajador asalariado con cargas fiscales y sociales y quien ejerce la prostitución, voluntaria o autónoma, o de forma obligada, no tenga que afrontar (por sí mismo como sujeto autónomo, o el proxeneta-empleador) las cargas fiscales y sociales que soportan otros trabajadores y empleadores. Que el traficante, el grande y el pequeño, puedan hacer ostentación de consumo, de lujos, de “oros”, mientras que el pequeño comerciante o cualquier trabajador no duerme pensando en cómo llegar a fin de mes, como pagar a su empleado, como estar al día en las cargas sociales, como cumplir con la AEAT, no es coherente. Atenta a la lógica y a la razón que el agricultor que quiere sacar adelante la cosecha corra el riesgo de sufrir una multa millonaria por emplear a un inmigrante no regularizado, mientras quien comercia y se enriquece trayéndolos no esté obligado a abonar a la sociedad ninguna carga fiscal ni social. Todo ello independientemente de la pena que resulte del hecho delictivo.

Podrá alegarse que establecer una contribución social implica el reconocimiento de los derechos que de ello derivan, tales como la jubilación, invalidez, incapacidad, paro, etc. Pero tratándose de situaciones irregulares con un marcado carácter especial, tales derechos podrían modularse en la legislación específica que al respecto se estableciese que no tiene por qué ser la del régimen general. Lo que no es inadmisibles y constituye una estafa para el común de los ciudadanos es que quien se dedica a estas actividades sin registro oficial puedan beneficiarse, en su momento, de políticas sociales generales como los servicios sociales, la sanidad o las pensiones no contributivas.

El principio de coherencia debe operar respecto a la economía sumergida y el empleo irregular haciendo que ninguna conducta o comportamiento ilícito o irregular tenga mejor tratamiento, en términos de carga fiscal y carga social, que el exigible de haberse desarrollado legalmente, independientemente del tratamiento y consecuencias que tales conductas reciban en cualquier otra rama del ordenamiento jurídico vigente.

El principio de coherencia tiene otra lectura. Las élites dominantes, y muy en particular quienes voluntariamente echan sobre sus espaldas la responsabilidad del ejercicio del poder público, tienen la obligación legal de cumplir las

normas vigentes. Más aún, tienen la obligación ética y moral¹⁷³ de cumplir las promesas que voluntariamente han realizado a los ciudadanos a cambio de una importante contraprestación (poder, sueldo, honores, privilegios, prestigio). Los votos no otorgan el poder para que se ejerza en beneficio propio o de la organización política a la que se pertenezca, sino para servir a los intereses generales. Quienes asumen el poder contraen, entre otras, la obligación de dar cumplimiento ejemplar a las normas que disciplinan su ejercicio, entre las que se encuentran las reguladoras del gasto público y la correcta administración, conforme a los principios constitucionales de legalidad, responsabilidad, eficiencia y economía¹⁷⁴.

No puede exigirse a quienes ejercen poderes públicos menos que lo que el Código Civil exige a un buen padre de familia¹⁷⁵.

La coherencia de las élites, públicas y privadas, lleva implícita la ruptura radical con las prácticas corruptas, las malversaciones, los derroches, los tratamientos privilegiados de las camarillas y de los bien relacionados. Son comportamientos a desterrar y a perseguir por un Ministerio Fiscal verdaderamente independiente, capaz de operar como la maquinaria de “asuntos internos” contra la corrupción. El grito de ¡luz y taquígrafos! que se exigía durante la dictadura ha quedado sepultado por el entramado de intereses entretreídos por y desde el poder, acabando con la transparencia y la responsabilidad. Notables campos para ejercer la “tolerancia cero”.

La coherencia también exige la conexión razonable entre políticas públicas y ordenamiento jurídico, materia en la que, por ejemplo, no deja de causar perplejidad que un inmigrante no regularizado pueda percibir asistencia sanitaria gratuita y educación, si está en la edad adecuada, así como determinadas medidas de servicios sociales y simultáneamente se vea privado del elemental derecho al trabajo.

¹⁷³ Aquí se entiende por ética el conjunto de normas teóricas que rigen el comportamiento individual o colectivo. Por moral, el cumplimiento efectivo de esas normas.

¹⁷⁴ Constitución Española 1978, artículos 9.1 y 3, 31.2, 97, 103.1. Debe recordarse que el juramento o promesa de toma de posesión exige cumplir fielmente las obligaciones del cargo de que se trate con, entre otras obligaciones, “guardar y hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado”, por lo que además del mandato genérico existe una obligación personal contraída de forma voluntaria, pública y solemne.

¹⁷⁵ Expresión clásica de nuestro Código Civil a la que recurre en numerosos artículos (270, 497, 1094, 1104, 1555, 1719, 1788, 1801, 1889, 1903) al regular distintas instituciones. Es sinónimo de comportamiento serio, razonable, prudente y diligente conforme a los criterios admitidos en nuestra sociedad.

- d) Competencia. El complejo entramado institucional vigente en España hace de esta materia una preocupación constante y una permanente fuente de conflictos y derroche de recursos. También resulta ser la panacea universal del dirigente que huye de responsabilidades.

Cierto que si falta la competencia las normas jurídicas que se establezcan, y las decisiones, pueden estar gravemente viciadas. Cierto que las políticas y actuaciones públicas tienen un campo vedado preestablecido, en principio, por el sistema de competencias establecidas por la legalidad vigente. Pero no es menos cierto que las élites políticas han aprendido a jugar con dichos límites, flexibilizándolo y expandiéndolo hasta niveles en ocasiones inconcebibles. Considérese los efectos en las Haciendas Locales del gasto en los denominados “servicios impropios” es decir, los gastos por servicios que no corresponden a las Administraciones Locales. En otro orden de cosas, ahí están los Estatutos de Autonomía de segunda generación y su capacidad para expandir, por medio de una Ley Orgánica, los límites de la Constitución Española.

La competencia administrativa es una restricción legal que ha de observarse. Pero tal observancia no puede excusar la falta de políticas públicas necesarias para luchar contra la economía sumergida y el empleo irregular. No puede olvidarse que ya en 1999 el CES de España, en su *“Informe, por propia iniciativa, sobre la economía sumergida, en relación a la quinta recomendación del Pacto de Toledo”* alertó sobre la alta comprensión de los ciudadanos ante estas conductas fraudulentas (casi dos tercios de la población la justificaba) propugnando la puesta en marcha de una estrategia de sensibilización social. Años más tarde, el trabajo de Ferraro et al., (2002) apuntaba:

*“Dado que la economía sumergida surge y se desarrolla por la existencia de un marco institucional proclive (entendido éste como el conjunto de normas legales, los mecanismos que garantizan su cumplimiento y los códigos de conducta de los agentes), su reducción sólo se alcanzará a largo plazo si cambia este marco institucional. Por tanto, más que la persecución a los agentes económicos que practican la economía sumergida, los esfuerzos fundamentales deben dirigirse a modificar el marco institucional para que se vaya produciendo el afloramiento de la economía sumergida”*¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Ob. cit., p. 102.

En concordancia con lo dicho, propugnaba el diseño de políticas públicas de sensibilización dirigidas al conjunto de la sociedad en materia de economía sumergida, políticas fiscales, sociales y de gasto público (incluyendo “evitar la ineficiencia, despilfarro o la malversación de caudales públicos”), materias en las que tienen competencia –aunque sólo sea de ejecución– todas las Administraciones Públicas.

- e) Medios. Si importantes son las competencias, la coherencia, la voluntad y la decisión, los medios son los elementos motores de todos los anteriores. Si no hay medios no hay acción y a lo más que se llega es a un desarrollo intelectual, más o menos correcto, pero que carecerá de la fragua y forja de los hechos.

Aunque, casi por definición, son escasos, mucho más en materia de políticas públicas, lo cierto es que un análisis desapasionado de en qué se gastan muchos recursos facilitaría un notable ahorro. Basta con que operen mecanismos tan elementales como el control del gasto, el cumplimiento los contratos, o la priorización de objetivos. Desde luego, si los gastos suntuosos, de representación, los festejos, las contrataciones sin consignación presupuestaria, las revisiones de contratos que encubren contrataciones temerarias, las subvenciones graciables, los gastos de oportunismo social y preelectorales, el ordeno y mando porque para eso gané las elecciones, etc., siguen teniendo prioridad, nunca habrá recursos suficientes.

Pero si los objetivos de Lisboa, la EEE, o la consecución de cotas razonables de empleabilidad, la potenciación de la productividad como vía para multiplicar el empleo, etc., marcan verdaderamente la agenda pública; si son algo más que letanías políticas y adornos dialécticos de todo discurso, comparecencia o declaración política, nunca faltarán medios humanos y económicos.

Sólo con las economías que provengan de la correcta gestión de las contrataciones, de las prestaciones, de las pensiones, subsidios y subvenciones resulta una bolsa de recursos ingentes. Si se aplican políticas de coherencia fiscal y social, habrá nuevos recursos que ahora permanecen ocultos.

Además, existe una cantera de posibilidades por explotar, en particular entre los manidos interlocutores sociales, patronales, sindicatos, movimientos asociativos, OONNGG, que tan bien saben ordeñar los recursos públicos.

Hay muchos otros medios en los que se puede trabajar que no requieren grandes desembolsos de dinero público y que exigen de una pronta actuación,

apremiados por la coyuntura del ciclo económico en que nos encontramos: cambios legislativos indispensables en materia de derecho del trabajo¹⁷⁷, la indispensable agilización y coordinación administrativa, la transparencia pública, el levantamiento de trabas administrativas, etc., son campos en los que, si en verdad existe decisión, voluntad y coherencia, se puede avanzar más que mucho.

18.5. ACCIÓN LOCAL

Con el marco de referencia desarrollado en los apartados anteriores, se apuntan ahora, como es típico en los trabajos que abordan estas materias y cuyo objeto no se limita a establecer su cuantificación, posibles y muy concretas alternativas de políticas públicas para hacer frente a la economía sumergida y el empleo irregular.

Ya es un axioma que el pensamiento y la estrategia han de ser globales y la acción debe articularse de forma local, pero cuando se consideran las respuestas a dar a la economía sumergida y al empleo irregular este enfoque local suele pasar desapercibido. La atención se centra en las dos grandes instituciones públicas directamente afectadas, la Hacienda Pública, en gran medida estatal, y la Tesorería Territorial de la Seguridad Social, sin tomar en consideración un hecho más que relevante: la actividad sumergida y el empleo irregular se desarrolla necesariamente en el espacio local.

Cualquier política pública que afronte estos problemas debe considerar inexcusablemente el marco local de trabajo y empleo. La dotación de factores productivos y recursos naturales está desigualmente repartida en el territorio. El factor trabajo presenta diferencias cuantitativas y cualitativas según las zonas. Los agentes económicos interactúan y se organizan de forma diferenciada en unas zonas y otras. No basta con acciones enfocadas a los sectores o actividades específicos. Como defiende J. A. Ybarra¹⁷⁸, son necesarias políticas públicas que sepan captar la dinámica diferenciada de los distintos territorios, porque es en el ámbito local en donde se ocultan y desde donde deben aflorar esas actividades y empleos. Es en

¹⁷⁷ Véase el Informe del CES de España del año 1999, y el más reciente Libro Verde de la Comisión de la UE, de 22 de noviembre de 2006, "Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI" [COM (2006) 708], no publicado en el Diario Oficial.

¹⁷⁸ *Empleo y Trabajo desde la perspectiva local*, Arxius, nº 8, junio 2003.

este espacio donde existen, se consienten, se explican y se justifican socialmente estos fenómenos. Es en ese ámbito territorial donde se producen los mayores beneficios individuales y sociales –en términos de mayor renta y mayor consumo–, y los mayores perjuicios –competencia desleal y sus efectos–, además del fraude fiscal y en las cotizaciones. Este hecho es tan evidente que hay zonas de nuestra Comunidad Autónoma en que las propias autoridades locales, e incluso autonómicas, salen en defensa de algunas de estas prácticas, muy focalizadas, porque entienden que están defendiendo los intereses económicos y laborales de la zona.

Es en el espacio local donde estos fenómenos alcanzan su dimensión estratégica. Es allí donde se produce la fase de acumulación del emprendedor incipiente, donde busca el capital necesario y el nicho adecuado para arrancar y decidirse por seguir sumergido o emerger. Allí se producirá la inmersión cuando los tiempos económicos se presenten malos. Allí, en los domicilios particulares o pequeñísimos talleres anejos a la vivienda, se desarrollan los trabajos de confección, madera, cuero, reparaciones, etc. Allí se urde el entramado de relaciones familiares y personales, de conocimientos que se remontan en ocasiones a generaciones, de confianzas labradas por el trato de años, que permiten el inicio irregular de muchos jóvenes en su actividad laboral y económica; allí donde las mujeres realizan su contribución a la economía familiar. Es en esa dimensión donde el hecho de ser hijo de fulanito, es determinante para obtener el empleo y la seguridad de no ver traicionada la confianza por una denuncia ante las autoridades.

Son prácticas de marcado carácter tradicional y paternalista¹⁷⁹ pero vigentes en el mercado de trabajo local¹⁸⁰, en la confianza que, como avala la tradición, la formación y habilidad suficiente se obtendrá con la práctica.

Si estas razones no fueran suficientes, el persistente fracaso de las políticas de empleo debería servir para reconducirlas con un mayor enfoque local. Así lo predicaban los documentos oficiales de la UE como, por ejemplo, “*Actuación local en favor del*

¹⁷⁹ Funciones que en Andalucía no han dudado en asumir muchos Alcaldes, confundiendo progresismo y política social con paternalismo, fomentando un clientelismo arcaico que descapitaliza y arruina a los Ayuntamientos, paraliza la dinámica social y destruye la necesaria libertad e independencia que requiere el capital social para que pueda emerger y desarrollarse.

¹⁸⁰ Sin duda, cuando se necesita personal con cualificación precisa se recurre a los cauces normales que proveen del personal debidamente formado y titulado. Pero mucho mejor cuando viene refrendado por un conocimiento personal de alguien. Al fin y al cabo como reconoce y promueve la Gaceta Universitaria (ver nota 164).

*empleo. Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo*¹⁸¹, cuya efectividad en España ha sido escasa, más allá de los puestos de trabajo directos creados en las Agencias de Desarrollo Local que, demasiadas veces, limitan su papel a ser voceros de las subvenciones que convocan las AAPP. En definitiva, se habla de territorio pero no se definen políticas específicas ni se diseñan para territorios concretos. Lo que existen son políticas generalistas a las que se le añade la calificación de territorial, pero sin atender a las peculiaridades singulares que presentan estos, dando lugar a políticas indiferenciadas que impiden avanzar, a un ritmo y costes adecuados, en una materia de suyo muy compleja y ardua.

Existe una formación y capacitación de la mano de obra local, de los empresarios, de los emprendedores e innovadores, en todos los territorios. Pero suele ser unformalista y genérica. La alternativa es adecuar la formación a las necesidades y no ajustar las personas al mercado de formación reglada, *“no se deben crear instituciones atendiendo a los programas, sino que estos y sus necesidades han de salir de los propios procesos de trabajo hasta llegar a solicitarlos y desarrollarlos”*¹⁸².

Hay que aprovechar el poco o mucho tejido social y económico que exista, potenciar el asociacionismo y descargar las trabas burocráticas –que asustan y para nada ayudan–, redefiniendo el papel de las AAPP como elementos de apoyo, impulso y solución, no como centros de papeleo, colas, tiempos muertos e incertidumbre. ¿Para qué quiere un empresario incipiente solicitar una subvención si tiene que perder tiempo en papeleos, despachos, y documentos que no entiende y que tiene la certeza de que son “fantasías” y, para colmo, nadie le asegura que se la van a conceder, y de ser así, nadie sabe cuando llegará el dinero? ¿para qué va a quitarse el tiempo de producir en su empresa para cambiarlo por papeleo cuyo resultado es incierto y, en el mejor de los casos tardío? Quien vive apegado al día a día, requiere agilidad en los trámites, rapidez en las respuestas y un mínimo de seguridad. Salvo que todo sea un montaje, en cuyo caso no importa sembrar con mimo y cuidado todo el papeleo y cultivar las relaciones para, transcurrido el tiempo oportuno, recoger la cosecha económica.

¹⁸¹ La Comisión publicó esa Comunicación el 7 de abril de 2000, persiguiendo que la EEE tenga una aplicación local efectiva dadas las oportunidades que ese espacio presenta para fomentar el empleo. Véanse también: DOCE 2001/C 22/05, 24 de enero 2001, y “*Acciones locales en favor del empleo. Resultados de las Medidas Preparatorias para un Compromiso Local para el Empleo 2001*”, junio 2002.

¹⁸² Ybarra, ob. cit., quien a su vez cita a Capecchi (1995). Incluso en estos casos hay que ser cuidadosos. El éxito de una Escuela-Taller en una materia precisa, por ejemplo, jardinería, llevó a muchos Ayuntamientos a solicitar subvenciones para la misma materia. Bastaba copiar la documentación del proyecto exitoso para que se concedieran numerosas subvenciones para la misma finalidad, prescindiendo de las necesidades reales del mercado.

El enriquecimiento institucional; el fomento de la participación; la estrecha conexión con la realidad del territorio; la utilización de las relaciones informales, así como potenciar y promover el capital social, fomentar las iniciativas, impulsar y prestigiar el espíritu emprendedor –también en los centros de enseñanza reglada–, enseñar a asumir riesgos razonables en la actividad económica, abrir mercados son valores y mecanismos infrautilizados, ignorados y en ocasiones denigrados, de forma incomprensible, en los territorios locales. Sin embargo, son imprescindibles para que la decisión y la estrategia pública de lucha contra la economía sumergida y el empleo irregular tengan éxito.

“Quizás sea oportuno preguntarse ¿por qué las regiones más avanzadas obtienen resultados más positivos que las regiones atrasadas al aplicar una misma política? La respuesta entre otros elementos está en que la democracia participativa hace que las instituciones sirvan para algo más que para poner freno a las iniciativas de los sujetos. La revitalización o potenciación de estas instituciones hace que se pueda canalizar a través de ellas las muchas exigencias que la realidad trata de mejorar. De hecho en las regiones avanzadas es donde pueden aplicarse mejor y de forma más general políticas de desarrollo local.

(...) se requiere diseñar políticas reales para las necesidades reales de los SPL (sistemas productivos locales). En concreto cabe proyectar políticas que hagan posible desde el punto de vista administrativo la puesta en práctica de aquello que el consenso de los sujetos en los distintos territorios pueden plantear, así mismo, la política institucional requiere una gran transformación para poder hacer frente a las nuevas realidades...”¹⁸³.

18.6 UN POTENCIAL POR DESARROLLAR. MICROCRÉDITOS E INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS

En la actualidad existe una amplia experiencia en esta materia. La institución ideada por el pakistaní Dr. Akhter Hameed Khan, tiene en Muhammad Yunus el máximo representante de su desarrollo y eficaz gestión. Doctorado en economía en USA, y profesor en la Universidad de Chittagong en su país, supo dar el salto de la teoría a una práctica antes desahuciada por la economía oficial. Su objetivo último es potenciar el capital humano por encima de la capacidad económica de los sujetos y de las garantías que puedan aportar. En 1974 propuso una forma es-

¹⁸³ Ybarra, ibidem, final.

pecífica de gobierno para las zonas rurales (“Gram Sarker”, adoptada oficialmente en 1980 en su país) y en 1976 fundó el “Grameen Bank”, el banco rural, de los pobres o del pueblo, cuya especialidad más conocida es dar micropréstamos a personas que las entidades financieras ordinarias excluyen de su cartera de clientes.

Los microcréditos ya los concedía en Indonesia, desde 1970, el Bank Dagang en Bali. En 1971 lo hacía Opportunity Internacional en Colombia y en 1973 Acción Internacional en Brasil. La actuación del Grameen Bank de Bangladesh constituye la cuarta experiencia, pero sin duda la más exitosa¹⁸⁴. Su aportación novedosa fue poner el énfasis no en el bajo o nulo interés a que se presta el dinero, que puede ser realmente alto, sino en la potencialidad de cambio real que el préstamo introduce en quienes, queriendo luchar por sobrevivir y mejorar, carecen de recursos y de vías de acceso a ellos¹⁸⁵. Los bancos tradicionales no estaban interesados en este tipo de préstamos, por los riesgos que generaban, derivados en gran medida del sistema de información indiferenciado que aplican las entidades financieras¹⁸⁶. Los resultados eran previsiones de altas tasas de impagos junto con desproporcionados costos administrativos de la operación en relación a su pequeño montante. Frente a estos defectos de información Yunus supo hacer realidad un nuevo principio que aplicó a la actividad financiera y explicitó años más tarde: *cuando una mujer consigue rendimientos por su actividad, los que se benefician en primer lugar son sus propios hijos*. El acreditado éxito económico, social y humano del banco, le ha valido al señor Yunus importantes reconocimientos y premios, entre otros el Simón Bolívar en 1996, otorgado por la UNESCO, el Príncipe de Asturias de la Concordia en 1998 y el Nobel de la Paz en 2006. Y lo fundamental, ha permitido el desarrollo teórico y práctico de una línea de actuación que antes no era significativa y que hoy día está en constante crecimiento y evolución¹⁸⁷,

¹⁸⁴ En la actualidad el Grameen Bank cuenta con más de 1.400 sucursales, más de cuatro millones de créditos concedidos, el 94 por ciento a mujeres, y un índice de recuperación del 98 por ciento. Esquivel-Martínez, H. y Hernández-Ramos, U.: *Crecimiento económico, información asimétrica en mercados financieros y microcréditos*, en Economía, Sociedad y Territorio, n° 23, enero-abril 2007, México.

¹⁸⁵ El primer préstamo que dio fueron 27 dólares de su propio bolsillo a una mujer que hacía muebles de bambú, de cuya venta vivía la familia.

¹⁸⁶ Los sistemas de información tradicionales contemplan las referencias bancarias, antecedentes crediticios, información comercial, propiedades, avales, etc. En rigor, se presenta un problema técnico conocido como *información asimétrica*. Los riesgos que de esta asimetría resultan pueden clasificarse en tres categorías: a) riesgo de selección adversa, cuando la falta de información lleva a la entidad a no saber distinguir o equivocar los riesgos que asume; b) riesgo ético, el beneficiado, una vez recibido el crédito emplea sus fondos en fines distintos; c) riesgo de seguimiento, durante la vida del préstamo, a fin de asegurar su retorno.

¹⁸⁷ Según algunos autores, en la actualidad son más de 10.000 las organizaciones que conceden microcréditos en todo el mundo, entre ellas la Foundation for International Community Assistance, fundada por el Dr. John Hatch y que emplea una metodología diferente de la del Grameen Bank; el Banco Rakyat de

pudiendo hablarse de entidades o microcréditos de segunda generación, entre ellos los grupos solidarios que garantizan mutuamente la operación de crédito; los bancos comunales o las Comunidades de Autogestión Financiera (CAF¹⁸⁸).

Estas últimas son comunidades de entre 10 y 40 personas que aportan muy poco capital mínimo, dividido en participaciones pequeñas (por ejemplo 10 euros). Con él los socios se hacen préstamos¹⁸⁹ en condiciones que ellos mismos aprueban (tipo de interés, plazos, etc.) que rigen para todos. El beneficio obtenido redunda en ellos mismos en función del número de participaciones que tengan en el capital total. En esencia es un fondo común, similar al que a veces se hace entre familiares, amigos, compañeros, etc., pero con carácter permanente, funcionamiento reglado por ellos, que en lugar de servir para una comida o un viaje, trasciende al apoyo mutuo y es retribuido. El reintegro de los fondos, y en su caso el rendimiento no distribuido, se reinvierte en nuevos préstamos. Entre las ventajas de este sistema destacan: la posibilidad de acceso rápido y sencillo a pequeños créditos; apoyo mutuo; estimula la práctica del ahorro; incrementa la socialización, solidaridad y unión comunitaria; permite establecer una red de relaciones y contactos; genera rendimientos financieros. También posibilita otros muchos servicios: bolsa de trabajo interna, formación específica, centro de iniciativas, promoción del espíritu emprendedor, fondo para emergencias, etc. Este modelo se inició en España en 2004 con una primera comunidad de 25 miembros. En 2007 eran 23 comunidades (17 en Cataluña, 3 en Madrid y 3 en Senegal) con un total de 431 miembros, alcanzando en conjunto un capital social de 44.000 euros, que ha generado a lo largo de los cuatro años un beneficio total de 14.657 euros, habiendo prestado en los cuatro años un total de 265.435 euros.

Funcionan mediante reuniones mensuales en las que se aprueban los nuevos socios, se dan créditos, se abonan las cuotas con el interés correspondiente (1 por ciento mensual), se incrementa el capital, se rinden cuentas, etc. Todo ello contribuye a fomentar la integración y vida social de sus miembros.

Indonesia; el Badan Kredit Kamata; el Banco-Sol de Bolivia; el Banco Compartamos de México o la Sociedad Financiera Popular también de México.

¹⁸⁸ La Asociación CAF, domiciliada en Barcelona, es una organización sin ánimo de lucro, especializada en el desarrollo de organizaciones comunitarias dirigidas a facilitar a personas de escasos recursos el acceso a servicios, financieros y no financieros. Cuenta con el apoyo de Fundació Un Sol Món (Caixa Catalunya), Ashoka emprendedores sociales, Levi Strauss Foundation, DKV, Fundación Renta, Fundación María Francisca de Roviralta.

¹⁸⁹ Entre tres y cinco veces la cantidad invertida en participación del capital de la asociación, de forma que a más inversión, más capacidad de pedir créditos y, también, más beneficio.

Por su parte la asociación CAF gestiona con las entidades colaboradoras servicios específicos (seguros, créditos de importes superiores a los que la asociación puede conceder, etc.) en condiciones especiales y más beneficiosas que las que sus socios individualmente pueden obtener y actúa como interlocutor de los intereses del colectivo ante cualquier otra organización, institución o administración, contando además con el apoyo institucional de socios estratégicos (fundaciones de prestigio) y socios colaboradores.

¿Tienen algo que aportar estas experiencias en la lucha contra la economía sumergida y el empleo irregular? Si se compara con las subvenciones, ayudas a fondo perdido o el escaso éxito de los programas existentes, la experiencia de los microcréditos constituye una experiencia que no tiene por qué calcularse pero sí ser tomada en consideración.

En principio las experiencias de microcréditos han resultado internacionalmente una estrategia mucho más efectiva, en los países o zonas en vías de desarrollo, que los programas ambiciosos dotados de ingentes cantidades de recursos dirigidos a subvencionar a fondo perdido operaciones o a subsidiar préstamos. La razón es que si bien con los microcréditos se cobran tipos de interés de mercado, la gestión es mucho más rápida, se generan responsabilidades colectivas, se fomenta el ahorro, el autocontrol y la responsabilidad y se introducen comportamientos sociales que generan capital social.

Nuestra economía oficial y pública tiene abierta una línea de microcréditos a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO) en colaboración con las entidades de crédito ordinarias, dotada con 20 millones de euros en el bienio 2007-2008 para préstamos de una cuantía máxima y total de 25.000 euros por cada beneficiario, que puede presentar uno o más proyectos. Su finalidad es, obligatoriamente, financiar hasta el 100 por cien de la inversión neta en activos productivos nuevos. El plazo de amortización puede establecerse entre 1 y 7 años y el tipo de interés es el establecido por el ICO para operaciones a 7 años con 2 de carencia, más un máximo de hasta 3 puntos, sin que puedan cobrarse comisiones de apertura, de estudio o de disponibilidad, y sin que el beneficiario tenga que aportar avales o garantías de ningún tipo. Pueden solicitar estos préstamos todas las personas físicas que, por carecer de garantías e historial crediticio, tengan dificultades de acceso a la financiación por los canales habituales del sistema financiero, siendo los colectivos preferentes los mayores de 45 años; los hogares monoparentales; los inmigrantes regularizados; las mujeres; los discapacitados y los parados de larga duración.

Del éxito de esta línea de financiación nada se conoce, si bien es significativo que el listado de entidades colaboradoras a través de las que preceptivamente debe cursarse la solicitud de préstamo, y que el ICO se obligaba a tener disponible y actualizado en internet, contenga, en septiembre de 2008, sólo cinco entidades financieras como adheridas a este programa: Ibercaja; Caja Castilla la Mancha; Caixa Manlleu; Bankinter y Caja Murcia.

La emergencia de economía sumergida y empleo irregular poco o nada tiene que ver con el diseño y objetivos de esta línea de financiación, cuya filosofía última también se aparta de la del microcrédito exitoso que tiene en la implicación del beneficiario y su entorno la “chispa” de su extraordinario resultado. Es posible que la solución no esté en el crédito sin necesidad de garantías. Desde luego el crédito será el trampolín financiero que proyecte al beneficiario en su actividad emprendedora. Pero con anticipación es preciso la voluntad de movilizarse, de actuar con todas las fuerzas para sobrevivir en un entorno hostil. Se requiere un mínimo de confianza, esfuerzo y espíritu de superación en quien está dispuesto a emprender un nuevo camino. A ello contribuye el impulso financiero, pero también el contexto solidario de prestatarios y prestamistas. La sumatoria de estos intangibles está en el núcleo de los préstamos solidarios, constituyen la levadura que potencia los esfuerzos y se impone sobre las dificultades y riesgos. De todo ello carece la versión oficializada, normalizada y burocratizada del microcrédito.

Ahora bien que, como parece, no haya tenido éxito no significa que carezca de potencial en materia de lucha contra la economía sumergida y el empleo irregular. En este caso, la actividad económica ya existe. Lo que se debe promover es su emergencia, lo que en muchos casos requerirá un estímulo financiero para incrementar la rentabilidad del negocio, la productividad de lo que se hace y sus posibilidades de expansión, y sobre todo una labor de acompañamiento, asistencia y tutela que evite el fracaso o la marcha atrás. Unos “servicios socio-económicos asistenciales especializados” que formen y apoyen al emprendedor y que permita diferenciar a aquel que quiere regularizarse de aquel otro que hace de la competencia ilegal y del dumping social su forma de acumular mayores ganancias. Sin duda se requiere un enfoque distinto al del microcrédito oficial. Es preciso una presencia muy especializada de las AAPP y el apoyo crediticio del Estado. Pero también la labor de las fundaciones, de las entidades de crédito y de la sociedad civil.

Estas políticas deben diseñarse conforme a unas premisas elementales:

-
- a) Evitar la confusión. Si se suman programas subvencionados a fondo perdido con otros de préstamo para fines idénticos o similares, se generará colisión. Siempre será más rentable la subvención que el préstamo, si bien toda aportación a fondo perdido es menos educativa para el beneficiario.
 - b) Extremar la coordinación administrativa en de un mismo territorio. Si no es posible diseñar las políticas o las líneas de actuación de una forma conjunta, al menos centralizar su ejecución en un único organismo.
 - c) Simplificar al máximo¹⁹⁰. Reducir el papeleo al mínimo indispensable. No reclamar ninguna información que obre en las distintas administraciones. No pedir que los solicitantes aporten datos, sino presentar primero el conjunto de datos que tienen las distintas AAPP actuantes para su conformidad por el presunto beneficiario, (como hace la AEAT con quienes interesan los datos fiscales).
 - d) Asegurar una asistencia mínima. Se obtengan préstamos o no, se alcancen los objetivos establecidos o no, hay que contraer el compromiso de facilitar una formación elemental sobre funcionamiento y dinámica de las empresas que mejoren su funcionamiento y productividad. Asesorar sobre las vías de emisión más adecuadas en cuanto a licencias, régimen fiscal, contratos, etc.; facilitar programas informáticos, enseñar técnicas de gestión, etc.
 - e) Elevar sugerencias a las distintas AAPP para que las experiencias positivas se puedan expandir y, con las adaptaciones necesarias en cada caso, se promueva su generalización, y que los defectos se puedan corregir.
 - f) Establecer un período claro y concreto de transición. De forma que durante el mismo la emergencia no sea sancionada, sin que ello tenga que significar que la fase anterior quede amnistiada respecto de las cargas laborales o fiscales que procedan, aunque se pueda estimular no imponiendo las sanciones o/y facilitando el pago aplazado de las obligaciones atrasadas.
 - g) Dar respuesta efectiva a las necesidades de formación que resulten, evitando los esquemas preconcebidos. Potenciar la formación no formal.

¹⁹⁰ En los préstamos del ICO la ausencia de aval o garantías se tiene en cuenta al final del trámite normalizado cuyo contenido (solicitud, documentación, proyecto de inversión, etc.) no se precisa y que el ICO parece remitir a los criterios de la entidad colaboradora.

- h) Fomentar el asociacionismo y la formación de capital social, el ahorro, dar a conocer rudimentos de cómo funciona el mercado financiero, etc. Promover el espíritu emprendedor e innovador. Hay que tener presente que el éxito internacional del microcrédito resulta del incremento de dos capitales al unísono, el financiero y el social, que se funden en la persona beneficiaria dotándola de nuevas perspectivas y posibilidades.
- i) Evitar resistencias. Para quienes operan en la informalidad, el mero hecho de darse a conocer supone un coste, ya que incrementa su debilidad, al evidenciar y plasmar su existencia ante organismos oficiales u oficiosos. Las campañas que se realicen deben ser muy claras y precisas, para minimizar las resistencias.

Si se opera así es más que posible que por estas vías se genere y acumulen capital financiero, capital social y capital humano –en términos de formación no necesariamente reglada–, elementos indispensables en la lucha contra la economía sumergida y el empleo irregular, y que, siguiendo a Ybarra¹⁹¹, tiene en el ámbito local y en concreto en los Ayuntamientos, su mayor potencial de éxito.

Las posibilidades se agigantan si intervienen los servicios de economía, desarrollo o fomento –según las múltiples terminologías en uso– locales y autonómicas. Más aún si se suman y combinan las aportaciones del crédito oficial, como el ICO, las tradicionales líneas de subvención de las CCAA, y las políticas sociales de todas las AAPP.

18.7. EL PAPEL DE LOS ENTES LOCALES

En la actualidad los Ayuntamientos de España, y de forma extremadamente grave los de Andalucía, están asfixiados económicamente. El modelo de financiación municipal establecido en la Ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales, en vigor a partir de 1991 quedó agotado hace años. Las reformas introducidas en 2002, con plenos efectos a partir de 2004, no han resuelto los problemas. Las Haciendas Locales presentan tres vías de gastos que no saben frenar, o no quieren hacerlo sus dirigentes, y que las arruinan inevitablemente. Son:

¹⁹¹ *Empleo y Trabajo desde la perspectiva local*, citado.

A. La facilidad y alegría con que acometen gastos sin planificación, sin límites, sin financiación adecuada y sin controles efectivos. En concreto:

- a) Incrementos, innecesarios y sin observar los requisitos y procedimientos legalmente establecidos, de las plantillas de personal, tanto de confianza como laborales eventuales, por lo general con abuso de los contratos temporales, utilizando el empleo público como política social.
- b) Prestación de servicios a los ciudadanos para los que carecen de competencia y financiación. Son los denominados retóricamente “servicios impropios”¹⁹².
- c) Confusión entre gasto en cultura y festejos, y derroche. Se han generalizado las versiones actualizadas de pan y circo.

A todo ello, algunas Corporaciones suman unos gastos de inversión irrazonables, caprichosos e improductivos, cuya carga financiera y de mantenimiento, lastrarán los presupuestos locales durante décadas.

B. El incremento de los costes financieros.

La deuda local se ha disparado en los últimos años, hasta el punto que “*es posible asegurar que la mayoría de las corporaciones Locales podrían estar actualmente al límite máximo permisible de endeudamiento*”¹⁹³. Esta situación se agravará mucho más si suben los tipos de interés.

C. El derrumbe de la construcción y la actividad urbanizadora.

La crisis azota con especial intensidad a la construcción residencial que ha operado durante años como fuente irregular¹⁹⁴ de financiación de muchos Ayuntamientos.

¹⁹² Según la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en su “Informe sobre la situación actual de los Ayuntamientos: carencias económicas y problemas de gestión, 2007”, el gasto de los municipios ha crecido en los últimos diez años, sobre todo, en las subfunciones asociadas a las competencias autonómicas. Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado entienden que estos servicios “impropios” absorben el 27 por ciento del total del gasto, lo que ha repercutido en un acelerado crecimiento del endeudamiento local. Véase *Una propuesta de financiación municipal*, Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, nº 28/2007, pp. 14 a 17.

¹⁹³ Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado, ob. cit., p. 16. Obsérvese que dicen “límite permisible” y no límite legal. En muchos casos el límite legal es una mera entelequia.

¹⁹⁴ La expresión irregular se emplea no en sentido delictivo, de lo que hay sobradas muestras a modo de punta de iceberg, sino en tanto los ingresos generados por la actividad urbanística y la edificación,

tos. Privados de esos fondos e incapaces de frenar el gasto, la bancarrota no es un mal presagio sino una dura realidad. Los Alcaldes no saben como van a pagar las nóminas; los trabajadores ignoran cuándo cobrarán. Los expedientes de regulación de empleo (ERE) promovidos por Ayuntamientos llegan, por primera vez en la historia, a las Delegaciones de Trabajo. Antes han agotado todo el manual de malas prácticas, los acreedores hace meses, cuando no años, que no cobran salvo los que mantienen vínculos estrechos con la cúpula del poder municipal; la deuda con la Seguridad Social se incrementa porque la patronal pública no paga, en ocasiones ni las cuotas obreras retenidas a los trabajadores¹⁹⁵, otro tanto ocurre con la AEAT a la que muchos deben los importes retenidos por IRPF.

El panorama puede ser más dramático si, como mantienen algunos autores y se ha podido constatar en los últimos años, el comportamiento de las Haciendas Locales es procíclico. El gasto de los Ayuntamientos se dispara en fases de expansión económica, manteniendo un comportamiento inelástico, mientras los ingresos se contraen con suma facilidad en la fase de recesión económica. Al mismo tiempo la destrucción de empresas y empleos generará menos riqueza imponible y mayor presión sobre los Servicios Sociales municipales, que tendrán que atender a nuevas y mayores demandas. En Andalucía, en algunas provincias como Granada, Málaga y sobre todo Almería, estas demandas pueden ser especialmente importantes, por la población inmigrante más vulnerables a los efectos de la crisis¹⁹⁶.

En conclusión, pueden augurarse tiempos difíciles para las Haciendas Locales, que no han sabido o no han querido establecer unas estructuras sólidas y una gestión de calidad cuando la situación económica lo permitía.

legalmente afectados al Patrimonio Municipal del Suelo, no se emplean en tal fin, con el consentimiento o la indiferencia de los órganos de control interno, del Pleno y de las instancias fiscalizadoras superiores, sean autonómicos o el supremo órgano fiscalizador del estado, el Tribunal de Cuentas. Esta desviación de recursos en demasiados casos se utiliza para financiar gastos corrientes, desde el pago de las nóminas del personal a los festejos.

¹⁹⁵ Procedimiento que llevó a la extinción de la MUNPAL, la desaparecida Mutuality Nacional de Personal Funcionario de Administración Local.

¹⁹⁶ Siguiendo a L. E. Alonso (*Crisis de la Sociedad del Trabajo y de la ciudadanía: una reflexión entre lo global y lo local*, citado) es posible afirmar que en estas provincias es más evidente el fenómeno del multiculturalismo como una realidad sociológica, étnica, económica y laboral de la que resulta una mayor vulnerabilidad y la mayor exposición al riesgo de "los sin". Generando una sociedad dual de facto, en la que los débiles desarrollan estrategias de supervivencia cohesionándose en torno a sus subculturas diferenciales enquistándose en zonas depauperadas o ghettos, que requieren de las políticas sociales de asistencia como complemento inevitable al subempleo y vulnerabilidad que padecen. Lejos de generar estabilidad y paz social este proceder multiplica el recelo entre las comunidades y propicia los enfrentamientos.

En este contexto hay que recordar que la economía sumergida y el empleo irregular se producen en el espacio y en el sistema productivo local, si bien nunca se ha considerado que la Administración Local tenga que jugar papel alguno en la lucha contra estas prácticas, a pesar de ser la administración con más posibilidades de conocimiento directo e inmediato de estos fenómenos. Dado que el Estado financia a los Ayuntamientos mediante transferencias corrientes por participación en los ingresos del Estado, y que estos ingresos se incrementarían más cuanto menor fuera la economía sumergida, es posible movilizar e incentivar la colaboración municipal en la lucha contra estas lacras. Para ello podría incluirse la emergencia de empresas y la regularización de empleo como un factor que operase para incrementar dicha participación en los ingresos del Estado. Podría crearse un indicador específico que operara en el cálculo del reparto de los fondos estatales o, mejor aún, haciendo participar directamente al Ayuntamiento de los beneficios de tal emergencia, solución esta última que puede resultar más estimulante para los municipios¹⁹⁷.

Desde luego no cabe esperar que esta medida sea solución definitiva para ninguno de los problemas. Menos aún para las dificultades de las Haciendas Municipales. Pero, dentro del reducido marco de posibilidades que existen para mejorar su financiación, entre las que hay que esperar un generoso desarrollo legislativo del artículo 192.1¹⁹⁸ del nuevo texto del Estatuto de Autonomía de Andalucía aprobado por las Cortes Generales el 20 de diciembre de 2006 y votado por los andaluces el 18 de febrero de 2007. La propuesta que se hace puede contribuir a sumar voluntades y conformar un frente común de todas las AAPP contra la economía sumergida y el empleo irregular; puede mejorar los sistemas productivos locales y, en alguna medida, minorar la asfixia económica de los Ayuntamientos. Además, el afloramiento se traduciría en ingresos inmediatos para los entes municipales, en tanto afecten a sus tributos propios.

¹⁹⁷ Por ejemplo, haciendo participar a los Ayuntamientos en los ingresos generados por la emergencia en un tanto por ciento de la misma durante un plazo de varios años, de forma decreciente.

¹⁹⁸ Artículo 192. *Colaboración de la Comunidad Autónoma. 1. Una ley regulará la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado.*

19 | RECAPITULACIÓN

De entre los muchos enfoques y conceptos que se manejan para definir estos fenómenos, entendemos por economía sumergida toda actividad económica que se oculta con el objeto, exclusivo o no, de eludir la legislación vigente. Por trabajo o empleo irregular toda actividad lícita por su naturaleza y sujeta a retribución pero que incumple, en todo o en parte, la legislación laboral y/o fiscal y/o de la Seguridad Social.

Estos fenómenos afectan a todas las economías. Contrariamente a lo que originalmente se creía, también tienen una incidencia notable y creciente en los países más desarrollados, presentando una clara tendencia al alza en el conjunto de la UE, a pesar de los esfuerzos realizados por sus instituciones para facilitar la emergencia y la regularización, cuyo escaso éxito ha llevado a la Comisión Europea a dudar sobre si se está prestando la debida atención política a estos fenómenos.

España se ubica entre los países que sufren una alta incidencia de estos comportamientos, estando siempre Andalucía por encima de los valores medios estimados para España.

Ambos fenómenos presentan una dificultad común. Como son conductas contrarias al ordenamiento jurídico y están sujetas a sanción de diverso tipo, desarrollan estrategias para ocultar y dificultar su seguimiento, lo que hace materialmente imposible su cuantificación segura y fiable. Por ello se han desarrollado distintos métodos estimatorios, destacando el desarrollo obtenido por los métodos indirectos,

especialmente los de carácter monetario que han ido evolucionando hasta incorporar múltiples variables. En todo caso existe la convicción que el incremento injustificado de metálico circulante está estrechamente vinculado a estas conductas.

Al establecer las estimaciones concretas, los valores a que llegan los distintos autores no suelen coincidir como consecuencia de la acusada sensibilidad del resultado respecto del método de cálculo y las variables que en cada caso los autores consideren más significativas. Por ello, más que hablar de estimaciones coincidentes, lo que no suele suceder, resulta más significativo considerar la tendencia de las distintas estimaciones, aunque las cuantificaciones concretas se muevan en una horquilla con varios puntos porcentuales del PIB de diferencia, en función del método. A pesar de tan notable dificultad existe coincidencia general que ambos fenómenos afectan a una parte notable de la actividad económica y del empleo. En España, considerando la concentración incomprensible de billetes de 500 euros que ha tenido, el dato real puede estar muy por encima de los valores estimados que no consideran esta circunstancia.

Andalucía, que para casi la totalidad de los autores siempre ha presentado valores por encima de la media de España en economía sumergida y empleo irregular, el crecimiento puede haber sido aún mayor, ya que ha participado de la mayor afluencia del efectivo con más alto valor nominal, que se ha repartido de forma irregular por el territorio nacional, como porque el sector inmobiliario, al que las fuentes oficiales achacan comportamientos de mayor ocultación e irregularidad, ha tenido un crecimiento superior al valor medio de España. De otra parte, la desigual intensidad de la actividad económica en el territorio de la Comunidad y la peculiaridad de algunos sistemas productivos locales no permiten extrapolar los valores medios de Andalucía a todo su conjunto, sino que hay que considerar su incidencia según las provincias y municipios concretos, presentando algunos de ellos una particular propensión.

Las causas que motivan estos comportamientos son múltiples y de naturaleza diversa. Se ha examinado como influyen los factores de carácter económico, desde el deseo de maximizar el beneficio neto de los agentes al grado de desarrollo, estructura y tejido empresarial, el funcionamiento del mercado de trabajo y la evolución del ciclo económico. También se han considerado como factores causales el funcionamiento del sector y la concreta actividad productiva; el régimen jurídico vigente; el comportamiento de las instituciones y de las élites sociales, políticas y económicas; la demografía, con especial atención al impacto de la inmigración y el envejecimiento de la población; la moral individual y colectiva; el papel de los medios de masas, y otros factores transversales como la incorporación de la

mujer al mercado de trabajo, las incoherencias y contradicciones en las políticas públicas, y la concurrencia de factores medioambientales.

Destacan el efecto que produce el sistema impositivo, en particular la presión fiscal directa y los mayores tipos marginales, que multiplican la presión fiscal psicológica y el deseo de huir de ella, así como la importancia de los mecanismos de detección y sanción del fraude siempre que sean eficaces, ágiles, operen conforme al principio fundamental de igualdad ante la Ley, sean equitativos y se ejecuten recaudando la sanción.

Pero, como ningún sistema de cumplimiento puede descansar exclusivamente en la carga coactiva, deberían tenerse en cuenta determinadas recomendaciones para que el propio sistema fiscal coadyuvase al mejor funcionamiento del conjunto. La excesiva progresividad y complejidad fiscal y los sistemas represores excesivos no parecen medidas muy adecuadas. Corren el riesgo de producir los efectos opuestos y aumentar el fraude en lugar de refrenarlo, perjudicando a todo el sistema normativo el incumplimiento de las normas por quienes están obligados a cumplirlas y hacerlas cumplir.

La moralidad de los agentes económicos es trascendente. En España, desde que se hacen estudios sociológicos sobre la materia, resulta que los ciudadanos están convencidos de que existen altas tasas de incumplimiento fiscal y fraude, opinión que ha rebrotado hasta alcanzar un máximo a finales de 2005, último año considerado. Aunque critican severamente estas conductas, incomprensiblemente mantienen un alto grado de comprensión hacia el fraude. Posiblemente estas opiniones estén sesgadas por el fenómeno que afecta a las encuestas de opinión de la “deseabilidad social”, contestando no lo que se piensa, sino lo que corresponde contestar conforme al canon de lo políticamente correcto. De lo que no hay duda es del convencimiento de que aquellos que están menos controlados (empresarios de todo tipo, profesionales y autónomos, por este orden) son los que más defraudan. También están convencidos los españoles que el control del fraude descansa sobre todo en los datos que, obligatoriamente, los empresarios y retenedores han de facilitar a la Agencia Tributaria, infinitamente más que en la labor disuasoria de la inspección y del régimen de sanciones, hasta el punto que crece la opinión de que los defraudadores quedan en la impunidad. Debe concluirse que la moralidad de los agentes, entendida como cumplimiento voluntario de las normas fiscales, deja mucho que desear. No hay estudios sobre las opiniones y actitudes fiscales de los ciudadanos de la Comunidad de Andalucía, pero indirectamente, a partir de las prácticas que se producen en relación al subsidio agrario, es más que previsible que no sean mejores que las que resultan de los estudios para toda España.

La regulación jurídica aparece como una carga excesiva que lejos de facilitar la emergencia de las actividades sumergidas y del empleo irregular, la inducen. La complejidad normativa es excesiva, su conocimiento escaso, incluso por quienes tienen que aplicarla. Su ejecución es imprecisa, carente de seguridad jurídica y excesivamente dilatada en el tiempo entre un marasmo de AAPP con competencias difusas y confusas. Genera costes económicos y de oportunidad y permite que las actividades, incluso aquellas que quieren estar perfectamente legalizadas, se desenvuelvan durante un largo período de tiempo en un limbo etéreo que en ocasiones se prolonga *sine die*. Cuánto más aquellas que quieren permanecer ocultas. En ningún caso existe un sistema integrado de autorización y control.

La doctrina internacional es unánime al considerar que más regulación está asociada a más economía sumergida. En nuestro caso al exceso normativo hay que añadir la confusión competencial y el dilatado plazo que se conceden las AAPP para resolver, lo que sitúa a España en el puesto 118 de la comunidad internacional en la agilidad para autorizar la apertura de un negocio ordinario no sujeto a normativa especial.

La demografía se ha revelado como un factor muy importante que pocas veces es tenido en cuenta. España ha conocido en muy pocos años un volumen de inmigración de una intensidad desconocida, hasta el punto de colocarse en el segundo lugar entre los países miembros de la OCDE por el número total de inmigrantes legales recibidos en 2006, superado sólo por USA, y en el primer lugar entre los países, con un número de habitantes significativo, con mayor porcentaje de población extranjera (los primeros países son Luxemburgo y Suiza). Pero, como bien se sabe, el mayor problema lo constituye la ingente bolsa de ilegales cuya importancia no cede a pesar de los elásticos procesos de regularización. El fenómeno ha revolucionado la demografía de España cuyas previsiones han quedado desbordadas por la realidad. Eran 198.042 en 1981, pasaron a 923.879 el 1 de enero de 2000 y el 1 de enero de 2008 ascendían a 5.220.557 personas. Como la gran mayoría viene a trabajar, las consecuencias sobre el mercado de trabajo han sido inmediatas. Como aspiran a quedarse, sus demandas también afectan a los bienes y servicios duraderos, como la vivienda.

La repercusión de la inmigración en la economía sumergida y el empleo irregular opera de múltiples formas. Los regularizados, muchos de ellos en proceso de adquirir la nacionalidad o doble nacionalidad, cuyas tasas se han disparado, ocupan de forma totalmente legal (afiliados y en alta en la Seguridad Social) puestos de trabajo que los nativos en muchos casos no desean. Pero además de esa jornada, muchos intentan saturar su carga de trabajo para incrementar sus ingresos y con-

tribuir a sufragar las cargas que han dejado en su país de origen o acumular recursos aceleradamente para prosperar, por lo que se emplean en segundas y terceras actividades de forma irregular. Los que carecen de autorización, se ven abocados a la economía sumergida y al empleo irregular. En su conjunto, la población extranjera, con excepción de la norteafricana, posee un nivel de estudios estadísticamente muy superior al de la población nativa de Andalucía, estando muchos de ellos subempleados respecto de sus conocimientos y titulación.

Aunque, como se ha dicho, a 1 de enero de 2008, había 5.220.577 extranjeros empadronados, según el Ministerio de Trabajo, con datos definitivos del día anterior, 31 de diciembre de 2007, tenían residencia autorizada 3.979.014 personas y estaban afiliados y en alta en la Seguridad Social, 1.981.106 personas. Prescindiendo de la presión migratoria que pueda derivarse en un futuro por el crecimiento de las poblaciones de África y Asia, y el deseo de mejorar su calidad de vida emigrando a Europa, muchos de los que ya residen en España tienen familia en sus países de origen y la gran mayoría aspira a conseguir la reunión de todos en nuestro país.

La proporción de extranjeros sobre la población total empadronada en la Comunidad de Andalucía, 7,53 por ciento a 1 de enero de 2008, es mucho más relajada que la de España (11,33 por ciento), y por debajo de la mitad de la Comunidad Valenciana (16,71) que es en la que el fenómeno tiene mayor impacto. Pero el reparto territorial de la población extranjera en Andalucía no es homogéneo. Las provincias de Córdoba, Jaén, Sevilla y Cádiz tienen una muy baja proporción de extranjeros en su población total empadronada (2,71; 2,73; 3,28 y 3,50 por ciento respectivamente); mientras que Málaga y Almería, presentan valores muy altos (15,89 y 19,57 por ciento), incluso para España. Granada y Huelva presentan valores medios (6,47 y 7,24 por ciento).

A su vez, la situación de Málaga y Almería sólo es parecida aparentemente. Málaga concentra una importante población extranjera, asentada y arraigada en la Costa del Sol, ajena al reciente fenómeno migratorio. Por el contrario en Almería la casi totalidad de los extranjeros corresponde a la emigración reciente por motivos económicos.

La desigual distribución se hace aún más evidente si los cálculos se hacen relacionando la población de nacionalidad española con la no española, tasa que toma en consideración la distinta población existente en cada provincia. En tal caso la densidad o peso de la población extranjera alcanza en la provincia de Almería el 24,33 por ciento, con picos en los municipios de El Ejido, (46,65 por ciento) y

Roquetas de Mar (33,63). El valor máximo se alcanza en Mijas (62,41 por ciento) municipio de la Costa del Sol prototípico de residentes vacacionales o retirados de la actividad laboral.

Otra variable de la demografía es la edad. El envejecimiento de la población nativa española y andaluza es creciente, si bien nuestra Comunidad Autónoma siempre ha tenido una población algo más joven que la media de España. Al 1 de enero de 2008 Andalucía tenía 1.179.308 personas con 65 o más años, de ellas 284.738 tenían 80 o más años. Aunque la llegada de población extranjera rejuvenece los índices e incrementa la tasa de fertilidad, lo cierto es que la población nativa sigue envejeciendo rápidamente. El aumento en los segmentos de edades más altas exigen unos cuidados y atenciones específicos que, como norma, ya no prestan los familiares. Como los costes son elevados, se está conformando un nicho notable de empleo irregular, que en muchos casos es atendido por inmigrantes sin regularizar.

Al analizar la estructura económico-productiva, se ha destacado la relativa debilidad del tejido empresarial de Andalucía, las notables dificultades que presenta su mercado de trabajo para incorporar decididamente a la mujer, la enorme elasticidad del empleo a la evolución del ciclo económico, la baja tasa de ocupación y la incapacidad de crear suficiente empleo. Problemas todos ellos de marcado carácter estructural. El estudio del sector primario se ha centrado en la agricultura, prestando una atención preferente a los efectos y consecuencias del subsidio agrario, una especialidad de la que se benefician sólo las Comunidades de Andalucía y Extremadura, y cuya valoración resulta siempre compleja y contradictoria por los fenómenos que origina que trascienden a la consideración económica. La industria, como es tradicional en la estructura económica de Andalucía, tiene una menor importancia que en el conjunto de España, está sujeta a los avatares de la recesión, mientras que el subsector textil vive su propia crisis desde hace años. La construcción que durante nueve años ha constituido el motor económico de la Comunidad, por encima de su importancia en el conjunto de España, y que ha nutrido la economía sumergida y el empleo irregular, pierde ritmo y se paraliza, previéndose que sus efectos negativos serán más intensos en Andalucía, en los próximos años, que en el resto de España. El paro en el sector seguirá creciendo. Cabe esperar que parte de los parados regresen a su actividad tradicional, la agricultura, y busquen reingresar en el subsidio agrario.

El sector servicios es el que más contribuye al PIB de la Comunidad y el que más empleo ocupa. De entre los subsectores que lo integran se presta especial atención al turismo, comercio, transporte y distribución, actividades de cuello blanco y

sector público. Los dos primeros subsectores sienten ya el impacto de la recesión económica, de forma más acusada el comercio minorista. La competencia, los estrechos márgenes de precios –el precio de los hoteles ha bajado en los meses de temporada alta para atraer turismo– y la contracción de las economías domésticas repercutirán en el empleo ya de por sí muy precario y sujeto a altas cotas de temporalidad. En muchos casos la alternativa a la desaparición será la inmersión de la actividad y el empleo irregular. Las actividades de cuello blanco también tendrán que encajar condiciones más duras, en términos de reestructuración de plantillas y ajustes y se agudizarán las prácticas de jornadas más largas sin retribución ni cotización a la Seguridad Social. En el sector público aflorarán las contradicciones y, sobre todo, en la Administración Local es probable que se produzca un derrumbe en el altísimo empleo eventual que, en contra de lo dispuesto en la legislación, mantiene.

A la mujer se le presta una atención preferente pues, además de presentar una menor incorporación al mercado de trabajo, con una tasa de actividad muy baja en Andalucía, con la notable excepción de las jornaleras andaluzas de más de 55 años que son mayoritarias en esa actividad, se ceban en ellas la precariedad, la temporalidad y el empleo irregular, siendo mano de obra casi exclusiva en el servicio doméstico. En conjunto, a pesar de la alta participación que tienen en algunas actividades y su numerosa presencias en las AAPP, operan como una reserva flexible de mano de obra que se ajusta a las demandas del sistema, aportando trabajo en las fases económicas expansivas y retirándose del mercado u ocupándose en la economía sumergida y el empleo irregular cuando llega la recesión. El mismo hecho de entrar y salir del mercado de trabajo en numerosas ocasiones las coloca en situación de especial debilidad. Además les afectan otras prácticas cuya consideración como economía sumergida cuestionan algunos autores como la prostitución, actividad que sin estar reglada especialmente, está tipificada en los artículos 187 a 188 del vigente Código Penal en cuanto a la figura del proxeneta (quien induzca, promueva, favorezca o facilite...), pero que carece de naturaleza delictiva si se presta voluntaria y libremente.

A la evolución del ciclo económico, al que se alude repetidas veces, se le dedica una atención específica por su impacto previsible en la economía sumergida y el empleo irregular. Habiendo apreciado parte de los autores españoles que en pleno auge y prosperidad económica, estos comportamientos en lugar de disminuir, aumentaban, con una evolución marcadamente procíclica. Si la tendencia sigue el recorrido del ciclo económico, ahora que lejos de crecer, los indicadores caen, habría que esperar que la economía sumergida también cayese. No es esa la postura que aquí se mantiene, por el contrario se considera que estos fenómenos se

mantienen por causas de naturaleza diversa que operan en cada caso explotando los fallos que en cada fase tiene el sistema, por lo que ahora operará el efecto sustitución que ya mantenía R. J. Celuba para USA en la década de los noventa.

A todo ello hay que añadir la política de la UE formalmente empeñada en convertirse en la economía más competitiva y dinámica del mundo, sobre la base del conocimiento. Un objetivo tan ambicioso requiere luchar contra la economía sumergida y el empleo irregular. Numerosos son los pronunciamientos que al respecto ha realizado el Consejo de Europa desde que se fijó la Estrategia Europea de Empleo, destacando la Decisión de 22 de julio de 2003, cuyo noveno “mandamiento” afecta directamente a estas materias, así como el Dictamen 2005/C 255/12 publicado en el Diario Oficial UE de 14 de octubre y la reciente Comunicación de 24 de octubre de 2007 de la Comisión “*Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado*”. Actuar contra la economía sumergida y el empleo irregular es por tanto una necesidad de nuestra economía, de la competencia legítima, del imperio de la Ley y de la igualdad ante la misma, y, también un compromiso impuesto por la UE. España, sin estar en las últimas posiciones, está descolgada de los países de cabeza y Andalucía más aún, por lo que los esfuerzos a realizar son muchos, todavía mayores en tiempos de recesión. En este contexto se aborda y critica la manida y retórica referencia que se hace al pleno empleo, cuando lo verdaderamente significativo es la tasa de actividad, que en Andalucía está bastante por debajo del objetivo del Consejo de Lisboa para 2010, no habiendo cumplido el objetivo intermedio establecido para 2005, a pesar de que en aquella fecha la economía de la Comunidad vivía en pleno auge.

La economía sumergida y el empleo irregular también afectan, y de forma muy significativa, a toda la información e indicadores económicos. Los índices de error, de producirse en cualquier otra materia, darían lugar al rechazo de las informaciones por su gran deficiencia. Sin embargo no sólo se asume, sino que todas las instituciones guardan silencio sobre los errores que contiene. A pesar de afectar a las decisiones que se adoptan con fundamento en la información viciada, lo que afecta especialmente a las políticas públicas. Vicia también el funcionamiento del mercado, generando competencia desleal y dumping social. Repercute en el tejido económico, que opera de forma precaria y con baja productividad; también en el social, por el que se expande el cáncer de la doble moral; en las garantías de los consumidores, que se ven reducidas o anuladas; en los ingresos públicos que se reducen en una parte más que considerable; y en el gasto público, tanto porque la reducción fraudulenta de recursos lo limita, como por los pagos improcedentes que se realizan en materia de pensiones, subsidios, ayudas o subvenciones públi-

cas. Todo ello repercute de forma notable descapitalizando la reserva de capital económico y social del conjunto de sociedad.

Las posibles reacciones se han agrupado bajo el epígrafe “Qué hacer”, en el que tras referir el amplio catálogo de recomendaciones en que todos los estudios sobre estas materias insisten de forma sistemática y reiterada, se ejemplifica, desde una perspectiva simplificada y micro, los posibles enfoques reactivos, indicando las limitaciones que en cada caso presentan y las contradicciones que pueden generar. Se defiende un enfoque global, proactivo y persistente que vaya a las raíces estructurales de ambos problemas. Las políticas públicas que pretendan hacerle frente han de ser decididas, con una alta voluntad política y comportamientos coherentes siendo capaces de enfrentarse con aquellos hechos que teniendo una trascendencia económica significativa burlan su contribución a la sociedad, sean simplemente ocultas o claramente ilegales. Un comportamiento irregular o sumergido no puede tener un tratamiento fiscal o de contribución social peor y más duro que una conducta penalmente tipificada con igual o mayor trascendencia económica. Ambas deben tener igual trato atendiendo a su valoración económica, más el plus de sanción penal que conlleva la tipificación penal.

El permanente conflicto de competencias que aqueja a la superestructura política y administrativa de que se ha dotado España no puede ser un obstáculo en esta materia, reclamada como prioritaria por la UE. La limitación de los medios que siempre aquejan a estos programas tampoco debe ser un obstáculo. La estrategia de actuación debe movilizar a todas las AAPP, interlocutores sociales y organizaciones que se nutren de fondos públicos. Por otra parte, siendo su finalidad hacer emerger y regularizar realidades de las que derivan mayores ingresos para el erario público, los medios que se empleen no deben evaluarse como gastos sino con una perspectiva de inversión. La actuación debe tener un enfoque estructural, global, pero la acción debe ser muy concreta, definida y ejecutada localmente, de manera que impacte en los sistemas productivos locales, que son los ámbitos precisos en que se desarrolla la inmersión económica y la irregularidad laboral y es el mejor espacio para desarrollar y potenciar el capital social. Debe incorporar enfoques novedosos capaces de incidir en el contexto multicultural que ya es una realidad en muchas localidades, y al mismo tiempo abordar con decisión ineficiencias incomprensibles de nuestro sistema administrativo.

En pocas palabras, y a título de mero ejemplo, debe incorporar las ventajas y posibilidades que permite el conocimiento de la institución del microcrédito, debidamente adaptado al medio local concreto y a los objetivos de hacer emerger las actividades y regularizar empleos, contribuyendo a superar defectos incompre-

sibles, como las respuestas formales y regladas a necesidades de formación muy reales, concretas y prácticas, o los mecanismos administrativos de autorización y apertura de empresas. No es admisible, y constituye una vergüenza, que tras años de hablar de la ventanilla única el plazo para aperturar un negocio legalmente siga teniendo una duración excesiva y siempre incierta.

Tareas específicas a las que debe convocarse en todos los casos a la Administración Local, para lo que debe ser dotada e incentivada económicamente por el Estado y la respectiva Comunidad Autónoma.

La sobriedad, la coherencia, el rigor y el ejemplo de las AAPP y de las élites que ejercen el poder resultarán en todo caso esencial para incrementar el capital social que exige el triunfo sobre estas prácticas fraudulentas.

Sevilla, enero-septiembre 2008.

| BIBLIOGRAFÍA

ABRIL, E. (1995): *Política normativa en relación con el fraude fiscal*, Alcabala, Revista de Hacienda Pública de Andalucía.

AEAT (2005): *Plan de prevención del fraude fiscal*, en <http://www.aeat.es/.2/04/06>.

AHN, N. y DE LA RICA, S. (1997): *The underground economy in Spain: an alternative to unemployment?* Applied Economics, vol. 29.

ALANÓN PARDO A. y GÓMEZ DE ANTONIO, M. (2004): *Estimación del tamaño de la economía sumergida en España: un modelo estructural de variables latentes*, Fundación de las Cajas de Ahorro, Documento de Trabajo, nº 184/2004.

ALANÓN PARDO, A. y GÓMEZ DE ANTONIO, M. (2003): *Una Evaluación del Grado de Incumplimiento Fiscal para las Provincias Españolas*, Instituto de Estudios Fiscales, Papeles de Trabajo, nº 9/03.

ALCALÁ F y HERNÁNDEZ P. J. (dir.) (2005): *Costes laborales y productividad en la Economía de la Región de Murcia*, CES, Murcia.

ALONSO, A. y FERNÁNDEZ, A. (1995): *Participación y horas de trabajo de las mujeres casadas en España*, Universidad de Alcalá de Henares.

ALONSO BENITO, L. E. (1994): *Crisis y transformación de los movimientos sociales en un entorno postfordista*, en Del Castillo, P. (Ed.), *Comportamiento político y electoral*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

ALONSO BENITO, L. E. (1999): *Crisis de la Sociedad del Trabajo y de la ciudadanía: una reflexión entre lo global y lo local*, en *Política y Sociedad*, nº 31.

ÁLVAREZ MARTÍN, J. A. (2001): *Presente y futuro de los Ayuntamientos democráticos. El desafío de la gestión de calidad como alternativa a la quiebra*, Bayer Hnos., Barcelona.

ÁLVAREZ MARTÍN, J. A. (2006): *Los fondos públicos y el Tribunal de Cuentas. La desconocida responsabilidad contable. El alcance. La acción pública*, Bayer Hnos., Barcelona.

ÁLVAREZ, M. (1994): *Breve referencia al plan de lucha contra el fraude en la Agencia*, Cuadernos de Actualidad, nº 6.

AMIN, A. (1999): *An institutionalist perspective on Regional Economic Development*, International Journal of Urban and Regional Research, 23 (2).

ANDREU, J. M. y ARASA, C. (1995): *Economía sumergida, efectivo en circulación y billetes de 10.000 pesetas: continúa su progresión al alza*, Boletín Económico del ICE, año 1995, nº 2471.

ARGIMON, I. (1989): *Técnicas de medición de la evasión fiscal*, Economía Pública, vol. 4-5.

ARNÁIZ, T.; GARCÍA, J. A. y LÓPEZ, J. M. (2006): *Planes integrales para la prevención y corrección del fraude fiscal (guía de mejores prácticas)*, marzo. Accesible en internet.

AURIOLES, J. (1993): *Andalucía 1986-1992. Balance de Situación*, Papeles de Economía Española, nº 55.

ÁVILA, A.; SÁNCHEZ, J. y AVILÉS, C. (1997): *Economía Irregular y Evasión Fiscal*, Análisis Económicos de Andalucía, Málaga.

AVILÉS, A.; GÓMEZ, R. y SÁNCHEZ, J. (2001): *Capital público y efectos desbordamiento sobre la actividad privada por Comunidades Autónomas*, Documento de Trabajo 2001-22, FEDEA.

BAJADA, C. (1999): *Estimates of the underground economy in Australia*. The Economic Record, vol. 75, nº 231.

BANCO DE ESPAÑA (1981): Informe anual 1981, Madrid.

BANYULS, J. et al. (1999): *Dinámica industrial y flexibilidad productiva: la industria del mueble y del calzado en la Comunidad Valenciana*, Revista de Estudios Regionales, nº 55.

BARCET, A. y BONAMY, J. (1997): *Les services de proximité à la recherche d'un modèle*, Revue d'Économie Industrielle, 80.

- BEB CZUK, R. N. (2000): *Información asimétrica en mercados financieros*, Cambridge University Press, Reino Unido.
- BENTON, L. A. (1986): *La informalización del trabajo en la industria*, Papeles de Economía Española, nº 26.
- BLADES, D. (1983): *La economía subterránea y la contabilidad nacional*, Información Comercial Española.
- BLANCO VALDÉS, L. (2002): *Las conexiones políticas*, Alianza, Madrid.
- BOURGUINAT, H. (1995): *La tyrannie des marchés*, París, Económica.
- BRAVO, M. (1994): *Informe de la Unidad Especial para el Estudio del Fraude. Síntesis de su contenido*, Cuadernos de Actualidad, nº 6.
- BRENAN, J. y BUCHANAN, J. (1987): *El poder fiscal: fundamentos analíticos de una constitución fiscal*, Unión Editorial, Madrid.
- BREZINSKI, H. (1987): *La segunda economía en la Unión Soviética y sus consecuencias para la política económica*, Revista de Estudios Económicos, nº 1.
- BRUSCO, S. (1994): *Fondamenti e proposte per una politica industriale delle regioni*, en G. Becattini y S. Vaccà (eds.), *Prospettive degli studi di economia e politica industriale in Italia*, Milà, Franco Angeli.
- BUTTLER, G. (1987): *La economía sumergida. Límites a su control*, Revista del Instituto de Estudios Económicos, nº 1.
- CACHÓN RODRÍGUEZ, L. (1997): *A la búsqueda del empleo perdido: los nuevos yacimientos de empleo*, Sistema, 140-14.
- CAGAN, P. (1958): *The demand for currency relative to the total money supply*. Journal of Political Economy, nº 66.
- CANTÓ, O.; DEL RÍO, C. y GRADÍN, C. (2000): *La situación de los estudios sobre pobreza y desigualdad en España*, Cuadernos de Gobierno y Administración, nº 2.
- CAPECCHI, V. (2003): *La crisis del modelo Emiliano: el aumento de los trabajos atípicos y de riesgo*, Sociología del trabajo, nº 48.
- CASALS, M. y VIDAL, J. (1985): *La industria sumergida: el caso de Sabadell*, Papeles de Economía Española.

CASSEL, D. (1987): *El crecimiento de la economía sumergida. Implicaciones para la política de estabilización*, Revista del Instituto de Estudios Económicos.

CASTAÑER, J.; ONRUBIA, J. y PAREDES, R. (1998): *Análisis de los efectos recaudatorios y redistributivos de la reforma del IRPF por Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios Fiscales, Papeles de Trabajo, nº 19.

CASTEL, R. (1995): *De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso*, en Archipiélago, Cuadernos de crítica de la cultura, nº 21.

CASTILLO, J. J. (1998): *A la búsqueda del trabajo perdido*, Tecnos, Madrid.

CASTILLO, S.; DUCE, R. M. y JIMENO, J. F. (1994): *El mercado de trabajo en Andalucía: factores determinantes del paro masivo y persistente*, Boletín Estadístico de Andalucía, nº 18.

CATARINO, C. y OSO, L. (2000): *La inmigración femenina en Madrid y Lisboa: hacia una etnización del servicio doméstico y de las empresas de limpieza*, Revista de Sociología, nº 60.

CAVAS, F. (2005): *El principio de estabilidad en el empleo: crisis y claves para su recuperación*, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº 58.

CC.OO. de Canarias-Secretaría de Acción Sindical (2007): *Estudio y Erradicación de la Economía Sumergida en Canarias*, CC.OO. Canarias, Disponible en internet.

CC.OO. Unión Sindical de Madrid-Región (1994): *Economía Sumergida*, Ediciones GPS-Madrid.

CEBULA, R. J. (1997): *An empirical analysis of the impact of government tax and auditing policies on the size of the underground economy: the case of the Unites States, 1993-1994*, American Journal of Economics and Sociology, nº 56/2.

CENSIS (1976): *L'occupazione occulta: caratteristiche della partecipazione al lavoro in Italia*, Centro de Estudios Sociales de Inversiones (CENSIS), Roma.

CENSIS (1979): *Bisogni esportativi dell'economia sommersa*, Centro de Estudios Sociales de Inversiones (CENSIS), Roma.

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS TOMILLO, S. L. (2004): *La presencia de la mujer en el empleo irregular*.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS (1997): *Los españoles ante la economía sumergida*, Opiniones y Actitudes, nº 15, Madrid.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS (1998): *Actitudes y comportamientos de los españoles ante la Economía Sumergida*, Estudio, nº 2.244, Madrid.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (1998): *Actitudes y comportamiento de los españoles ante la economía sumergida*, Estudio, nº 2.249, Madrid.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (1999): *Actitudes y comportamiento de los españoles ante el mercado de trabajo*, Estudio, nº 2.321, Madrid.

CERON, J. L. (1982): *Perspectiva empresarial ante el fenómeno del crecimiento de la economía oculta en España*, Boletín de Estudios Económicos de la Universidad de Deusto, vol. XXXVII, 117.

CHIARELLO (1993): *Economía informal, famiglia e reticoli social*, en Ras. it. soc.

CHOCANO, A. (1995): *Manifestaciones del comportamiento fraudulento en España. Análisis de causas y de estrategias preventivo-correctoras*, Información Comercial Española, nº 741.

COHN-BENDITH, D. y SCHMITH, Th. (1995): *Ciudadanos de babel. Apostando por una democracia multicultural*, Talasa, Madrid.

COLECTIVO IOÉ (1995): *Discursos de los españoles sobre los extranjeros*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

COLECTIVO IOÉ (1998): *Trabajadores inmigrantes en el sector de la construcción*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IM-SERSO), Madrid.

COLECTIVO IOÉ (1999): *Trabajadores inmigrantes en el sector de la hostelería*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IM-SERSO), Madrid.

COLECTIVO IOÉ (2005): *Ciudadanos o intrusos: La opinión pública española ante los inmigrantes*, Papeles de Economía Española, nº 104. Fundación de las Cajas de Ahorros.

COLEMAN J. S. (1988): *Social Capital in the creation of human capital*, American Journal of Sociology, U. Chicago Press.

COLINO SUEIRAS, J. (dir.); BUENDÍA, J.; GARCÍA, A.; LUJÁN, J.; ORTIN, J.; PÉREZ, M. y RIQUELME, P. (1996): *Mercado de Trabajo e irregularidades laborales en la región de Murcia*, Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

COLINO SUEIRAS, J. (dir.); RIQUELME PEREA; PEDREÑO CÁNOVAS; LUJÁN ALCA-RAZ y MÉNDEZ MARTÍNEZ (2007) (COLINO et al. 2007): *La economía sumergida en la Región de Murcia*, Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

COMISIÓN DE TRABAJO DE RELACIONES LABORALES, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2004): *La Temporalidad en el Sector Público*, Madrid.

COMISIÓN PERMANENTE DE LA HOAC (2001): *Trabajadoras y Trabajadores de la Economía Sumergida*, Ediciones HOAC, Madrid.

CONFEDERACIÓN REGIONAL DE EMPRESARIOS DE ARAGÓN (1998): *Desigualdades regionales en la economía sumergida*.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA (2007): *Informe sobre la situación socioeconómica de Andalucía 2006*, CES, Junta de Andalucía.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA (1999): *La economía sumergida en relación a la Quinta Recomendación del Pacto de Toledo*, Sesión del Pleno de 21 de abril, Madrid.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA (2002): *Panorama sociolaboral de la mujer en España*, 30/2002.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA (2003): *Informe sobre la Temporalidad en el Empleo Público*, Madrid.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA (2005): *El sector de la construcción en España*, Panorama Económico-Social de España, nº 128, Madrid.

CONSULTORA DE ECONOMÍAS DE ESCALA (2003): *La Construcción y los Trabajadores Extranjeros: Estudio del Sector*, Federación Estatal de Construcción, Madera y Afines CC.OO., Madrid.

COWELL, F. (1995): *Engañar al estado. Un análisis económico de la evasión*, Alianza Editorial, Madrid.

COWELL, F. A. (1987): *El análisis económico de la evasión fiscal*, Revista del Instituto de Estudios Económicos, nº 152-153.

DAHRENDORF, R. (1997): *Blair, el 'Nuevo Laborismo' y la vieja Europa*", en Debats, nº 61.

DALTON, R. J. y KUECHLER, M. (1992): *Los nuevos movimientos sociales*, Ediciones Alfonso el Magnánim de Estudios Económicos, Valencia.

DE GRAZIA, R. (1983): *Le travail Clandestin: Situation dans les pays industrialisés à économie de marché*, Bit., Geneve.

DE SEBASTIÁN CARAZO, L. (2005): *Problemas de la globalización (comercio, emigración, medio ambiente)*, Cuadernos Cristianisme i Justícia, nº. 135, agosto 2005.

DE SOTO (1986): *El Otro Sendero. La revolución Informal*, La Oveja Negra, Bogotá.

- DEFENSOR DEL PUEBLO (2003): *Funcionarios Interinos y Personal Eventual: La Provisionalidad y Temporalidad en el Empleo Público*, Informes, Estudios y Documentos, Madrid.
- DELGADO, M. L.; SALINAS, J. y SANZ, J. F. (2000): *Evolución de las opiniones y actitudes fiscales de los ciudadanos españoles durante el periodo 1995-1999*, Cuadernos de Información Económica, noviembre/diciembre 2000, n° 159.
- DELGADO, M. L. y SAN VICENTE, M. (1998): *Evolución de la opinión fiscal a través de datos de encuesta*, Instituto de Estudios Fiscales, Papeles de Trabajo, n° 9.
- DELL'OLIO, M. (2000): *Il lavoro sommerso e la lotta per il diritto*, ADL.
- DÍAZ, F. (1994): *La Agencia Tributaria y su estrategia de cara al cumplimiento voluntario*, Cuadernos de Actualidad, n° 6.
- DILNOT, A. y MORRIS, C. N. (1981): *What do we know about the black economy?* Fiscal Studies.
- DOLADO, J. y ESCRIVÁ, J. L. (1992): *La demanda de dinero en España: Definiciones amplias de liquidez*. Moneda y Crédito, n° 195.
- ESCOBEDO, M. I. y MAULEÓN, I. (1991): *Demanda de dinero y economía sumergida*, Hacienda Pública Española, n° 5.
- ESCRIBANO, F. (1995): *El precio medio en el mercado y su aplicación en la lucha contra el fraude inmobiliario*, Alcabala, Revista de Hacienda Pública de Andalucía, n° 1.
- ESECA (1997): *Los problemas de medición de la actividad productiva en la Comunidad de Andalucía*, Sociedad de Estudios Económicos de Andalucía, Caja Granada.
- ESQUIVEL-MARTÍNEZ, H. y HERNÁNDEZ-RAMOS, U. (2007): *Crecimiento económico, información asimétrica en mercados financieros y microcréditos*, Economía, Sociedad y Territorio, n° 23, enero-abril 2007, México.
- ESTEBAN CABRERA, M. (2006): *Situación actual y perspectivas de la hacienda local. El caso de la hacienda local andaluza*, Diputación Provincial, Málaga.
- ESTEBAN CABRERA, M. y SÁNCHEZ MALDONADO, J. (2007): *Una propuesta de financiación municipal*, Papeles de Trabajo, Instituto de Estudios Fiscales, n° 28/2007.
- ESTEVE, F. (1997): *El papel de los sindicatos en la redefinición del Estado del bienestar*, Claves de la Razón Práctica, n° 77, noviembre.
- FALKINGER, J. (1988): *Tax evasion and equality: a theoretical analysis*, Public Finance, vol. 43-3.

FATAS, E. y ROIG, J. M. (1997): *La evasión fiscal*, Colegio de economistas, nº 75, Madrid.

FEIGE, E. L. (1979): How big is the irregular economy? *Challenge*, vol. 22 (1).

FEIGE, E. L. (1980): *Importancia de la economía irregular*, Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales, nº 6.

FEMP (2007): *Informe sobre la situación actual de los Ayuntamientos: carencias económicas y problemas de gestión*, Madrid.

FERRARO, F. J.; CAMPAYO, C.; RUBIO, C. M^a. y MILLÁN, C. M^a. (FERRARO et al.) (2002): *La economía sumergida en Andalucía*, Consejo Económico y Social de Andalucía, Sevilla.

FERRARO, F. J. (1999): *Dos décadas de economía andaluza (1977-1997)*, Informe Social de Andalucía, IESA, Córdoba.

FOESSA (1993): *Encuesta FOESSA*, Fundación FOESSA (Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada), Madrid.

FOESSA (1994): *El empleo irregular en 1993*, en V Informe sociológico sobre la realidad social en España, Fundación FOESSA, Madrid.

FREY, B., SCHNEIDER, F. (2000): *Informal and underground economy*. International Encyclopedia of Social and Behavioral Science, Bd. 12 Economics, Amsterdam. 2000.

FREY, B.; WECH-HANNEMAN, H. (1987): *La economía oculta: una variable no registrada*, Revista del Instituto de Estudios Económicos.

FRIEDMAN, E.; JOHNSON, S.; KAUFMANN, D. y ZOIDO-LOBATON, P. (1999): *Dodging the grabbing hand: The determinants of unofficial activity in 69 countries*, Discussion paper, World Bank.

GABOR, I. R. (1988): *Second economy in state socialism: past experience and future prospects (the case of Hungary)*, European Economics Review.

GALÁN, F.; PINO, A. J. y GOSALBEZ, J. D. (1986): *La economía sumergida en la provincia de Córdoba*, Ed. Sociedad Cooperativa Andaluza, Córdoba.

GALBRAITH, J. K. (1992): *La cultura de la satisfacción*, 3^a ed. Ariel, Barcelona.

GARCÍA, A.; MURAYAMA, C. y RUESGA, S. M. (1997): *Más allá de la economía sumergida*, Comunicación presentada al II Foro de Tendencias Sociales, Madrid, 22-24 de octubre de 1997, Publicada en Tecnología y sociedad en el nuevo siglo, 1998.

GARCÍA, A. y RUESGA, S. (1982): *La economía irregular en el mercado de trabajo. Algunas líneas de investigación*, Información Comercial Española, 587 jul.

GARCÍA, A. y RUESGA, S. (1985): *Mercado de trabajo y economía oculta en Andalucía*, Cuadernos de Desarrollo Regional.

GARCÍA, J. (1999): La elevada tasa de paro andaluza: causas y perspectivas. Trabajo, Revista Andaluza de Relaciones Laborales, nº 5-6.

GARCÍA, J.; RAYMOND, J. L. y VALDÉS, T. (1987): *Aplicación de modelos de elección discreta para la detección del fraude en la imposición sobre la renta*, Instituto de Estudios Fiscales, nº 51.

GARCÍA, J.; RAYMOND, J. L. y VALDÉS, T. (1986): *La detección del fraude en la imposición sobre la renta: un análisis microeconómico*, Cuadernos Económicos de Información Comercial Española, nº 34.

GARDE, J. (1994): *Percepción social del fraude fiscal*, Cuadernos de Actualidad, nº 6.

GARILLI, A. (1999): *Economía mafiosa e sottosviluppo*, en Rivista Giuridica del Lavoro, suppl. nº 3

GILES, D. (1997): Causality between the measured and underground economies in New Zealand, Applied Economics Letters, nº 4.

GILES, D. (1998): *The underground economy: Minimizing the size of Government*, Victoria, B. C. Canadá. Department of Economics, University of Victoria, (Econometrics Working Paper).

GILES, D. (1999): *Measuring the hidden economy: implications for econometric modelling*. The Economic Journal, 109/456.

GILES, D., JOHNSON, B. (1999): *Taxes, risk-aversion, and the size of the underground economy: a nonparametric analysis with New Zealand data*. Victoria, B.C. Canadá: Department of Economics, University of Victoria, 1999. (Econometrics Working Paper)

GILES, D.; TEDDS, L. y WERKNEH, G. (1999): *The Canadian underground and measured economies*, Working paper, Department of Economics, University of Victoria, Canadá.

GÓMEZ, R. (1982): *Estructura empresarial y economía oculta*, Información Comercial Española, nº 587.

GONZÁLEZ, J. (1998): *Fraude fiscal y sector inmobiliario*, Crónica Tributaria, nº 86.

GONZÁLEZ, J. M. (1994): *Fiscalidad y desempleo en España*, Colegio de Economistas, nº 64, Madrid.

GRADÍN, C. y OTERO, M. (1999): *Incorporación laboral de la mujer en España: efecto sobre la desigualdad de la renta familiar*, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Vigo, Documento de Trabajo, 05/1999.

GUTMANN, P. M. (1977): *The subterranean economy*, *Financial Analysts Journal*, vol. 34.

HABERMAS, J. (1997): *Más allá del Estado nacional*, Trotta, Madrid.

HILL, R. y KABIR, M. (1996): *Tax rates, the tax mix, and the growth of the underground economy in Canada: What can we infer?* *Canadian Tax Journal/Revue Fiscale Canadienne*, 44/6.

INE, Instituto Nacional de Estadística (1986): *Problemas estadísticos de la economía sumergida*, Madrid.

INE, Instituto Nacional de Estadística (1991): *Encuesta Sociodemográfica*, Madrid.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (1998): *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1996*. Madrid. Documento 2/98.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2006): *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005*, Documento, 10/06, Madrid.

ITURRIAGA, J. A. (1995): *Blanqueo de dinero a través de operaciones de interior. Tipología de operaciones y sistemas de control para su detección*, *Información Comercial Española*, nº 741.

JAREÑO, J. y DELRIEU, J. C. (1993): *Opacidad fiscal, renta y dinero: Una aproximación a la demanda de efectivo en España*, Moneda y Crédito.

JIMÉNEZ, C. (1996): *Consideraciones sobre la ocultación de datos mediante la falta de presentación de declaraciones o la presentación de declaraciones incompletas*, *Crónica Tributaria*, nº 77.

JOHNSON, S.; KAUFMANN, D. y SHLEIFER, A. (1997): *The unofficial economy in transition*, *Brookings Papers on Economic Activity*.

JUNTA DE ANDALUCÍA (1998): *La economía irregular en Andalucía*, Consejería de Economía y Hacienda.

JUNTA DE ANDALUCÍA (2008): *Coyuntura Económica de Andalucía*, julio 2008.

KEMIEUX, T.; FORTIN, B. y FRECHETTE, P. (1994): *The effect of taxes on labor supply in the underground economy*, *The American Economic Review*, 84/1.

- LAFUENTE, A. (1980): *Una medición de la economía oculta en España*, Boletín de Estudios Económicos de la Universidad de Deusto, nº 111.
- LAFUENTE, A. (1982): *Consideraciones en torno al comportamiento de la empresa en la economía oculta*, Información Comercial Española, nº 587.
- LAGARES, M. (1989): *Metodología utilizada en la estimación del fraude fiscal*, Papeles de Economía Española, vol. 40/41.
- LAGARES, M. (1994): *Hacia un planteamiento más general de las causas de fraude fiscal*, Cuadernos de Información Económica, nº 90.
- LANDETA, J. (2002): *El método Delphi. Una técnica de previsión de futuro*, Ariel, Barcelona.
- LANGFELDT, E. (1987): *Trabajo no remunerado en el contexto familiar*, Revista del Instituto de Estudios Económicos.
- LECOQ, B. (1993): *Proximité et rationalité économique*, Revue d'Économie Régionale et Urbaine, 3.
- LIPPERT, OWEN, WALKER (1997): *The underground economy: Global evidences of its size and impact*, Vancouver, B. C.: The Frazer Institute.
- LOAYZA, N. (1996): *The economics of the informal sector: a simple model and some empirical evidence from Latin America*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 45.
- LÓPEZ AHUMADA, J. E. (2004): *Descansos laborales y tiempo de trabajo. Régimen jurídico de los descansos diario y semanal y de los días festivos*, CES, Madrid.
- LOZANO, E. (1995): *Economía subterránea*, Fuentes Estadísticas, nº 7, p. 26.
- LUCAS, J. De (1998): *La sociedad multicultural. Problemas jurídicos y políticos*, Arion.
- LUJÁN, J. (2000): *El Régimen Especial de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar*, Aranzadi.
- MALEM, J. F. (2002): *La corrupción*, Gedisa, Barcelona.
- MANCHA, T. (1987): *La economía paralela. Un intento de síntesis*, Información Comercial Española.
- MANZANEDO, L. y SEBASTIÁN, M. (1990): *La demanda de dinero en España: motivo transacción y motivo riqueza*, Moneda y Crédito, nº 191.
- MARAVALL, J. L. (2003): *El control de los políticos*, Taurus, Madrid.

MARTÍN OVIEDO (1972): *Lecturas de Psicología Financiera*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid.

MARTÍN, F y GARCÍA, J. (1999): *Creencias y actitudes de los contribuyentes*, Cuadernos de Información Económica, nº 146.

MARTÍN, G.; LADOUX, M. y GARCÍA, A. (1982): *La economía oculta y el método de respuesta aleatorizada*, Boletín de Estudios Económicos de la Universidad de Deusto, nº 117.

MARTÍNEZ, A. y GARCÍA, L. (1985): *La economía sumergida en la Comunidad Valenciana*, Papeles de Economía Española, nº 22.

MARTÍNEZ, A.; MARTÍNEZ, J. A. y REIG, E. (1988): *La economía valenciana ante la recuperación económica*, Papeles de Economía Española, nº 34.

MARTÍNEZ, J. A. (1997): *El pacto de Toledo: algunos comentarios*, Colegio de Economistas, nº 75, Madrid.

MARTÍNEZ, M. y SANZ, J. F. (1999): *La percepción del gasto público en el cumplimiento fiscal: contrastación empírica de la hipótesis de Falkinger*, Papeles de Trabajo, nº 2, Instituto de Estudios Fiscales.

MAULEÓN, I. y SARDÁ, J. (1997): *Estimación cuantitativa de la economía sumergida en España*, Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía, vol. 39.

MIGUELEZ, F. (1982): *Economía sumergida y transformaciones socio-laborales: En torno a una investigación realizada en el textil de Catalunya*, Boletín de Estudios Económicos de la Universidad de Deusto, vol. XXVII, nº 117.

MILES, R. y SATZEWICH, V. (1992): *Capitalismo contemporáneo, migraciones y racismo*, Alfoz, nº 91-92.

MINC, A. (1994): *La nueva Edad Media*, Temas de Hoy, Madrid.

MINGIONE, E. (1992): *Paro, subempleo, trabajo negro e informal en el sistema socio-económico del sur*, Estudios Regionales, nº 31.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2003): *Diagnóstico de la Situación de los Recursos Humanos en la Administración General del Estado*, Madrid.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2005): *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*, Madrid.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1987): *Análisis de las Condiciones de Vida y Trabajo en España*.

- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1986): *Condiciones de vida y trabajo en España*, Secretaría General de Economía y Planificación y CIS, Madrid.
- MIRANDA, J. (1994): *El fraude fiscal en la industria del calzado: la lógica del clandestinaje en una perspectiva histórica*, Hacienda Pública Española (Monografías).
- MOLTÓ, M. A. (1980): *La economía irregular. Una primera aproximación al caso español*, Revista Española de Economía, nº 3.
- MOLTÓ, M. A. (1982): *Incidencia de la economía oculta en la política económica*, Boletín de Estudios Económicos de la Universidad de Deusto, vol. XXXVII, 117.
- MONTORO, C. (1987): *La economía sumergida*, Revista del Instituto de Estudios Económicos.
- MORENO, G.; RODRÍGUEZ, J. M. y VERA, J. (1996): *La participación laboral femenina y la discriminación salarial en España*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- MORIN, J. (1995): *El trabajo clandestino se convierte en el motor principal de la economía sumergida en Europa*, Fuentes Estadísticas, nº 7.
- MUÑOZ-REPISO, C.: *El subsidio agrario por desempleo a través de sus cifras en Andalucía (1984-2000)*, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº 31.
- MURO, J. (1994): *El empleo irregular en 1993, en Informe Sociológico sobre la Situación Social en España*, Fundación FOESSA, Madrid.
- MURO, J.; RAYMOND, J. L.; TOHARIA, L. y URIEL, E. (1989): *La encuesta de población activa y la encuesta de condiciones de vida y trabajo*, Estadística Española, nº 119.
- MURO, J.; RAYMOND, J.; TOHAIRA, L. y URIEL, E. (1998): *Análisis de las condiciones de vida y trabajo en España*, Secretaría de Estado de Economía, Madrid.
- NAVARRO YÁÑEZ, C. y PÉREZ YRUELA, M. (2000): *Calidad de vida y cambio social. De la polarización a la axiológica en la sociedad andaluza*, Revista Internacional de Sociología, nº 26.
- NIETO, A. (1984): *La organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona.
- NIETO, A. (1998): *La nueva organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona.
- NOVALES, A.; SEBASTIÁN, C. y SERVÉN, L. (1990/1991): *El paro en España: características, causas y medidas*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada.
- OCDE (1980): *Measuring the Volumen on Unrecorded Employment*, Mimeo, París.

OCDE (2000): *Perspectivas del empleo 2000*, MTAS, Madrid.

OCDE (2004): *Perspectiva de empleo en la OCDE*, París.

OIT (2002): *El trabajo decente y la economía informal*, 90ª Conferencia Internacional del Trabajo.

OLIVA, J. y DÍAZ, M. J. (2005): *Reestructuración productiva y movilidad laboral: los commuters de la construcción en Castilla-La Mancha*, en J. J. Castillo (dir.): *El trabajo recobrado. Una evaluación del trabajo realmente existente en España*, Miño y Dávila Editores, Madrid y Buenos Aires.

ORTEGA Y GASSET, J. (1937): *La rebelión de las masas*. Disponible en internet.

PALENZUELA, P. (1989): *Estrategias económicas domésticas de los jornaleros andaluces: salario, subsidio y economía sumergida*, Agricultura y Sociedad, nº 50.

PEÑALVA, S. y ROFMAN, A. (Eds.) (1996): *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*, Nueva Visión, Buenos Aires.

PERONE, G. C. (2001): *Globalizzazione e diritto del lavoro*, en Dir. Lavoro.

PERONE, G. C. (2007): "Economía informal, Trabajo sumergido y Derecho del Trabajo", *Gaceta Laboral*, agosto 2007.

PLA, I. et al. (2004): *Informalidad del empleo y precariedad laboral de las empleadas de hogar*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

PRIETO, M. J. (1995): *La percepción de la relación de intercambio entre contribuyentes y Gobierno, y su incidencia en la evasión fiscal*, Revista Internacional de Sociología, nº 12.

QUIRK, P. (1997): *El blanqueo de dinero: repercusiones macroeconómicas*, Ekonomiaz, nº 39.

RAYMOND-BARA, J. L. (1987): *Tipos impositivos y evasión fiscal en España: un análisis empírico*, Papeles de Economía Española, nº 30/31.

RAYMOND-BARA, J. L. y VALDÉS, T. (1985): *Aplicación del modelo de elección discreta para la detección del fraude fiscal de la imposición sobre la renta*, Papeles de Economía Española, nº 23.

RINKEN, S. (2007): *La inmigración en Andalucía: una visión desde el siglo XXI*, Centro de Estudios Andaluces, Junta de Andalucía, Consejería de la Presidencia.

RINKEN, S. y PÉREZ YRUELA, M. (2007): *Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración*, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación, Sevilla.

RIQUELME, P. J. (dir.) (2004): *Estudio para la realización de un Observatorio local del Tejido económico y del Mercado laboral del Municipio de Murcia. Proyecto micro, I. C. Equal*, Ayuntamiento de Murcia.

RODRÍGUEZ, M. (1982): *La economía oculta*, Papeles de Economía Española, nº 10.

ROJO, M. y ACEBILLO, P. M. (1990) *La ocupabilidad: otra manera de leer el paro registrado*, Revista de Economía, nº 4.

ROMÁN COLLADO, R.: *Cambios en el perfil del beneficiario del subsidio agrario (1984-2001)*, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº 51.

ROQUERO, E. (1996): *Asalariados africanos trabajando bajo plástico*, Sociología del Trabajo, nº 28

ROSTAGNOL, S. (1988): *Las trabajadoras en el servicio doméstico*, Mujer y Trabajo nº 4, CIEDUR, Montevideo.

RUESGA, B. y SANTOS, M. (1982): *La Economía Oculta: aproximación al caso español*, Dirección General de Estudios y Documentación del Ministerio de Presidencia del Gobierno, Madrid.

RUESGA, B. y SANTOS, M. (1984): *Economía Oculta y Mercado de Trabajo. Aproximación al caso español*, Información Comercial Española, Madrid.

RUESGA, B. y SANTOS, M. (1987a): *La Economía Sumergida en España*, Revista del Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

RUESGA, B. y SANTOS, M. (1987b): *Economía Oculta y Mercado de Trabajo. Lecturas seleccionadas*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

RUESGA, B. y SANTOS, M. (1988): *Al otro lado de la economía*, Ediciones Pirámide, Madrid.

RUESGA, B. y SANTOS, M. (1994): *Economía sumergida y fraude fiscal*, Actualidad Tributaria, septiembre.

RUESGA, B. y SANTOS, M. (1995): *La economía sumergida en las cuentas nacionales*, Fuentes Estadísticas, nº 7.

RUESGA, B. y SANTOS, M. (1997): *Los Españoles ante la Economía Sumergida*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

RUESGA, B. y SANTOS, M. (1998): *Los españoles ante la economía sumergida*, Opiniones y Actitudes, Centro de Investigaciones Sociológicas, nº 15.

- RUESGA, B. y SANTOS, M. (2000): *La Economía Sumergida*, Acento Editorial, Madrid.
- RUIZ-DURÁN, C. (2002): *Microfinanzas, mejores prácticas a nivel nacional e internacional*, UNAM, México.
- SÁEZ LOZANO, J. L. (2006): *Actitudes de los españoles hacia la Hacienda Pública*. Instituto de Estudios Fiscales, Papeles de Trabajo, 22/2006.
- SÁNCHEZ MALDONADO et al. (1997): *Economía irregular y evasión fiscal. Análisis económico y aplicaciones regionales a la economía española*, Unicaja, Málaga.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J.; ESTEBAN CABRERA, M. y GÓMEZ SALAS, J. (2005): *La Hacienda Pública territorial. Teoría y práctica. El caso Andaluz*, Grupo Editorial Universitario, Granada.
- SÁNCHEZ VELASCO, A. y CANO, E. (1998): *La economía sumergida en el proceso de extensión del trabajo precario*, en Ybarra, J. A. (ed.): *Economía sumergida: el estado de la cuestión en España*, UGT.
- SÁNCHEZ, J. y GÓMEZ, J. S. (1997): *La dinámica de los sistemas fiscales contemporáneos en los países de la OCDE: especial referencia a España*, Colegio de Economistas, nº 75, Madrid.
- SÁNCHEZ, M. I. (1990): *Empleo regular versus empleo irregular*, Estudios Empresariales, nº 73.
- SANCHÍS, E. (1982a): *Industria subterránea y crisis económica en el País Valenciano: el final de un modelo de crecimiento*, Información Comercial Española, nº 587.
- SANCHÍS, E. (1982b): *Economía subterránea y descentralización productiva de la industria manufacturera*, Boletín de Estudios Económicos de la Universidad de Deusto, vol. XXXVII, nº 117.
- SANTOS ORTEGA, A. y RODRÍGUEZ, M. (1993): *La sociedad de la inserción: trabajo, paro y tratamiento social de la exclusión*, Sociología del Trabajo, nº 18, primavera.
- SANZ, B. (1995): *La articulación micro-macro en el sector de los hogares: de la Encuesta de Presupuestos Familiares a la Contabilidad Nacional*, Papeles de Trabajo, 27, Instituto de Estudios Fiscales.
- SANZ, B. (1997): *Acerca de la exactitud de la Contabilidad Nacional*, Ekonomiaz, nº 39.
- SARTORI, G. (1998): *Homo videns: la sociedad teledirigida*, Taurus Ediciones.
- SASIGAIN, F. J. (1997): *Una evaluación macroeconómica del fraude fiscal en el IVA en el País Vasco*, Ekonomiaz, 3^{er} trimestre, nº 39.

- SAVATER, F (1990): *El Estado clínico. Claves de la razón práctica*, 1990-1
- SCHENIDER, F (2000): *The increase of the size of the shadows economies of 18 OECD countries: some preliminary explanations*.
- SCHNEIDER, F (1997): *El tamaño de la economía sumergida en los países de Europa Occidental*, *Ekonomiaz*, nº 39.
- SCHNEIDER, F; BRAITHWAITE, V. y REINHART, M. (2001): *Individual behaviour in the cash-Shadow wconomy in Australia: Facts, empirical and some mysteries*, Working paper, Department of Economics, University of Linz, Austria.
- SCHNEIDER, F y ENSTE, D. (2000): *Shadow economies: size, causes, and consequences*, *The Journal of Economic Literature*, primavera 2000.
- SCHNEIDER, F y NECK, R. (1993): *The development of the shadow economy under changing tax systems and structures*, *Finanzarchiv N. F.*, 50/3.
- SERRANO PASCUAL, A. (1998): *Regionalización de las políticas de empleo y rearticulación de las lógicas de intervención social*, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 6 (Economía y Sociología).
- SERRANO, J. M.; BANDRÉS, E.; GADEA, M. D. y SANAU, J. (1998): *Desigualdades territoriales en la Economía Sumergida*, Confederación Regional de Empresarios de Aragón (CREA), Zaragoza.
- SKOLKA, J. (1987): *Algunos datos sobre la economía sumergida*, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 1, pp. 177-208.
- SMITH, J. (1987): *El producto excluido de la contabilidad nacional de los Estados Unidos. La economía oscura*, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*.
- SOROKIN, P. A. (1960): *Las filosofías sociales de nuestra época de crisis. El hombre frente a la crisis*, Aguilar, Madrid.
- STORPER, M. (1994): *Desarrollo territorial en la economía global de aprendizaje: el desafío para los países en desarrollo*, *EURE*, vol. XX 60.
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DEL SECTOR EXTERIOR (2000): *La economía sumergida*, *Boletín Económico de Información Comercial Española*, nº 2.639.
- TANZI, V. (1980): *L'Economie occulte est fice a des activités illicites qui son difficilement quantifiables*, *Bulletin du F.M.I.*, feb.

TANZI, V. (1983): *La economía subterránea: causas, consecuencias de este fenómeno global*, Finanzas y Desarrollo, vol. 20, 4.

TANZI, V. (1995): *Corrupción, Sector Público y Mercados*, Información Comercial Española, nº 741.

TIPKE, K. (2002): *Moral tributaria del Estado y de los contribuyentes*, Marcial Pons, Madrid.

TOHARIA, L. (2004): *El mercado de trabajo en España: situación y perspectivas*, CLM Economía, nº 4.

TORRE, J.; TRIGO, J. y VÁZQUEZ, C. (1983): *Política económica y economía irregular: asimetría entre el proceso de su generación y el retorno al cauce formal*, Boletín de Estudios Económicos de la Universidad de Deusto, nº 17.

TORTOSA, J. M. (1988): *La economía sumergida en la provincia de Alicante: el juego de las máscaras*, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 41.

TRIGO, J. y VÁZQUEZ, M. C. (1983a): *Evolución de la tributación por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en España*, Cuadernos de Economía, vol. 10, 30.

TRIGO, J. y VÁZQUEZ, M. C. (1983b): *La economía irregular*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

TRIGO, J. y VÁZQUEZ, M. C. (1983c): *Opciones y criterios de política económica para la emersión de la economía irregular: un intento de fundamentación*, Hacienda Pública Española, nº 82.

UNIÓN EUROPEA (1998): *Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión sobre el trabajo no declarado*, 7 de abril de 1998, COM 219 final, Bruselas.

UNIÓN EUROPEA (2000): *Actuación local en favor del empleo. Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo*, Comunicación el 7 de abril de 2000 de la Comisión.

UNIÓN EUROPEA (2000): *El Consejo Europeo de Lisboa. Un programa de Renovación Económica y Social para Europa*, Contribución de la Comisión Europea al Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa de 23-24 de marzo.

UNIÓN EUROPEA (2001): *Undeclared Labour in Europe. Towards an Integrated approach of combating undeclared labour*, Regioplan Publication, (Comisión Europea, Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales, Amsterdam.

UNIÓN EUROPEA (2002): *Acciones locales en favor del empleo. Resultados de las Medidas Preparatorias para un Compromiso Local para el Empleo 2001*, junio 2002.

UNIÓN EUROPEA (2003): *Resolución el 29 de octubre de 2003 sobre la transformación del trabajo no declarado en empleo regular*, DOC 260 de 29.10.2003.

UNIÓN EUROPEA (2005): *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (2005/C 255/12) sobre “La contribución de la sociedad civil a la prevención del trabajo no declarado”*, Diario Oficial Unión Europea 14-10-2005.

UNIÓN EUROPEA (2006): *Libro Verde de la Comisión de la UE, de 22 de noviembre de 2006, “Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI”*, COM 708.

UNIÓN EUROPEA (2007): *Comunicación de 27 de junio de 2007 de la Comisión de las Comunidades Europeas al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, “Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad”*, COM 359 final.

UNIÓN EUROPEA (2007): *Comunicación, de 24 de octubre de 2007, de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulado “Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado”*, COM 628 final.

UNIÓN EUROPEA (2007): *Informe Conjunto del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumo al Consejo de Europa sobre el empleo 2006/2007*, Documento nº 6076/07 de 23 de febrero de 2007.

VALIENTE, C. (1998): *Género, mercado de trabajo y Estado de bienestar: el caso de España*, Sociología del Trabajo, 1997/1998, nº 32.

VAQUERO, A. (1997): *Los efectos de la Seguridad Social sobre la redistribución de la renta*, Colegio de Economistas, nº 75, Madrid.

VÁZQUEZ, M. C. y TRIGO, J. (1982): *Las vías de transformación de la economía formal en irregular*, Información Comercial Española, nº 587 jul.

VERCHER, A. (2004): *La corrupción urbanística*, Claves de la Razón Práctica, nº 138.

VERD, J. M. (2000): *Cambios tecnológicos y organizativos y su incidencia en la formación continua*, Seminario Estatal de Expertos en Formación, Barcelona.

VILLORIA, M. (2001): *Lucha contra la corrupción en la Unión Europea: el caso de España*, Gestión y análisis de las políticas públicas, mayo-agosto 2001.

VILLORIA, M. (2004): *Corrupción en España*, en ‘Las redes de la corrupción’, Planeta, Barcelona.

VIVANCO, E. (1995): *Conclusiones de la Unidad Especial para el estudio y propuesta de medidas para la prevención y corrección del fraude, con especial referencia al sector inmobiliario*, Alcabala, Revista de Hacienda Pública de Andalucía.

VVAA (1994): *Recomendaciones del Informe de la Unidad Especial para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Prevención y Corrección del Fraude*, Cuadernos de Actualidad, nº 6.

VVAA (2002): *La corrupción en España hoy: Situación y expectativas*, Informe GRECO sobre Corrupción en España, Fundación Carles Pi i Sunyer, Barcelona.

WILLARD, J. (1989): *L'économie souterraine dans les comptes nationaux*, Economie et Statistique, nº 226.

YBARRA, J. A. (1982): *La reestructuración espontánea de la industria del calzado español: aspectos laborales y territoriales*, Boletín de Estudios Económicos, nº 117.

YBARRA, J. A. (1998): *Economía Sumergida. El estado de la cuestión en España*, Unión General de Trabajadores, Murcia.

YBARRA, J. A. (2000): *La informatización como estrategia productiva. Un análisis del calzado valenciano*, Revista de Estudios Regionales, nº 57.

YBARRA, J. A. (2001): *Elche: la fábrica dispersa. Los trabajadores de la industria del calzado. Cambios en las condiciones de vida y trabajo*, Revista La Rella.

YBARRA, J. A. (2003): *Empleo y Trabajo desde la perspectiva local*, Arxius nº 8, junio 2003.

YBARRA, J. P. (1995): *La informalidad en España: Un viaje hacia la institucionalización de la economía oculta*, Boletín de Estudios Económicos, vol. L-155.

YUNUS, M. (1998): *Hacia un mundo sin pobreza*, Andrés Bello Editores, Madrid.

ZUBERO, I. (1996): *Movimientos sociales y sindicalismo del futuro*, en Delgado, S. y Vélez, A. J. (eds.): *El futuro del sindicalismo*, Diputación Provincial de Granada, Granada.

978-84-8333-447-8



9 788483 13347 8