

ECONOMÍA, TRABAJO
Y SOCIEDAD

MEMORIA
SOBRE
LA SITUACIÓN
SOCIOECONÓMICA
Y LABORAL
ESPAÑA 2008

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

ECONOMÍA, TRABAJO
Y SOCIEDAD
MEMORIA
SOBRE
LA SITUACIÓN
SOCIOECONÓMICA
Y LABORAL
ESPAÑA 2008

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones
NICES: 565-2009

Colección Memorias
Número 16

La reproducción de esta Memoria está
permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 2009

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España. 2009

Derechos reservados conforme a la Ley:

Consejo Económico y Social.

Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.

Tel.: 91 429 00 18 - Fax: 91 429 42 57

E-mail: publicaciones@ces.es

Información Internet: **www.ces.es**

ISBN: 978-84-8188-307-7

Depósito legal: M.

Preimpresión: Marasán

José Romero, 2 - 28039 Madrid

Imprime: Imprenta FARESO, S.A.
Paseo de la Dirección, 5
28039 Madrid

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE ESPAÑA EN 2008

Aprobada en la sesión extraordinaria del Pleno
del Consejo Económico y Social
celebrada el 1 de junio de 2009

PRESENTACIÓN

El pasado día 1 de junio, el Pleno del Consejo Económico y Social aprobó la *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España* de 2008, que ahora me honro en presentar. Elaborar esta Memoria supone cumplir un mandato legal, contenido en el artículo 7.1.5 de la Ley 21/1991, por la que se Crea el Consejo Económico y Social, y es también una tarea cotidiana del Consejo, en todas las dimensiones de este calificativo. Son ya 16 años de elaboración por el CES de la Memoria, y con ello creo, con modestia, pero con fundamento, que podemos decir que la Memoria se ha convertido en un referente cotidiano, en su sentido de habitual o consuetudinario, para el conocimiento de la situación socioeconómica de España.

Y la Memoria es una actividad cotidiana del CES, en su sentido más literal de diario u ordinario, porque ocupa una parte muy considerable de los trabajos del Consejo. La propuesta de índice de la Memoria fue aprobada por la Comisión Permanente el 10 de diciembre de 2008, y a partir de ahí se fueron sucediendo e intercalando los trabajos técnicos del Área de Estudios y las deliberaciones de la Comisión de Trabajo, con 17 reuniones formales, que incluían también un amplio número de comparecencias de destacadas figuras del análisis económico, laboral y social.

La elaboración de la Memoria es tarea de muchas personas, de técnicos y de Consejeros, pero quisiera ahora concretarla en el Presidente de la Comisión de Trabajo, experto en el Grupo Tercero del CES, Jesús Cruz Villalón, y en los Consejeros ponentes de cada uno de los capítulos en representación de los tres Grupos, Juan José Dolado, para el capítulo I; Blanca Villate, para el capítulo II y José de la Cavadá para el capítulo III.

2008 ha sido un año marcado claramente por la referencia simbólica de los 30 años de la Constitución Española, de cuyo modelo sociopolítico de participación de los interlocutores sociales y los representantes de la sociedad civil organizada es un claro ejemplo el CES. Y ha sido también, desafortunadamente, un año marcado por la crisis económica y del empleo. Es habitual que en estas presentaciones de la Memoria se subraye su característica y su valor añadido de constituir un diagnóstico compartido de quienes son observadores de la realidad socioeconómica de España, precisamente porque son protagonistas de la misma.

Las Memorias del CES se han elaborado habitualmente en momentos de crecimiento, se sabe que cuando crece el PIB, es más fácil negociar que cuando mengua, como

ahora desgraciadamente sucede. El crecimiento favorece el diálogo social. Pues bien, en época de decrecimiento, en esta que podríamos llamar primera Memoria de la crisis, el consenso ha vuelto a funcionar, y el diagnóstico ha sido de nuevo concertado.

Esta es la tercera vez que me corresponde presentar la Memoria del CES. Presenté la de 2006, cuando nuestra economía crecía a tasas del 3,9, la de 2007, cuando aún crecíamos casi un punto por encima de la media europea, me toca ahora esta presentación en un momento muy distinto de nuestra situación económica, sería pues razonable que cambiara el análisis, que otro fuera el diagnóstico, porque otra es la situación. La primera sorpresa que nos llevamos es que los análisis de 2006 y 2007 lo que básicamente hacen es adelantar las conclusiones de 2008. Parecería que ningún año es nuevo, ni siquiera uno tan excepcional como 2008. Destaca la línea argumental de continuidad.

En la Memoria de 2006, además de destacar los datos conocidos: alto endeudamiento de hogares, reducción de la remuneración de los asalariados en el PIB, incremento de la temporalidad..., apuntábamos una serie de criterios que vienen conformando la opinión estratégica del CES: falta de coordinación entre las Administraciones del Estado y de las comunidades autónomas en políticas de empleo, necesidad de mejorar el capital humano como factor estratégico del nuevo modelo productivo, problemas serios en abandono escolar y comprensión lectora.

En la Memoria de 2007 se incluían dos opiniones sobre el contexto internacional y europeo, hoy difícilmente discutibles: “los nuevos agentes e instrumentos de inversión cada vez son más opacos y escasamente sometidos a regulación”, y, en lo que a Europa se refiere: “Dificultades para lograr un funcionamiento eficiente del proceso decisorio y lograr una voz única”. Y de nuevo se destacaba el objetivo estratégico: “la necesidad de desarrollar políticas estructurales estables en el tiempo que potencien la productividad y la competitividad a través de la mejora del capital físico, humano y tecnológico”.

Entremos ya en 2008. Encuadrar los datos españoles en una perspectiva internacional, y en particular de la Unión Europea, es práctica habitual de las Memorias. Pero este enfoque es especialmente importante en 2008, cuando una crisis de origen internacional y ubicada en la economía financiera se va propagando globalmente y al conjunto de la economía.

De los datos que manejamos puede hablarse de una contradicción entre efectos globales de la crisis y gobernanza local de las actuaciones respecto de ella. Y tampoco en el ámbito europeo los resultados han sido satisfactorios. El CES considera que la respuesta europea ante la crisis ha estado caracterizada por un clima de desconcierto, con una respuesta tímida y tardía del Banco Central Europeo, y por la falta de protagonismo, ante la imposibilidad de alcanzar sus objetivos, de la Estrategia de Lisboa. Ha faltado coordinación, han faltado posiciones comunes, y no se puede ignorar la relación entre esto y la debilidad institucional de la Unión Europea, por el retraso en su construcción política.

Respecto de la economía española, la Memoria de 2008 reitera la idea expresada en anteriores Memorias de cómo la larga fase expansiva de nuestra economía había venido acompañada de una serie de desequilibrios como el excesivo sesgo de la demanda interna hacia el consumo privado y la inversión en construcción, con sus efectos de endeudamiento de empresas y familias, creciente déficit comercial y ampliación de necesidades de financiación externa.

Puede hablarse de una expansión internacional de la crisis financiera que ha actuado como detonante o potenciador de una crisis interna. No cabe duda de que en el contexto de la globalización las economías nacionales tienen una mayor exposición a los riesgos internacionales, y tampoco parece haber dudas sobre cómo los diagnósticos de las debilidades del patrón de crecimiento de la economía española se han hecho realidad con la crisis.

Tradicionalmente se reclamaba desde el CES la compatibilidad entre gasto público y fiscalidad. La coherencia fiscal y funcional del gasto es básica para nosotros, urgidos, ante el cambio de patrón, a invertir en educación, I+D+i, infraestructuras o dependencia. La complejidad de la situación que empuja a arrinconar la política fiscal restrictiva y a tratar de contrarrestar el ciclo con políticas de demanda expansiva, acabará por alumbrar el “protagonismo de la política fiscal expansiva de corte keynesiano”.

La Memoria duda sobre la eficacia de la nueva deducción de 400 euros, se cuestiona la oportunidad de la eliminación del impuesto sobre el patrimonio y hubiera deseado que el Fondo de Inversión Local además de crear empleo hubiera contribuido a aumentar la productividad o la utilidad social.

La situación actual plantea retos en el sector público, y obliga —si se quieren evitar problemas futuros de sostenibilidad de las finanzas públicas— a profundizar en la racionalización del gasto y en la mejora de la eficiencia de la gestión pública, así como a combatir el fraude fiscal. Y si fuera necesario deberán instrumentarse reformas impositivas que permitan incrementar los ingresos públicos sin afectar negativamente a la demanda agregada.

En una perspectiva territorial convendría subrayar que los datos de evolución del PIB y del empleo, desagregados por comunidades autónomas, nos muestran la paralización en 2008 del proceso de convergencia entre comunidades que en los últimos años afortunadamente se había producido.

Parece claro que las diferencias en la composición sectorial de la actividad económica entre territorios son un factor clave para explicar los retrocesos en crecimiento económico y empleo que han frenado el proceso de convergencia territorial. Y parece importante introducir esta variante de la cohesión territorial en el análisis de la situación económica y del empleo y en la incidencia que en ellos puede tener la especialización productiva de la economía. Y esto no es sólo un análisis de lo que ha ocurrido. Si pensamos en la evolución deseable del modelo productivo hacia actividades con mayor valor añadido y productividad, vinculadas a su vez con empleos más

cualificados y productivos, los desequilibrios territoriales podrán volver a surgir si no se tienen en cuenta estas diferencias en los niveles de partida entre comunidades autónomas.

Con los datos de la Memoria, cabe definir a nuestro mercado de trabajo por una segmentación múltiple y dual. Es clásica la segmentación de nuestro mercado entre trabajadores fijos y temporales. Es muy importante, ocupa casi todo el interés social, político y académico, pero no es la única y ni siquiera sabemos si es la más nociva. Nuestro mercado está segmentado entre fijos y temporales, hombres y mujeres, jóvenes y mayores, nacionales y extranjeros y, por último, trabajadores cualificados y trabajadores no cualificados, quizás la segmentación estructural de mayor calado. Todas ellas se entrecruzan, se alimentan entre sí y su propia conexión agudiza el problema.

Algunos datos para entender de qué estamos hablando: el 55 por 100 de la destrucción de empleo obedece a extinción de contratos temporales, volatilidad ésta incompatible con la formación, la cohesión y, naturalmente, con la productividad. Tradicionalmente los niveles de paro de los jóvenes duplican los de los trabajadores de más edad y sus tasas de temporalidad se disparan, lo que dificulta la integración y el proyecto social. La segmentación de género es un despilfarro social que afecta nuclearmente a la propia eficiencia del sistema.

Hemos repetido que el fenómeno migratorio no iba a ser transitorio, tenía vocación de permanencia, la tasa actual supera al 11 por 100 y puede sorprender que en época tan difícil se mantengan estos porcentajes. El trabajador inmigrante tiene un riesgo superior al español de perder su empleo, sin embargo sus probabilidades de encontrar empleo superan a las de los nacionales, pero su malla de protección es más débil, situación ésta inquietante que puede plantearnos problemas nuevos.

Y por último la segmentación de cualificados y no cualificados, que es esencial, como veremos un poco más adelante al analizar el sistema educativo. La dicotomía del siglo XXI.

Al hilo de estos datos, la Memoria llama la atención sobre la necesidad de una reflexión sobre qué medidas de más largo plazo, que atiendan a problemas más estructurales, requiere la economía española. El CES cita aspectos como la regulación financiera, la participación sectorial en la actividad, la financiación local, la política de vivienda, la dependencia energética, la I+D+i o la educación, y subraya que muchos de los problemas en estos ámbitos ayudan a explicar el impacto diferencial que la crisis está teniendo en España.

Más allá de la llamada de atención sobre estos ámbitos de actuación, me parece importante observar la conexión de muchos de ellos, entre sí y con el empleo. El ejemplo más claro sería el de la I+D+i y la educación. La mejora del nivel educativo es imprescindible para poder utilizar de forma efectiva un aparato productivo con mayores niveles de capitalización tecnológica, como lo es también, desde la perspectiva del empleo, para poder acceder a los puestos de trabajo que este nuevo aparato productivo

demandaría. Y en ambos casos, la combinación de inversión tecnológica y de capital humano es condición necesaria para la mejora de la productividad.

Estas ideas nos llevarían a otro de los temas de los que, no sólo la Memoria del CES, sino la actividad general del Consejo se ha ocupado con mayor intensidad. Nos referimos al sistema educativo, o, más precisamente, como subraya el título del Informe que el Consejo elaboró a lo largo de 2008 y culminó en 2009, al sistema educativo y el capital humano. El título es expresivo de la orientación del Informe, la relación entre la actuación del sistema educativo y la situación del capital humano de nuestra economía, que alcanza su dimensión más amplia cuando se valora la importancia crucial de la inversión formativa en capital humano para la mejora de la productividad y del empleo.

Al analizar el mercado de trabajo pudimos ver cómo la fragilidad del empleo que la crisis ha puesto de relieve sólo se entiende valorando la segmentación del mercado de trabajo derivada de las diferencias en nivel de cualificaciones y en resultados de productividad en los empleos, que a su vez pueden reflejar un dualismo del tejido empresarial que se articula en torno a las diferencias de nivel en capital físico y tecnológico. No se puede superar la segmentación laboral basada en el nivel de cualificaciones sin actuar en la formación del capital humano, como no se puede superar la brecha en capitalización física y tecnológica sin el incremento de las acciones de I+D+i.

En estos ámbitos se da un encadenamiento de efectos recíprocos, que puede producir resultados positivos si se es consciente de estas conexiones y se actúa para dinamizarlas. Pero, al igual que se puede producir este círculo virtuoso, también se puede entrar en una espiral de atrapamiento entre bajos niveles de productividad, bajos niveles de cualificación y fragilidad del empleo que está detrás de una buena parte de los resultados negativos del empleo.

Otro tema al que el CES viene dedicando una especial atención es el de la puesta en práctica del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia. El CES valoró positivamente la puesta en marcha de este Sistema, en lo que tiene de desarrollo del Estado de Bienestar, de actualización de los sistemas de protección social ante el efecto de fenómenos como la evolución de la demografía o el envejecimiento de la población. Y el CES también ha considerado especialmente el positivo impacto para el desarrollo de nuevos sectores de actividad económica y del empleo que puede derivarse de la puesta en marcha de este Sistema.

Cualquier valoración del desarrollo del Sistema debe tener en cuenta dos factores que le diferencian de las fórmulas tradicionales de la protección social: la combinación de prestaciones económicas y de servicios, y la participación en su gestión y financiación de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas.

Los datos de 2008 muestran algo positivo, el avance en la implantación del Sistema medido por el incremento del reconocimiento de situaciones de dependencia. Pero

al mismo tiempo, el CES constata dificultades para obtener una información homogénea que muestre la realidad de la aplicación del Sistema. Y también observa algunos desequilibrios, como los que se derivan del predominio de prestaciones económicas sobre servicios, que se puede traducir en incrementos del gasto público y menor generación de empleo, o el escaso peso de las valoraciones de dependencia moderada, que no se corresponde con la distribución de la discapacidad y puede hacer pensar en una irregular aplicación por territorios de los baremos.

La novedad y complejidad del Sistema pueden explicar problemas en su puesta en marcha, pero estamos hablando de un Sistema clave para la cohesión social y para el desarrollo de la economía y el empleo. Estamos hablando también de un Sistema en el que de la cooperación entre Administraciones depende la efectividad de los servicios a los ciudadanos. No es forzado decir que con la puesta en marcha del Sistema de Atención a la Dependencia estamos en un terreno en el que una parte importante de la imagen ciudadana del Estado de las autonomías puede quedar comprometida. Una vez más, coherencia de políticas y cooperación entre Administraciones son imprescindibles.

Como ven, los datos negativos de 2008 son abundantes, y podemos utilizar para calificar esta situación el término emergencia, en su dimensión de situación de peligro que requiere una acción inmediata, porque se ha perdido empleo y se ha debilitado el tejido empresarial. Pero también podemos hablar de emergencia en su dimensión de emerger, de salir a la superficie una nueva situación más favorable, porque el diagnóstico compartido sobre los problemas de nuestro modelo productivo y sobre sus alternativas es el primer paso para que emerja una nueva situación más positiva.

La Memoria del CES de 2008 debe verse como una continuidad en la línea de pensamiento de los últimos años, en torno al modelo productivo, a la inversión en capital físico, tecnológico y humano, a la coherencia de políticas y a la cooperación entre Administraciones y entre éstas y los agentes sociales. Por eso me parece importante acabar esta presentación destacando nuevamente la importancia que en sí mismo tiene el acuerdo del CES plasmado en su *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2008*, y, por ello, también agradecer a quienes han colaborado desde el Consejo en la obtención de este acuerdo y en la elaboración de esta Memoria.

MARCOS PEÑA PINTO

Presidente del Consejo Económico y Social

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I. PANORAMA ECONÓMICO	65
INTRODUCCIÓN	67
1. CONTEXTO INTERNACIONAL	67
1.1. Economía internacional	69
1.1.1. Balance de 2008 y perspectivas por áreas	71
1.1.2. Respuestas a la crisis	75
1.2. Comercio mundial	81
2. UNIÓN EUROPEA	86
2.1. Panorama institucional	87
2.1.1. Balance de las presidencias del Consejo	88
2.2. Situación económica y previsiones	92
2.3. Política económica	95
2.3.1. Respuestas europeas a la crisis	95
2.3.2. Política monetaria de la zona euro	102
2.3.3. Avances en la Estrategia de Lisboa renovada	114
3. ECONOMÍA ESPAÑOLA	124
3.1. Situación económica y perspectivas	125
3.2. Sectores productivos	131
3.2.1. Sector primario	133
3.2.2. Industria y energía	140
3.2.3. Construcción	148
3.2.4. Servicios	155
3.3. Agregados de la demanda	168
3.3.1. Demanda interna	169
3.3.2. Sector exterior	177
3.4. Distribución funcional de la renta	188
3.4.1. Evolución del coste laboral unitario real	189
3.4.2. Salarios y costes laborales en 2008	194
3.4.3. Beneficios empresariales en 2008	195

3.5.	Inflación y mercados financieros	197
3.5.1.	Evolución de la inflación	197
3.5.2.	Mercados financieros	205
3.6.	Sector público	210
3.6.1.	Las cuentas públicas en 2008	211
3.6.2.	Los presupuestos públicos para 2009	214
3.6.3.	El retorno de la política fiscal expansiva	225
3.7.	Economía regional	233
CAPÍTULO II. MERCADO DE TRABAJO Y RELACIONES LABORALES		249
1.	MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE EMPLEO	251
1.1.	Perspectiva europea: evolución, objetivos y debates	251
1.1.1.	Balance de la Estrategia Europea de Empleo	260
1.1.2.	Tercer año de los Programas Nacionales de Reforma	266
1.2.	Mercado de trabajo	274
1.2.1.	Panorama del empleo en 2008	278
1.2.2.	Las vías de entrada y salida en el mercado	296
1.3.	Políticas de empleo	305
1.3.1.	Balance del año	305
1.3.2.	Respuestas a la crisis	318
1.3.3.	Planes y servicios públicos de empleo en las comunidades autónomas	329
2.	DIÁLOGO SOCIAL Y RELACIONES LABORALES	335
2.1.	Diálogo social	335
2.1.1.	Diálogo social en la Unión Europea	335
2.1.2.	Diálogo social en España	349
2.2.	Negociación colectiva	359
2.2.1.	Contexto y planteamiento de la negociación	359
2.2.2.	Estructura y ámbitos de aplicación	360
2.2.3.	Negociación colectiva y salarios	365
2.2.4.	Desarrollos recientes en los contenidos negociales	379
2.3.	Conflictividad laboral	390
2.3.1.	Huelgas: principales características y tendencias	390
2.3.2.	Procedimientos extrajudiciales de solución autónoma de conflictos laborales	394
2.3.3.	Conciliaciones y mediaciones administrativas	400
2.3.4.	Asuntos judiciales sociales	402
2.4.	Prevención de riesgos laborales	403
2.4.1.	Instrumentos e iniciativas en la prevención de riesgos laborales	403
2.4.2.	Evolución de la siniestralidad laboral	407
2.4.3.	Actuación inspectora	412

CAPÍTULO III. CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL	419
1. INTRODUCCIÓN: CALIDAD, EQUIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LAS POLÍTICAS SOCIALES	421
2. EDUCACIÓN Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO	429
2.1. Situación del sistema educativo español en el proceso de Lisboa	430
2.2. La calidad del sistema educativo español	444
3. VIVIENDA Y COHESIÓN SOCIAL	463
3.1. El cambio en la situación residencial y del mercado de la vivienda	465
3.2. Novedades en la política de vivienda: medidas dirigidas a las familias	480
3.3. Desarrollo urbano sostenible	487
4. MEDIO AMBIENTE Y SOSTENIBILIDAD	494
4.1. Panorama general	494
4.2. Cambio climático y eficiencia energética	503
4.3. La gestión de los residuos en España	509
4.4. El año del agua	514
5. CONSUMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS	518
5.1. Crisis y pautas de consumo	521
5.2. Protección de los consumidores: seguridad y salubridad de los productos	528
6. SALUD Y SISTEMA SANITARIO	529
6.1. Equidad en salud y en el acceso a los servicios sanitarios	530
6.2. Calidad y sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud	534
7. PROTECCIÓN SOCIAL	543
7.1. Tendencias en protección social	544
7.2. Principales magnitudes del Sistema de Seguridad Social	551
7.3. Desarrollo y renovación del Pacto de Toledo	568
7.4. Envejecimiento y jubilación	571
7.4.1. Envejecimiento y pensiones	571
7.4.2. Vida laboral y jubilación flexible	578
7.4.3. Previsión social complementaria	582
7.5. Otras prestaciones	584
7.6. Servicios sociales y atención a la dependencia	588
7.6.1. La situación de los servicios sociales	588
7.6.2. El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia	591
7.7. Protección por desempleo	596
8. INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL	607
8.1. Iniciativas y evolución de los principales indicadores	608
8.2. La Encuesta Nacional de Inmigrantes	617

9. INCLUSIÓN SOCIAL E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	627
9.1. Pobreza y exclusión social	627
9.1.1. Perspectivas de la inclusión social en el contexto del MAC	627
9.1.2. El riesgo de desigualdad, pobreza y exclusión social	630
9.2. Discapacidad e igualdad de oportunidades	642
9.3. Igualdad entre hombres y mujeres	650
9.4. Inclusión social y nuevas tecnologías	658
ÍNDICES	667
ÍNDICE DE CUADROS	669
ÍNDICE DE RECUADROS	675
ÍNDICE DE GRÁFICOS	677

RESUMEN

CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

1. Contexto internacional

Se esperaba que en 2008 el crecimiento mundial se vería sostenido por las políticas expansivas que se estaban implementando y por el mantenimiento del fuerte dinamismo de las economías emergentes, que hasta la fecha no se habían visto afectadas por la crisis financiera. Sin embargo, el largo periodo de fuerte crecimiento de la economía y del comercio mundial, que había generado un exceso de optimismo sobre su perdurabilidad, se cortó finalmente en 2008, dando lugar al inicio de una crisis económica real, ya no sólo financiera, que alcanzó a todas las economías con mayor o menor intensidad, independientemente de sus propios condicionantes internos.

Economía internacional

Ante este escenario de crisis global, todos los países adoptaron medidas para intentar revertir la grave situación. La pretensión general declarada era que las respuestas a la crisis debían ser consensuadas en el ámbito internacional, mediante una coordinación de las autoridades económicas de todo el mundo que evitase la opción de responder a la crisis mediante un incremento del proteccionismo que distorsionaría la competencia y que finalmente agravaría la situación general.

El intento de dar una respuesta conjunta y consensuada para superar la crisis y alcanzar una recuperación económica perdurable se está llevando a cabo en el marco de las reuniones mantenidas por los líderes de los países del Grupo de los Veinte (G-20). Así, en la segunda reunión del G-20, celebrada en Londres a comienzos de abril de 2009, se aprobaron medidas expansivas de demanda para el estímulo de la economía mundial, a la vez que de refuerzo de la vigilancia de los mercados financieros para estabilizar el sistema financiero mundial.

En efecto, los países del G-20 y el propio Fondo Monetario Internacional (FMI), desde comienzos de la crisis y contrariamente a su proceder habitual, abogaron por la necesidad de implementar amplios planes de estímulo fiscal, que Estados Unidos aplicó rápidamente pero que la Unión Europea dado su limitado modelo fiscal y presupuestario, no ha podido aplicar con la misma contundencia, por lo que los distintos Estados miembros han debido tomar las decisiones al respecto de forma aislada y descoordinada en sus respectivos territorios.

Hasta abril de 2009, los numerosos planes de estímulo adoptados por los gobiernos no han conseguido revertir la tendencia a un empeoramiento de la actividad

económica mundial. No obstante, se está empezando a constatar que las caídas de la actividad son cada vez de menor intensidad, luego cabe preguntarse si se está cerca de alcanzar un punto de inflexión que posteriormente dé lugar al inicio de la recuperación del crecimiento económico.

El incremento del comercio mundial se desaceleró fuertemente y de forma sincronizada en 2008. Para 2009, la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el FMI prevén una inusitada contracción del comercio mundial, por lo que, en esta ocasión, no parece que la recuperación de la economía mundial vaya a provenir de un incre-

Comercio mundial

mento del comercio. Anteriores crisis, en algunos países o regiones del mundo, se pudieron superar precisamente gracias al sector exterior, al compensarse la caída en la demanda interna con la contribución de las exportaciones a regiones que no se habían visto afectadas por la crisis. Sin embargo, la crisis actual es mucho más grave, ya que la caída de la demanda acontece simultáneamente en todas las regiones, siendo el aumento del proteccionismo un factor que podría contribuir aún más a una mayor contracción del comercio mundial.

2. Unión Europea

La Unión Europea no pudo sustraerse al empeoramiento de la crisis financiera mundial, la fuerte contracción del comercio mundial y las correcciones en los mercados de la vivienda y registró fuertes retrocesos en sus principales indicadores macroeconómicos respecto a la evolución que mostraban en los últimos años. La recesión económica afectó desde finales de año a todos los Estados miembros, en mayor o menor

Situación económica

medida dependiendo de la exposición a la crisis financiera, del grado de apertura y de la dinámica del mercado de la vivienda. Así, 2008 fue un año de escaso crecimiento, pero más grave es que las Previsiones de primavera de la

Comisión Europea para 2009 son aún peores, al esperarse un crecimiento negativo de la economía europea del 4,0 por 100, una cifra que rondarán las cinco principales economías europeas, un fuerte aumento del desempleo que se aproximará de media al 10,0 por 100 y un notable incremento del déficit público, hasta el punto de que serán veinte los Estados miembros que superarán el nivel de referencia del 3,0 por 100 del PIB. Por el contrario, la inflación, debido a la debilidad de la demanda y la caída del precio de las materias primas, tenderá a disminuir e incluso a registrar valores negativos a lo largo de 2009 en algunos Estados miembros.

Ante el rápido deterioro de la situación económica durante 2008, acentuada en los últimos meses del año, la Unión Europea se vio obligada a intentar articular una

Medidas de respuesta a la crisis

respuesta conjunta y coordinada a nivel institucional con todos los Estados miembros. Así, se adoptó un paquete de medidas urgentes dirigidas a contrarrestar los efectos

de la crisis financiera sobre la economía europea, en un intento de restablecer la confianza de los mercados y aliviar las tensiones del crédito para empresas y economías domésticas.

Entre estas medidas adoptadas, destacó la elaboración por la Comisión de un Plan europeo de recuperación económica que fue aprobado en el Consejo Europeo de diciembre de 2008, consistente en una respuesta macroeconómica anticíclica a la crisis mediante un ambicioso conjunto de acciones destinadas a apoyar la economía real, siendo el objetivo final de la misma evitar una profunda recesión. La dotación del Plan suponía un impulso inmediato por un importe de 200.000 millones de euros, que representaba el 1,5 por 100 del PIB de la Unión.

Por su parte, y bajo un marco común definido por la Comisión, los Estados miembros pusieron en marcha mecanismos adicionales para corregir los efectos provocados por la restricción del crédito. Entre estas medidas se adoptaron ayudas a empresas, préstamos a tipos de interés subsidiado, sistemas de capital riesgo, préstamos a tipos de interés reducido para empresas que invirtiesen en actividades y productos respetuosos con el medio ambiente, y medidas de garantías.

Por último, y dado que, en parte, el origen de la crisis estaba relacionado con el marco existente de supervisión financiera, se solicitó a un grupo de expertos la realización de un Informe sobre los aspectos relacionados con la supervisión y regulación financiera, en concreto, con la organización de la supervisión de las instituciones y mercados financieros en la Unión, con el refuerzo de los mecanismos de cooperación en materia de estabilidad financiera y con el establecimiento de mecanismos de alerta temprana ante situaciones de crisis. Ello dio lugar al “Informe Larosière”, que señala la necesidad de reforzar la cooperación entre los supervisores europeos y crear un sistema de supervisión más eficiente, integrado y sostenible.

Por su parte, ante una coyuntura de crisis tan intensa, el Banco Central Europeo (BCE) se vio obligado a adecuar a esta situación su instrumentación de la política monetaria, que tradicionalmente había llevado a cabo a través de decisiones sobre los tipos de interés de referencia.

Política monetaria

Después de mantener los tipos de interés en el 4,0 por 100 durante la primera parte del año, e incluso subirlos un cuarto de punto en julio, en octubre de 2008 el BCE empezó a reducirlos rápidamente ante una situación coyuntural cada vez más adversa, que requería, una vez constatado el control de la inflación, impulsar la demanda y aumentar la liquidez rápidamente. A lo largo de los primeros meses de 2009, los tipos siguieron reduciéndose hasta alcanzar el 1,0 por 100 tras la última decisión, a la fecha de cierre de esta Memoria, de mayo de 2009.

Las decisiones que derivaron en una política monetaria más laxa se iniciaron cuando, en un contexto de crisis global con fuerte desaceleración de los precios y ralentización económica, se produjo la quiebra del banco de inversión estadounidense Lehman

Brothers, que complicó la situación y supuso el agravamiento de las turbulencias financieras iniciadas el año anterior. Tanto Estados Unidos como algunos Estados miembros de la Unión Europea adoptaron acciones individuales de respuesta a los problemas del sistema financiero, pero, como ya se ha señalado, era necesario articular una respuesta conjunta y coordinada por parte de los organismos monetarios y financieros, no sólo en el ámbito de la Unión Europea, sino también a nivel internacional.

En este contexto de buscar acciones coordinadas también participó el BCE, que junto a la Reserva Federal de Estados Unidos y los Bancos Centrales de Canadá, Reino Unido, Suecia y Suiza decidieron, en octubre, en una acción coordinada sin precedentes, bajar el tipo de interés medio punto, que en el caso del BCE se situó en el 3,75 por 100, y representó el inicio de sucesivas bajadas.

En cualquier caso, la respuesta dada por el BCE con sus decisiones sobre los tipos de interés se puede considerar tímida y tardía en cuanto a que no fue hasta entonces cuando inició la reducción de los mismos. Por su parte, la Reserva Federal instrumentó una política de reducción de tipos de interés más agresiva, hasta situarlos en los primeros meses de 2009 entre el 0 y el 0,25 por 100.

Sin embargo, las fuertes turbulencias en los mercados financieros limitaron la efectividad de los movimientos en los tipos de interés, por lo que algunos Bancos Centrales completaron estas medidas con inyecciones de liquidez directas, realizadas por los bancos centrales, mediante la compra de deuda pública, la aceptación de activos de menor calidad como garantía en las operaciones crediticias con las entidades financieras o incluso la compra de deuda privada. En definitiva, esta “expansión cuantitativa” tenía como finalidad proporcionar liquidez al sistema en un contexto en que, dada la desconfianza existente en los mercados, el sector financiero no era capaz de reactivar y proporcionar el crédito que demandaba el sector privado.

Por su parte, el BCE ante el menor margen de maniobra en las decisiones sobre tipos de interés, adoptó algunas decisiones para facilitar la gestión y disponibilidad de liquidez, como cambiar el mecanismo de las subastas o ampliar la lista de activos de garantía o colaterales admitidos en las operaciones de crédito del Eurosistema. Con la mejora de las condiciones en la provisión de liquidez, el BCE articulaba una forma de instrumentar la política monetaria distinta de las variaciones de los tipos de interés, basada en la gestión de la liquidez con intervenciones frecuentes, pero atípicas, para influir sobre la elevada volatilidad de los tipos de interés monetarios y reactivar el mercado interbancario. El BCE atendería directamente las demandas de liquidez del sistema, lo que suponía “inundar” de liquidez el mercado monetario.

A pesar de las decisiones del BCE sobre los tipos de interés y la liquidez, la desconfianza existente en el sistema financiero y el escaso funcionamiento del mercado interbancario en el último trimestre de 2008, provocaron una gran volatilidad de los tipos de interés del mercado monetario. Así, al plazo de un mes, el euríbor alcanzó su máximo en octubre, el 4,83 por 100, mientras que en plazos más largos los niveles

superaron el 5,00 por 100. A partir de entonces los tipos empezaron a reducirse alcanzando el euribor a un mes niveles en torno a un punto porcentual. Al plazo de un año, referencia más utilizada en los créditos hipotecarios, el último dato disponible correspondiente al mes de abril de 2009 se situó en el 1,77 por 100.

Durante 2008, también los mercados de valores estuvieron dominados por una fuerte volatilidad derivada de la incertidumbre sobre la evolución de las principales economías y las consecuencias de la crisis financiera. Las caídas significativas durante el año y las elevadas primas de riesgo provocaron fuertes descensos acumulados en todos los índices, destacando en particular las caídas en los índices del sector financiero. La volatilidad también fue la nota dominante en la evolución de los tipos de cambio, reflejando los mercados de divisas el intenso deterioro de las expectativas de los inversores sobre la duración y severidad de la recesión actual.

Por lo que se refiere a la Estrategia renovada de Lisboa, en 2008 comenzó el segundo ciclo de esta nueva etapa (2008-2010) para la que se habían definido las nuevas Directrices de Política Económica y Empleo a finales de 2007. Sin embargo, la aplicación de la Estrategia de Lisboa renovada se enfrentaba en esta etapa a una situación coyuntural muy distinta debido a la crisis y en la que los avances serían más limitados e incluso derivar en retrocesos en algunas variables, como reflejaban los Informes de Progreso de los Estados miembros.

Avances en la Estrategia de Lisboa

De hecho, se hizo patente la imposibilidad de alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa previstos para 2010, por lo que ésta quedaba, de alguna forma, en segundo plano ante la coyuntura más reciente y la necesidad de articular medidas concretas a corto plazo para contrarrestar los efectos de la crisis. Sin embargo, en opinión de la Comisión, esto no debía significar renunciar a la Estrategia de Lisboa como referencia a medio plazo de las políticas económicas de la Unión Europea y de los Estados miembros, por lo que habría que considerar su reformulación una vez superada la crisis.

Para la Unión Europea, 2008 fue un año especialmente difícil, debido a la imposibilidad de avanzar en su articulación institucional, tras el no irlandés al Tratado de Lisboa y, sobre todo, por los intensos ajustes que la crisis económica y financiera mundial ha producido en las economías de los Estados miembros, en mayor medida, a partir del segundo semestre del año.

Panorama institucional

Tanto los Estados miembros como las presidencias de turno han intentado paliar los negativos efectos de la crisis mediante la adopción de medidas de diversa índole. Sin embargo, esta respuesta ante la crisis ha estado caracterizada, en buena medida, por un clima de desconcierto y, en muchas ocasiones, por una falta de coordinación entre las partes implicadas, lo que ha provocado un deterioro en la unidad de acción

y una falta de posición común ante las medidas a tomar para atajar eficazmente la crisis. Así, se ha puesto de manifiesto una cierta debilidad institucional de la Unión Europea provocada, en cierto modo, por la situación de retraso en la construcción política de la misma.

No obstante, a pesar de esta debilidad institucional, la Comisión Europea ha presentado desde finales de 2008 varias comunicaciones relacionadas con la respuesta a la crisis que contenían medidas de carácter urgente para contrarrestar los efectos más negativos de la misma. En este contexto, la aportación más relevante fue el mencionado Plan europeo de reactivación económica, adoptado durante la presidencia francesa de turno del Consejo de la Unión Europea y que preconiza medidas a corto plazo para estimular la demanda, preservar el empleo y contribuir a restablecer la confianza.

Del mismo modo, cabe señalar que la Unión Europea, en colaboración con sus socios internacionales, ha tenido un papel relevante en la labor de refundación de las bases del sistema financiero y del establecimiento de una nueva gobernanza económica-financiera mundial, que se plasmó, en las cumbres mundiales del G-20 que tuvieron lugar el 15 de noviembre de 2008 en Washington y el 2 de abril de 2009 en Londres.

En otro orden de cosas cabe destacar que, bajo la presidencia eslovena de turno del Consejo de la Unión, en el primer semestre de 2008 se decidió apostar formalmente por la creación de una quinta libertad, la relativa a “la libre circulación del conocimiento”, que se uniría así a las cuatro ya existentes y que configuraban hasta ese momento los pilares fundamentales del mercado interior europeo. Finalmente, bajo la presidencia francesa de turno del Consejo de la Unión Europea, se alcanzó un importante acuerdo en lo que se refiere al paquete “Energía/cambio climático” para la reducción de emisiones de gases contaminantes a la atmósfera.

3. Economía española

La evolución de la economía española durante 2008 manifestó la contundencia del impacto que sobre la misma tendrían las tensiones de la economía mundial. La desaceleración iniciada durante el verano de 2007 desembocó en crisis económica en la segunda mitad del año 2008.

Panorama general

Desde una perspectiva estrictamente interna, se venía observando desde 2006 un agotamiento de las fuerzas que habían protagonizado el largo periodo de expansión económica en España ligado a la consolidación del proceso de convergencia y de la integración en la zona euro. La larga fase expansiva se había acompañado de una serie de desequilibrios, principalmente de un excesivo sesgo de la demanda interna hacia el consumo privado y la inversión en construcción, tanto de las empresas como de las familias, apoyándose en crecientes niveles de endeudamiento de estos dos agentes, traducido a su vez en un creciente déficit comercial y en la ampliación de las necesidades de financiación externa del país.

El ajuste se anunciaba como un aterrizaje suave de la actividad hasta que el inicio de la crisis financiera, con el estallido de la crisis hipotecaria, a partir del verano de 2007, truncó la posibilidad de lograr una corrección gradual de los desequilibrios. En 2008 dos perturbaciones aumentaron las tensiones: en los primeros meses del año, la escalada de precios del petróleo y de otras materias primas, presionando al alza el IPC, con la consiguiente erosión de la renta disponible de los hogares españoles y, en la segunda mitad, el recrudecimiento de las turbulencias financieras, que alcanzó una dimensión imprevisible y desembocó en una elevada restricción crediticia y, posteriormente, en una crisis financiera y real generalizada.

De este modo, la economía española registró en 2008 un crecimiento medio de su Producto Interior Bruto del 1,2 por 100, dos puntos y medio por debajo de la tasa media de crecimiento del ejercicio anterior, aunque tres décimas mayor que el crecimiento medio del conjunto de los socios comunitarios. El deterioro de la actividad fue gradual, agravándose a finales de año cuando se confirmó la entrada de la economía española en un periodo recesivo, tras registrar durante dos trimestres consecutivos tasas negativas de variación del PIB.

La demanda interna mantuvo a lo largo del año un perfil de intensa desaceleración, especialmente durante el segundo semestre, centrándose el deterioro fundamentalmente en el gasto en consumo de los hogares y en la inversión en construcción y en bienes de equipo.

Demanda interna

La evolución negativa del consumo privado se explicó por el deterioro de sus determinantes, destacando junto al retroceso del empleo, el impacto negativo que sobre la renta disponible de los hogares tuvo durante gran parte del año las elevadas tasas de inflación; el endurecimiento de las condiciones de financiación, y la disminución de la riqueza de las familias, tanto por la caída del precio de la vivienda, como por el mal comportamiento de las cotizaciones bursátiles; todo ello en un entorno de elevada incertidumbre, que erosionó la confianza de los consumidores.

No obstante, y dado que la insuficiencia del ahorro interno ha sido uno de los principales desequilibrios en la fase ascendente del ciclo, resultó reseñable que el deterioro en el clima económico propiciara una leve recuperación de la tasa de ahorro de los hogares.

En este contexto, el crédito a los hogares, que había alcanzado cotas muy significativas durante la última fase expansiva, se desaceleró notablemente; en el caso del crédito destinado a la adquisición de vivienda, por el agotamiento del mercado inmobiliario, del cambio de signo de la política monetaria a finales de 2005 y, desde finales de 2007, y de una manera más intensa, por la crisis financiera y su impacto en la restricción del crédito y en el endurecimiento de los criterios, en forma de ampliación de las garantías requeridas y de reducción de los plazos máximos de concesión.

La formación bruta de capital fijo, que venía desacelerándose desde el segundo trimestre de 2007, sufrió una fuerte corrección en 2008. En el caso de la inversión en

bienes de equipo, por el rápido ajuste del consumo privado, el debilitamiento de las exportaciones, la ralentización de los beneficios empresariales, el endurecimiento de las condiciones de financiación y las mayores dificultades para captar recursos. Por su parte, la caída de la inversión en construcción se centró en el componente residencial, respondiendo fundamentalmente a la finalización de un ciclo inmobiliario basado en fuertes desajustes en términos de sobrevaloración de los precios de la vivienda y de sobreproducción de las mismas.

La persistencia a lo largo de la fase expansiva de la economía de unos bajos tipos de interés reales y de un notable dinamismo de la demanda, se tradujo en un intenso y rápido crecimiento del recurso al crédito por parte de los sectores productivos. En concreto, la financiación al sector servicios registró un incremento exponencial y, dentro de éste, las actividades inmobiliarias, cuyo peso actual sobre el pasivo de las entidades financieras pone de relieve la vulnerabilidad a la que están expuestos sus balances.

Desde finales de 2006 el acceso al crédito comenzó a desacelerarse, intensificándose en 2008, como consecuencia de la contracción de la demanda —ante el deterioro de la confianza y de las expectativas de los agentes, y el encarecimiento de la financiación—, así como de la oferta, por el endurecimiento de los criterios para la aprobación de nuevos préstamos a las empresas, a través de unas condiciones mucho más exigentes.

Frente a la previsión de que la demanda externa neta iba a detraer cuatro décimas al crecimiento económico en 2008, el resultado final fue que la demanda exterior con-

Sector exterior

tribuyó con 1,1 puntos porcentuales al crecimiento agregado de la economía española. A lo largo del año, tanto las exportaciones como las importaciones se desaceleraron, estas últimas en mayor medida, siendo en el cuarto trimestre la aportación positiva del sector exterior ya de 2,3 puntos.

La necesidad de financiación exterior de la economía española, el endeudamiento neto con el exterior, se redujo en 2009 y pasó de representar el 9,7 por 100 del PIB de media en 2007 al 9,1 por 100 en 2008, y acabar el año ya por debajo del 8,0 por 100. La fuerte desaceleración de la fase expansiva de la economía española registrada a partir del segundo semestre de 2007 junto con unas expectativas menos halagüeñas, unos costes de financiación más elevados y una menor liquidez están dando lugar a una menor necesidad de financiación exterior.

Así, la abultada necesidad de financiación exterior de la economía española acumulada en la última década tiende a disminuir desde el inicio del brusco cambio en el escenario económico iniciado a mediados de 2007 y dará lugar previsiblemente a una reducción aún mayor en los próximos años mientras perdure el escenario de escaso crecimiento.

No obstante, la necesaria corrección del déficit exterior de la economía española se está realizando mediante un menor consumo e inversión, en vez de por un aumento de

la demanda externa, lo que no es lo más adecuado, al implicar un mayor incremento del desempleo.

Por otro lado, la financiación de dicho déficit exterior se encontró en 2008 con mayores dificultades aún que el año anterior, dado que las operaciones financieras con el exterior, excluido el Banco de España, se saldaron con importantes entradas netas de capitales, pero inferiores a las de un año antes y claramente insuficientes para financiar la totalidad del desequilibrio exterior.

En 2008 disminuyeron fuertemente los flujos mundiales de inversión extranjera directa (IED) como consecuencia de la crisis económica mundial, siendo los países desarrollados los más afectados por este descenso. Sin embargo, la economía española mantuvo su atractivo para la inversión directa extranjera, que siguió aumentando, sobre todo en los dos primeros trimestres del año.

Tal y como ocurre desde el año 1997, la inversión directa española bruta en el exterior fue en 2008 superior a la extranjera directa en España, pero en esta ocasión en escasa medida, e incluso en términos netos las inversiones extranjeras en España superaron a las españolas en el exterior por primera vez desde 1996.

El déficit comercial de mercancías, en términos de aduanas, se redujo por primera vez en los últimos seis años, debido al mayor incremento de las exportaciones, que de las importaciones. Así, la tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones se recuperó y se situó en el 66,7 por 100, dos puntos por encima de la de 2007, registrando todos los sectores mejoras en su tasa de cobertura. Cabe destacar al respecto que los vehículos terminados, debido a la fuerte caída en las importaciones de automóviles y motos, recuperaron el saldo positivo y cifraron su tasa de cobertura en el 130,8 por 100. En cuanto al análisis geográfico de las exportaciones de mercancías, en 2008 volvieron a incrementarse, como en los últimos años, más las ventas fuera de la Unión Europea que las dirigidas a la Unión Europea, principal destino de las exportaciones españolas con el 68,9 por 100 del total.

El turismo, por su parte, por la fuerte caída de los pagos al exterior, superior a la registrada por los ingresos, consiguió compensar el déficit comercial en un 26,5 por 100, tres décimas más que en 2007.

La evolución de los diferentes sectores productivos durante 2008 vino marcada, además de por el debilitamiento de la demanda tanto interna como externa, por el diferente impacto que tuvieron en su producción circunstancias como la subida de los precios de las materias primas y el petróleo, la restricción crediticia y el parón del sector de la construcción. Sólo el sector servicios registró tasas positivas de crecimiento en el último trimestre de 2008, con un avance del 1,7 por 100. El resto de sectores redujo su producción, destacando el descenso de la construcción, un 8,0 por 100, seguido de la industria, un 5,5 por 100 y la agricultura, un 2,7 por 100.

Sectores productivos

Tanto el sector primario como el de la energía sufrieron en primera instancia los vaivenes en los precios de las materias primas y del petróleo, elevando considerablemente sus costes de producción, sobre todo durante la primera mitad del ejercicio.

Por su parte, el impacto sectorial de la restricción crediticia derivada de la crisis internacional de liquidez llegaría por dos vías fundamentalmente: por un lado, a través de las dificultades de acceso al crédito para las empresas, problemática más aguda para el caso de las pequeñas y medianas empresas, y que, por tanto, se cebaría en aquellas ramas productivas de mayor atomización empresarial, como la construcción o la distribución comercial minorista. Y por otro lado, sobre aquellas ramas cuyas ventas se realizan tradicionalmente a crédito, es decir, las que producen bienes de consumo duradero, de las cuales el sector del automóvil es un caso paradigmático.

En 2008, se puso punto final de manera abrupta a la producción inmobiliaria en contra del deseable aterrizaje suave del sector de la construcción, que había llegado a representar un 18,6 por 100 del VAB total de la economía en 2007, teniendo en cuenta tanto el efecto directo como el efecto arrastre, cuando diez años antes alcanzaba un 11,3 por 100. La menor actividad se saldó con una destrucción de empleo del 10,7 por 100, según la Contabilidad Nacional, cuando un año antes todavía era el sector más dinámico en creación de puestos de trabajo. El número de empresas del sector de la construcción y de servicios inmobiliarios concursadas se disparó en los últimos meses del año. A las dificultades de demanda en términos de accesibilidad a la compra de vivienda, que en la primera mitad del año, se relacionaron con la fuerte subida de los tipos de interés y el deterioro de la renta disponible por la aceleración del IPC, y en la segunda mitad del año se explicaron por el aumento del desempleo y la considerable restricción al crédito hipotecario, se sumaron los problemas que para la producción del sector de la construcción supuso la restricción crediticia de finales de ejercicio, máxime cuando es una de las actividades productivas que trabaja con mayores niveles de apalancamiento. Esta restricción fue empeorando a medida que aumentaban la incertidumbre y la falta de confianza en el entorno financiero. La morosidad de los créditos otorgados a este sector sería uno de los mayores desafíos al que se enfrentarían las entidades españolas de crédito.

De hecho, el desplome del sector de la construcción se trasladaría a un elevado número de ramas de actividad, sobre todo industriales, como resultado de sus importantes efectos de arrastre y de absorción; transformando esta menor actividad productiva en un problema de demanda para una gran parte de las ramas productivas. Un claro ejemplo de ello es el descenso en la producción de otros minerales no metálicos (vidrio, productos cerámicos, azulejos, ladrillos o cemento) directamente vinculado al parón de la actividad constructora. De hecho, en los últimos ejercicios, salvo la industria alimentaria y la química, el resto de ramas industriales se ha especializado en los segmentos auxiliares de los sectores de la construcción y del sector del automóvil: siderurgia, metalurgia, producción minerales no metálicos, muebles, maquinaria eléctrica y mecánica.

Por último, los servicios financieros, su producción, sus estrategias empresariales y su regulación tuvieron un papel central en este escenario recesivo. La crisis de confianza internacional y sus efectos sobre la liquidez y los mercados interbancarios dificultaron las operaciones de las entidades, de modo que estas últimas, a su vez, propagarían estos problemas de liquidez y confianza al resto de los sectores productivos bajo la forma de restricción crediticia. Además, el balance de los bancos sufría, por un lado, el deterioro de sus activos relacionados con créditos a empresas del sector de la construcción y de servicios inmobiliarios y, por otro, el avance en las tasas de morosidad, como corresponde a un entorno de crisis económica. Las entidades mostraron una desigual exposición al riesgo en estos ámbitos, con claras diferencias entre las cajas de ahorros y las entidades bancarias, estando las primeras mucho más expuestas a los problemas de morosidad en los créditos a las actividades de construcción y de servicios inmobiliarios. Aunque el resultado neto de las entidades en 2008 fue positivo, unas perspectivas a medio plazo marcadas por un menor volumen de actividad, unos mayores costes financieros y unas mayores dotaciones para insolvencias exigirían una revisión de los costes de explotación y podrían propiciar las fusiones entre entidades.

El deterioro de la actividad tuvo una rápida repercusión negativa sobre el conjunto del mercado de trabajo. Desde mediados de año se inició un proceso de destrucción de puestos de trabajo, de modo que en la segunda mitad del ejercicio se perderían alrededor de medio millón de empleos medidos en la contabilidad nacional como puestos equivalentes a tiempo completo. El ritmo de reducción de empleo no fue igual por sectores, destacando los descensos interanuales del cuarto trimestre de la construcción, un 20,8 por 100, de la industria, 5,5 por 100, o el 4,1 por 100 de la agricultura y la pesca. La tasa de desempleo registrada por la EPA para el cuarto trimestre se situó en un 13,9 por 100.

En términos de la política económica, el ejercicio 2008 obligó a las autoridades a realizar un giro de ciento ochenta grados en los objetivos de la intervención estatal. Así se pasó de tratar de propiciar la corrección de los desequilibrios acumulados durante la fase expansiva a través de una política fiscal restrictiva, como pondrían de manifiesto los superávits hasta 2007, a tratar de contrarrestar el ciclo con políticas de demanda expansiva.

Política económica

De hecho, de manera general se podría afirmar que el año 2008 supuso un considerable reto a las actuaciones discrecionales de política económica. Tal y como se ha comentado, las turbulencias financieras, la situación de incertidumbre y de falta de confianza de los mercados restó eficacia a la política monetaria en cuanto a su capacidad para impulsar la demanda agregada, devolviendo el protagonismo a la política fiscal. Pronto se observó que la actuación de los estabilizadores automáticos era insuficiente para resolver una crisis que ganaba en profundidad a medida que pasaban los

meses. Los impulsos fiscales, hasta ahora muy encorsetados y, en ocasiones, denostados desde múltiples instancias, resultaron ser el único instrumento con el que se contaba en el corto o medio plazo para hacer frente a la caída de la actividad. Las actuaciones de gasto público, independientemente de su financiación, tanto de consumo como de inversión, resultaron, entonces, esenciales para sostener la actividad tanto a corto como en el medio plazo.

En concreto, a finales de ejercicio se presentó el denominado Plan español para el estímulo de la economía, Plan E, que recogía, de manera más o menos sistemática, medidas coyunturales, tanto nuevas como aprobadas anteriormente, así como medidas de reforma estructural, agrupadas en cinco grandes ejes de actuación: apoyo a familias, a las empresas, fomento del empleo, apoyo al sistema financiero y modernización de la economía. Los agentes a los que, principalmente, se dirige el interés de las autoridades: las familias con cargas hipotecarias, las pymes que sufren dificultades de tesorería, las empresas relacionadas con el sector de la construcción y los servicios inmobiliarios y el sector financiero.

Estas medidas podrían entenderse como de medio o corto plazo y no pueden obviar la necesidad de realizar una reflexión con detenimiento sobre qué medidas de más largo plazo y que atiendan a problemas más estructurales requiere la economía española. Muchos de ellos explican, en cierto modo, el impacto diferencial que está teniendo la crisis en España y afecta a las previsiones sobre la profundidad o duración que ésta pueda llegar a tener en la misma. Cabría contemplar aspectos como la regulación financiera, la participación sectorial en la actividad, la financiación local, la política de vivienda, la dependencia energética, la I+D, la educación, entre otros.

Las previsiones económicas para España en 2009 no son buenas y empeoran rápidamente a medida que transcurre el año y se van conociendo nuevos datos, de tal modo que en cuestión de meses las previsiones de las diferentes instancias internacionales

dibujan escenarios mucho peores a los de los pronósticos precedentes. Hay que tener en cuenta, en todo caso, que en el actual contexto económico mundial de enorme inestabilidad, incertidumbre e interconexión, en el que la

Previsiones

imprevista y veloz espiral recesiva global se está tratando de contrarrestar con políticas fiscales y monetarias expansivas de gran envergadura, de las que se desconoce su eficacia, los pronósticos sobre el futuro económico de cualquier país resultan aventurados, por lo que hay que tomar cualquier previsión con gran cautela.

En 2008, con un aumento del PIB nominal del 4,2 por 100 y una reducción del empleo del 0,6 por 100, se produjo una fuerte caída de la recaudación por impuestos in-

directos, muy asociada al declive del sector de la vivienda, que contrastó con el considerable aumento del excedente bruto/rentas mixtas y el más moderado de la remuneración de los asalariados. En términos de distribución de la

Distribución funcional de la renta

renta, dichas dinámicas se traducen en una muy notable reducción de la participación de los impuestos indirectos en el PIB, de casi dos puntos porcentuales, que aprovecha ligeramente la retribución del factor trabajo, que gana dos décimas de PIB, y que revierte en su mayor parte en un aumento del excedente bruto/rentas mixtas.

Durante la primera mitad de 2008, la evolución de la inflación, medida a través del índice de precios de consumo (IPC), continuó con la senda alcista iniciada en los últimos meses del año anterior. Desde julio, los datos de inflación empezaron a reflejar cierta desaceleración, agudizada conforme pasaban los meses, situándose a final de año en mínimos, por debajo del 2,0 por 100. Después del fuerte incremento experimentado por los precios tanto del petróleo como de otras materias primas en 2007 y parte de 2008, su brusca reducción desde el verano está en el origen principal de la desaceleración de los precios, a lo que se ha unido una fuerte caída de la demanda, que ha llevado las tasas de inflación en los primeros meses de 2009 a valores negativos, siendo el último dato disponible, a la fecha de cierre de la Memoria, en abril del -0,2 por 100.

*Inflación y mercados
financieros*

El hecho de alcanzar puntualmente tasas negativas se explica principalmente por el efecto base derivado de los valores extremos al alza y a la baja registrados por los precios del petróleo (que pasaron de 133,4 dólares por barril en julio a 40,3 dólares por barril en diciembre) y otras materias primas en relación al año anterior, aunque también refleja la incertidumbre existente sobre la evolución de la economía española en un contexto de crisis global y la desconfianza de los agentes económicos, que ha derivado en una caída de la demanda de gasto del sector privado y condicionado el sesgo a la baja de la inflación.

Como consecuencia de la evolución de los precios a lo largo del año y en particular la moderación de los últimos meses en España y en la UEM, el diferencial de precios con la Eurozona, medido en términos del índice armonizado de precios de consumo (IAPC), que se había mantenido en torno a un punto porcentual hasta octubre, se redujo desde entonces de forma importante, llegando a situarse la inflación española una décima por debajo de la inflación de la zona euro en diciembre, algo que no había ocurrido desde la entrada en vigor de la moneda única en 1999. Esta reducción no se trasladó completamente al diferencial de inflación subyacente que alcanzó tres décimas al final del año. Así, habría factores distintos de la energía que explicarían la persistencia de este diferencial y con ella la pérdida de competitividad de la economía española.

Por lo que se refiere a los mercados de valores, después de que en 2007 los efectos de la crisis financiera no se hubieran reflejado de forma intensa en las bolsas, el año 2008 se convirtió en uno de los más negativos y complejos para los mercados de valores de todo el mundo, dado que todos los mercados financieros, monetarios, crediticios y de valores e instrumentos financieros estuvieron sometidos a tensiones de

valoración y liquidez sin precedentes. Los mercados bursátiles acusaron, cada vez con mayor intensidad, los efectos y expectativas negativas que la crisis financiera provocó sobre la actividad económica y, en particular, sobre las empresas cotizadas.

Las bolsas españolas no fueron ajenas a este comportamiento tan negativo de los mercados de valores mundiales. A la caída de las cotizaciones se unió un gran aumento de la volatilidad, con oscilaciones constantes en las cotizaciones a lo largo del año. Aunque el volumen de contratación se redujese un 22 por 100 respecto al año anterior, en 2008 se alcanzó el segundo mayor volumen de su historia con 1,2 billones de euros. Esto confirma el papel desempeñado por la Bolsa como proveedor de liquidez y de información puntual sobre el precio de los activos cotizados, incluso, en situación de crisis.

El cambio de ciclo económico ha truncado las tendencias de las cuentas públicas observadas a lo largo de la larga etapa de expansión económica. A partir de 2008, el gasto público tiende a acelerarse por la activación de los estabilizadores automáticos y la aprobación de medidas discrecionales de expansión del gasto, mientras que los ingresos públicos, cuya boyante trayectoria estaba muy ligada a un patrón de crecimiento

que se ha agotado, sufren una contracción preocupante, que también es consecuencia de las continuas rebajas fiscales estructurales de la imposición directa acometidas desde mediados de los años noventa al calor de la coyuntura.

Sector público

Como consecuencia de ello, el intenso proceso de contención del déficit y la deuda públicos característico de fase de expansión económica se invierte, iniciándose una tendencia a cerrar las cuentas públicas con déficit y aumentar la deuda pública, que se antoja persistente al menos en el corto plazo, hasta tanto se mantenga la necesidad de apoyar al sector financiero para reactivar el crédito y de emplear la política fiscal para impulsar la demanda.

Así, en 2008 las Administraciones públicas en conjunto cerraron sus cuentas con un déficit del 3,8 por 100 del PIB, que ha superado todas las previsiones, situándose por encima del estricto límite establecido en la legislación española de estabilidad presupuestaria (1,5 por 100), pero también del previsto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (3,0 por 100), lo que ha motivado la apertura del procedimiento europeo por déficit excesivo. La mitad del déficit se generó en las administraciones subcentrales, el Estado registró un déficit del 2,7 por 100 y el superávit de la Seguridad social se redujo al 0,8 por 100 del PIB, prácticamente por el importante aumento del déficit del servicio público de empleo estatal (-0,5 por 100 del PIB). La necesidad de financiar tanto los saldos deficitarios como las medidas de apoyo al sector bancario a través del Fondo de Adquisición de Activos Financieros (0,9 por 100 del PIB) dio lugar a que el peso de la deuda pública se incrementara por primera vez desde 1997, hasta el 39,4 por 100 del PIB.

El déficit de las Administraciones públicas en 2008 se explica en gran medida por el desplome de los ingresos no financieros, que se reducen un 6,9 por 100, hasta

situarse en un nivel, el 36,6 por 100 del PIB, inédito desde finales de los ochenta, en parte por el deterioro de la coyuntura económica, particularmente del sector inmobiliario, y en parte debido a las importantes rebajas impositivas con vocación de permanencia aprobadas. Por su parte, los gastos no financieros registraron un crecimiento anual del 8,7 por 100 aumentando su participación en el PIB, hasta el 40,5 por 100. Todas las rúbricas de gasto corriente, salvo el pago de intereses de la deuda, registraron incrementos superiores a los del PIB, destacando, tanto por su significación como por su mayor dinamismo, la relativa a las prestaciones sociales, que aumenta un 10,4 por 100, acusando el aumento de más del 30,0 por 100 del gasto en prestaciones por desempleo, la partida más sensible a la mala coyuntura.

El rápido, grave y continuado deterioro de la coyuntura económica desde el tercer trimestre de 2008, momento en que se elaboraron los proyectos de presupuestos para 2009, junto con la adopción desde entonces de numerosas medidas con impacto presupuestario y que no se reflejan, por tanto, en los presupuestos iniciales, resta verosimilitud a las cifras contenidas en los mismos. En el caso de la Administración central, el desplome más allá de lo previsto de los ingresos tributarios y las cotizaciones sociales y el aumento extraordinario del gasto no financiero, ya sea por efecto de los estabilizadores automáticos del presupuesto, como por la adopción de importantes medidas discrecionales de impulso de la actividad, tanto de ingresos como de gasto, implica que, a pesar de haberse tomado simultáneamente alguna medida extraordinaria de contención del gasto corriente, las cuentas públicas en 2009 tendrán un carácter sensiblemente más expansivo que las aprobadas inicialmente por el Parlamento. De hecho, en la Actualización del Programa de Estabilidad aprobada en enero de 2009 el Gobierno revisó al alza las previsiones de déficit de las Administraciones públicas para dicho año fijándolo en el 5,8 del PIB, una cifra que la Comisión Europea ya ha elevado en sus últimas previsiones de primavera hasta el 8,6 por 100 del PIB.

La dimensión y el alcance que está cobrando la actual crisis económica ha devuelto el protagonismo a la política fiscal expansiva de corte keynesiano, sobre todo ante la ineficacia mostrada por la política monetaria para impulsar la demanda debido a la drástica restricción del crédito, así como por la falta de idoneidad de estrategias de devaluación o depreciación competitiva dado el carácter global de la recesión. En esta línea, en España se han aprobado desde abril de 2008 numerosas disposiciones fiscales y financieras con efectos en el periodo 2008-2010, con la idea de reactivar el crédito, el consumo, la inversión y el empleo, conformando el denominado Plan E.

Entre las medidas que implican una reducción de la presión fiscal, destacan las rebajas fiscales estructurales del IRPF y el Impuesto de Sociedades por la reforma de 2006, que se aprobó antes de vislumbrarse la crisis y en un contexto de aumentos fenomenales de la recaudación que ahora se han evaporado. También con efectos en 2008 es importante la transferencia de rentas derivadas de la deducción por nacimiento o adopción y, sobre todo, de la nueva deducción de 400 euros por rendimientos del

trabajo, la única medida específicamente ideada para impulsar la demanda, pero cuya eficacia resulta dudosa, habida cuenta de que no beneficia a los colectivos con menor nivel de renta, más proclives a traducir en consumo los aumentos de renta. Destaca también por su cuantía la eliminación del impuesto sobre el patrimonio, una medida difícilmente reversible que beneficia a las rentas altas, y cuya oportunidad es seriamente cuestionable porque es previsible que la merma recaudatoria no revierta en aumentos de la demanda. Por último, el impacto recaudatorio de las nuevas bonificaciones de las cuotas empresariales a la seguridad social dependerá precisamente de su eficacia como instrumento de creación de empleo.

Por el lado del gasto, el fondo de inversión local, así como la parte del fondo de dinamización dedicada a inversión pública, que suman una cuantía nada desdeñable (0,9 por 100 del PIB) son las medidas con un impacto más directo sobre la demanda. Sería deseable, no obstante, que las inversiones que se realicen con cargo a estos fondos, además de crear empleo, contribuyan a aumentar la productividad o la utilidad social, evitando la obras y construcciones suntuarias o meramente estéticas. Por otro lado, en paralelo al aumento de la inversión pública se han aprobado medidas contractivas, como la reducción de la oferta pública de empleo o la restricción del gasto corriente, que limitan el efecto expansivo del programa.

En general, destaca en España la ausencia de medidas de impulso del consumo a través del incremento de las transferencias a los colectivos más vulnerables, excepción hecha de la reposición de las prestaciones por desempleo a los trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo y de las modestas subvenciones a la movilidad laboral de los parados previstas en el Plan extraordinario de *inserción laboral*.

Por último, se ha adoptado un conjunto de ayudas financieras a empresas, algunas horizontales, como la mayor parte de las líneas ICO, y otras sectoriales —automoción, turismo y, muy singularmente, sector financiero— que, con independencia de su eficacia relativa para reactivar el crédito y la actividad productiva, implican un aumento muy considerable de la deuda pública y, en la mayor parte de los casos, también del déficit público, contrariamente a lo que suele argumentarse desde las instancias políticas responsables.

Teniendo pues presente el coste real y potencial de las medidas que se están tomando, y teniendo en cuenta que la confianza de los agentes económicos en la solvencia del gobierno es fundamental para lograr la recuperación económica, es preciso reclamar de las autoridades un esfuerzo en el terreno de la transparencia de las cuentas públicas, sobre todo en relación con los costes de las medidas financieras que, de manera llamativa, en el Programa de Estabilidad Presupuestaria 2007-2011 se consideran sólo de manera tangencial.

En definitiva, la situación actual plantea importantes retos al sector público. La necesidad de aumentar el gasto público para apoyar al sector financiero, de mantener, como mínimo, los niveles de protección por desempleo, de incrementar la inversión

pública para generar empleo, y de garantizar la suficiencia financiera de las comunidades autónomas para asegurar la financiación de la sanidad, los servicios sociales y el necesario aumento del gasto en educación e I+D+i, exige, si se quieren evitar problemas futuros de sostenibilidad de las finanzas públicas, profundizar en la racionalización del gasto y en la mejora de la eficiencia de la gestión pública, así como combatir decididamente el fraude fiscal. Si fuera necesario, además, deberían instrumentarse reformas impositivas que permitan incrementar los ingresos públicos sin afectar negativamente a la demanda agregada, es decir, dirigiendo el incremento de la presión fiscal a los grupos de contribuyentes que hasta ahora traducen la menor presión en mayor ahorro y no en mayor gasto. El aumento del tipo marginal del IRPF, la recuperación de la imposición sobre la riqueza, la eliminación de la deducción por obtención de dividendos, el gravamen de las operaciones especulativas en bolsa, o la reestructuración de la imposición sobre beneficios societarios para gravar relativamente menos los beneficios reinvertidos, son algunas de las propuestas que podrían barajarse.

El deterioro de la economía española en 2008 se hizo patente en el conjunto de las comunidades autónomas, registrando todas ellas tasas de crecimiento del PIB inferiores a las del año anterior. Dichas variaciones mostraron, además, un comportamiento *Economía regional* más heterogéneo que en ejercicios anteriores, en función de sus respectivas estructuras productivas, dando lugar a un aumento de las disparidades regionales.

De esta forma, las regiones con un mayor peso de aquellos sectores más afectados por el contexto económico, como la construcción y la industria, fueron las que, en términos generales, más se deterioraron, mientras que por el contrario, las que menos acusaron la desaceleración fueron aquellas con un mayor desarrollo del sector servicios, al ser ésta la rama de actividad que mantuvo un mayor dinamismo en 2008.

El proceso de aproximación entre las regiones españolas que se venía produciendo en los últimos años, tanto en términos de tasas de crecimiento del PIB real, como del nivel de PIB per cápita, se detuvo en 2008, produciéndose un ligero aumento de la divergencia, lo que pone de manifiesto la relación directa existente entre la convergencia regional y el ciclo económico, de manera que en épocas de aceleración económica, las regiones tienden a converger, mientras que en periodos de desaceleración o recesión, como el actual, la dispersión aumenta.

Parte importante de este deterioro en la convergencia está relacionado con la especialización productiva regional, de manera que, el impacto positivo que tuvo sobre las regiones menos desarrolladas el auge de la construcción y de determinados servicios, favoreciendo la aproximación entre los niveles de renta regional, se tornó negativo con el cambio de ciclo, dando lugar a un aumento de las disparidades entre las regiones españolas. Por tanto, en la medida en que el proceso de convergencia se ha sustentado en gran parte en el auge de la construcción y de otras actividades caracterizadas por una

baja productividad, de saldarse la actual crisis económica con un cambio en el modelo productivo de la economía española hacia sectores de mayor valor añadido y, por tanto, de mayor productividad, las diferencias entre las comunidades autónomas podrían intensificarse.

También aumentó en 2008 la dispersión entre las tasas de inflación de las comunidades autónomas, rompiéndose la tendencia de los últimos años de convergencia en precios. Lo mismo ocurrió con el IPC subyacente, si bien en este caso la dispersión se mantuvo por debajo de la del índice general, lo que refleja un comportamiento más homogéneo en los niveles de inflación de carácter estructural de las regiones españolas.

El fuerte deterioro de la actividad económica llevó a los gobiernos regionales a adoptar diferentes actuaciones, en paralelo a las medidas emprendidas por el Gobierno, tendentes a paliar los efectos negativos que se estaban produciendo sobre las empresas y los hogares, fundamentalmente.

Asimismo, en el ámbito de la política de cohesión de la Unión Europea, la Comisión propuso una serie de medidas dirigidas a acelerar los pagos a los Estados miembros y a facilitar el acceso a los Fondos estructurales, en el contexto del Plan europeo de recuperación económica, con el objetivo de activar la ejecución de los proyectos y, en consecuencia, infundir confianza y dinamismo a la economía europea en el escenario actual de crisis.

CAPÍTULO II: MERCADO DE TRABAJO Y RELACIONES LABORALES

1. Mercado de trabajo y políticas de empleo

Aunque desde el segundo trimestre de 2008 ya se vislumbraba una coyuntura más adversa en los indicadores económicos, la situación de los mercados de trabajo de la Unión Europea se mostró relativamente estable, con un ligero repunte del desempleo desde la primavera que se agudizó de forma intensa a finales de 2008. Esta evolución se explica básicamente por el retardo en el impacto sobre el empleo de la menor actividad económica. De hecho, las Previsiones de primavera de la Comisión Europea, de mayo de 2009, señalan para este año una caída del empleo del 2,5 por 100 en la UE-27, generalizada a todos los Estados miembros, que continuará en 2010 con otra del 1,5 por 100, lo que supone la pérdida de unos ocho millones y medio de puestos de trabajo en los dos años.

La destrucción de empleo se ha concentrado principalmente en el último trimestre de 2008, y destaca la intensidad y rapidez con que se ha manifestado en algunas economías, donde además se habían registrado los mayores crecimientos en los años previos: España, Irlanda y Lituania. Pese a esa caída del volumen de ocupación, para

*Perspectiva europea:
evolución, objetivos
y debates*

el conjunto de la UE-27 la tasa de empleo a final de año experimentó un ligero aumento, de una décima, frente a 2007, situándose en el 65,8 por 100, aunque todavía a una distancia de más de cuatro puntos del objetivo para 2010, objetivo que, ante el empeoramiento de la situación en 2009 y en 2010, se prevé difícil de alcanzar.

A su vez, en la UE-27 la tasa de paro se situó a finales de 2008 en el 7,3 por 100 de la población activa, cuatro décimas más que en 2007; en España el aumento superó los 5 puntos hasta situarse en el 13,9 por 100 a finales de año, siendo esta tasa la más alta del conjunto de la Unión, agravándose de manera notable conforme pasan los meses, como constatan los primeros datos referidos a 2009.

Dada la difícil situación en que se encontraban las economías europeas, era necesaria una respuesta urgente y coordinada a nivel institucional de la Unión Europea, que se materializó en el Plan europeo de recuperación económica aprobado por el Consejo Europeo de finales de 2008.

En el marco de la Estrategia Europea de Empleo y, más en general, de la Estrategia de Lisboa, el año 2008 ha supuesto el comienzo del segundo ciclo 2008-2010 de la Estrategia de Lisboa renovada. Por lo que se refiere al empleo, a finales de 2007 la Comisión presentó sus propuestas sobre las directrices integradas de empleo que fueron aprobadas en el Consejo Europeo de primavera de 2008. Sin embargo, la difícil coyuntura actual hizo necesario que la Comisión estableciese ciertas prioridades en las políticas de empleo de los Estados miembros para 2009 por encima de las directrices, que no perderían por ello su orientación a largo plazo. La Comisión a este respecto señaló que “hay que destacar dos prioridades de actuación que requieren una acción inmediata: mejorar la empleabilidad a través de la flexiseguridad, en especial de las personas más vulnerables; y mejorar los niveles de capacidades y su adecuación a las necesidades del mercado laboral”.

En este contexto, la Comisión propuso que ante la situación de crisis era necesario impulsar estrategias y medidas de activación de los desempleados y de mejora de la cualificación y adecuación entre empleos y capacidades que apoyen y faciliten las transiciones en el mercado laboral pero, al mismo tiempo, garantizando el apoyo del sistema de protección social para los que han perdido su empleo. Los interlocutores sociales europeos ya se habían manifestado en un documento conjunto al respecto, reclamando una mayor participación con el fin de contribuir activamente a este proceso.

A principios de 2009, la Comisión presentó su valoración del avance alcanzado por los distintos Estados miembros en sus respectivos PNR, incluyendo entre los resultados las actuaciones para contrarrestar los efectos de la crisis. Por lo que se refiere al PNR de España, el Gobierno presentó en octubre de 2008 el tercer Informe de progreso, pero el agravamiento de la situación coyuntural pronto dejó desfasados los logros recogidos en el mismo. De hecho, por lo que se refiere al empleo, la rapidez

*Tercer año de los
Programas Nacionales
de Reforma*

e intensidad con que se ha deteriorado la situación implicará un claro retroceso de cara a 2009.

La Comisión Europea valoró la situación coyuntural de la economía española y las principales debilidades de cara a la crisis, así como las medidas adoptadas hasta el momento. Sin obviar el contexto actual, consideró que a medio plazo el reto seguía siendo proseguir con las reformas estructurales para sostener el crecimiento potencial, por lo que eran necesarias medidas adicionales para reformar el sistema educativo y formativo con el fin de aumentar el capital humano mediante el aprendizaje permanente.

En su valoración, los interlocutores sociales coincidieron en señalar la difícil coyuntura y la necesidad de dar respuesta a la misma desde el contenido del PNR, que en cualquier caso debía tener una clara orientación a largo plazo. El protocolo de consulta, participación y seguimiento en la actualización y desarrollo del PNR puesto en marcha en septiembre de 2006, aunque ha resultado y resulta útil como instrumento formal para mejorar la participación de los interlocutores sociales en la aplicación del PNR, se considera insuficiente. Además, ante el agravamiento de la coyuntura socioeconómica se ha incrementado la demanda de un mayor compromiso por parte del Gobierno para tener en cuenta las valoraciones y observaciones de los interlocutores sociales.

Pasando ya al estudio del panorama español en 2008, los resultados podrían resumirse en dos trazos muy destacados: fuertes caídas en el empleo y aumentos aún mayores en el paro. En ambos casos, en cualquiera de las perspectivas de estudio adoptadas se encuentran indicios de que el impacto diferencial de la crisis en España respecto a otros países se debe a dos circunstancias: el modelo productivo, que habría condicionado una mayor fragilidad de parte del tejido económico, y con ello del empleo creado en el periodo de crecimiento; y la propia temporalidad, que habría permitido, en combinación con aquél, una caída no mayor, pero sí más rápida, en el volumen de empleo.

El curso del empleo mostró un empeoramiento muy pronunciado desde el verano. Tanto que en el cuarto trimestre del año el número ocupados en la Encuesta de Población Activa (EPA) fue inferior en 620.000 al del cuarto trimestre del año anterior: un 3 por 100 de caída que situó a España en la segunda peor posición de la Unión Europea por tendencia en el empleo al final de 2008, con una alta velocidad de ajuste por esta vía. Esta trayectoria desbordó todas las previsiones (incluso las más negativas) que se había venido ensayando, y no hay síntomas en los primeros meses de 2009 de haber tocado fondo: en abril de 2009 la afiliación mostró un descenso interanual del 6,7 por 100, y la EPA del primer trimestre uno del 6,4 por 100.

Más negativa si cabe fue la trayectoria del paro, donde el empeoramiento ya era visible en los últimos meses de 2007 y donde el final de 2008 desembocó en un crecimiento sin parangón: un 65 por 100 interanual en el cuarto trimestre de la EPA; y un

*Panorama general
del mercado de trabajo
en España*

42,5 por 100 en el paro SISPE para la media octubre-diciembre. En los primeros meses de 2009 la tendencia es aún peor, con un incremento en la EPA del primer trimestre del 84,5 por 100 y en el paro registrado de abril del 55,9 por 100.

El origen de ese fuerte crecimiento del paro es la confluencia de las pérdidas de empleo con aumentos de la población activa, en torno al 2 por 100, en absoluto inferiores a los de años anteriores. La tasa de paro fue un 13,9 por 100 en el cuarto trimestre de 2008 y un 17,4 por 100 en el primero de 2009. Lo que situó de nuevo a España a la cabeza de la Unión, con un dato de paro más del doble que la media europea, cuando todavía en los primeros meses de 2008 la diferencia no llegaba a 3 puntos.

En una perspectiva sectorial la imagen de 2008 es clara: la construcción, con 559.000 empleos menos, aportó un 62 por 100 al saldo negativo total. El sector primario, que prosiguió su trayectoria descendente, aportó algo más de un 5 por 100 a ese saldo y la industria, con 219.000 empleos menos, cerró el resto de ese saldo. Por su parte, el sector servicios mantuvo un resultado todavía positivo, con un incremento del empleo de 200.600 personas (un 1,5 por 100) en el cuarto trimestre del año, gracias sobre todo al aumento en actividades de servicios “de no mercado” o, en todo caso, muy vinculadas al sector público: sanidad y servicios sociales, administración pública, y educación. Estos datos son, por otro lado, muy explicativos del distinto impacto de la crisis en el empleo masculino y femenino en 2008, dada la distinta composición por actividades económicas de éstos.

En la perspectiva territorial cabe destacar cómo el diferente impacto inicial de la crisis en las comunidades autónomas vino marcado, en buena medida, por sus distintas estructuras productivas, de manera que el empeoramiento generalizado de los mercados de trabajo al final de 2008 responde, en primer lugar, al calendario de avance de esa crisis en la economías regionales. En el lado del empleo, en apenas un año se perdió la posición, ya por encima del objetivo marcado en la Estrategia Europea de Empleo del 70 por 100 en tasa de empleo, que mostraban varias regiones españolas; y se volvió a abrir la distancia por abajo, con posiciones otra vez más retrasadas de las regiones con menor empleo, que en un solo año han visto esfumarse buena parte de la convergencia hacia el promedio que habían obtenido en la última etapa de crecimiento económico. En el lado del paro, por su parte, se observa el aumento generalizado hasta tasas por encima del 10 por 100 que resultaban excepcionales sólo un año antes, así como el mayor aumento de las tasas de paro tanto en las regiones ya antes más retrasadas en la convergencia como en algunas otras que se sitúan ahora en posiciones cercanas a ellas.

También en buena parte como consecuencia de esa composición sectorial, la caída del empleo en 2008 se concentró en el de carácter asalariado en el sector privado (685.000 personas menos); hubo en cambio crecimiento de los asalariados en el sector público (116.000 más). En el empleo por cuenta propia el descenso fue menor, en número y en porcentaje. Dentro del asalariado cayó con fuerza el temporal, pero no el indefinido, a diferencia de lo que ocurrió en la crisis de los primeros años noventa

(donde cayeron ambos tipos). Es interesante subrayar que ello obedece no sólo al sector público sino también, y no poco, al sector privado, y más en concreto a las mujeres. Al final del año el empleo indefinido mostraba un incremento de 124.000 mujeres en el sector privado y de 43.000 mujeres en el público; no obstante, hubo 92.000 varones con contrato indefinido menos en el sector privado, y 18.000 más en el público.

En concordancia con esos datos, la contratación registrada en 2008 arrojó una fuerte reducción, con el mayor descenso (1,7 millones menos, un 10,4 por 100 menos) en los contratos temporales. En los indefinidos se celebraron 318.000 menos (un 14,3 por

100 menos). Este es un mal dato, pero no debe interpretarse como una reducción en la contratación indefinida.

*Flujos de entrada
y salida en el mercado*

Pese a la coyuntura se celebraron 1,9 millones de contratos indefinidos (cerca de 800.000 conversiones y el resto nuevos), con un ritmo mensual descendente pero que aún

en diciembre recogió 103.000 nuevos registros de indefinidos.

Además de las conversiones, se registraron 236,4 miles de contratos indefinidos “de fomento”; y 876,1 miles de nuevos contratos indefinidos ordinarios, tanto bonificados como no bonificados. En todos los casos el descenso es considerable respecto a las cifras de 2007, pero cabe insistir en la relativa robustez de los resultados. En parte, ello puede deberse al sistema de incentivos vigente, pero sólo en parte, y no tanto en la vertiente de las bonificaciones como por el propio acogimiento (no bonificado) al fomento de la contratación indefinida. Del total de contratos indefinidos nuevos registrados en 2008, más de la mitad se celebraron acogidos a medidas de fomento de la contratación indefinida; a su vez, se acogieron cerca de la mitad de las conversiones, pero apenas 40.000 con bonificación. Finalmente, sólo un 10 por 100 de los contratos indefinidos ordinarios se acogía a medidas de fomento.

Por lo que hace a las salidas del empleo, el predominio de la finalización del contrato en los motivos de desempleo puede verse tanto en los datos de la EPA como en los correspondientes a los perceptores de prestaciones por desempleo según causa de acceso a éstas. Pero también es destacable el aumento de los despidos en 2008. En primer lugar de los producidos conforme a lo dispuesto en la Ley 45/2002, que pueden aproximarse con el dato de perceptores de prestaciones: 377.000 en 2008. Este tipo de despido es la segunda causa de acceso a la prestación y está ya bastante cerca en número de la finalización del contrato. En segundo lugar, y aunque sean de reducida importancia cuantitativa en el total de salidas, de los despidos colectivos, porque también repuntó el número de afectados por ERE, en total y de extinción: en diciembre de 2008 el total de afectados fue de 52.500, de los cuales 7.000 corresponden a ERE de extinción; en marzo de 2009, los afectados fueron 55.600 y 6.300, respectivamente. Un aspecto a considerar en esta evolución de los ERE es, además, el posible impacto derivado del aumento de procedimientos concursales y, dentro de ellos, de expedientes laborales. El número de concursos en 2008 habría sido de 4.813, con un

incremento interanual creciente en cada trimestre, tanto que en el último se situó en un 256 por 100. Dentro de estas cifras, los expedientes laborales fueron 937, más de la mitad de ellos correspondientes al final del año, cuando el incremento se situó, respecto del mismo momento del año anterior, en algo más de un 300 por 100.

A lo largo del año las políticas de empleo han debido adecuarse a la nueva situación económica, adoptando —además de las que se venían aplicando en los últimos años— medidas específicas para contrarrestar los efectos negativos de la crisis, cuyo elemento central ha sido el rápido e intenso crecimiento del número de personas en situación de desempleo. A pesar de que, en este contexto, se han hecho mayores esfuerzos para garantizar la protección a los trabajadores, las políticas activas de empleo también deben desempeñar un papel prioritario para facilitar la adecuación de estos trabajadores a las nuevas circunstancias del mercado laboral.

*Balance del año en las
políticas de empleo*

Respecto a las actuaciones de fomento y gestión del empleo, la Ley 43/2006 identificó algunas líneas que deberían abordarse en breve plazo, con el fin de fomentar el empleo estable. Aunque entre ellas se señalaba la necesidad de abordar la modernización de los servicios públicos de empleo y la reforma de las políticas activas de empleo, todavía no se ha avanzado más allá del desarrollo de los órganos e instrumentos que configuran el Sistema Nacional de Empleo. El desarrollo de estas líneas puede contribuir a avanzar en la modernización del SPEE, que debería ser la base para el diseño y desarrollo de un Plan Global de modernización dirigido a mejorar la calidad de los servicios. En esta misma línea, sigue vigente la necesidad de regular el papel de los agentes que intervienen en el mercado de trabajo y su ámbito de actuación: servicios públicos de empleo, entidades colaboradoras, agencias privadas de colocación y empresas de recolocación.

Cabe mencionar entre las medidas adoptadas en 2008 la “Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad” cuyo principal objetivo es promover el acceso al mercado de trabajo, mejorando la empleabilidad e integración laboral de un colectivo que en 2008 representaba más del 8 por 100 de la población entre 16 a 64 años, pero sólo en torno al 4 por 100 en la población ocupada.

En la formación para el empleo, y aunque en el año anterior se dio un avance muy relevante en la configuración del subsistema de formación profesional (al instaurar un marco formativo común para empleados y desempleados, rompiendo así la división tradicional entre formación ocupacional y formación continua), en 2008 no se han dado pasos relevantes. El Informe del CES 1/2009, sobre *Sistema educativo y capital humano*, señaló la presencia de importantes carencias y retrasos en este sentido que siguen pendientes de resolución.

En cuanto a las actuaciones de formación dirigidas a desempleados, donde éstos mostraron el mismo perfil que viene siendo habitual en los últimos ejercicios

(mayoritariamente edades jóvenes e intermedias; con nivel de estudios inferior a segunda etapa de secundaria) los datos provisionales del SPEE muestran niveles de inserción sólo ligeramente inferiores al año anterior, que debe valorarse positivamente en un contexto de crisis. Del total formado en 2007, el 68,5 por 100 encontró empleo en 2008; la construcción redujo 7 puntos esa inserción, siendo ahora la industria y los servicios, con un 70 y un 68 por 100, los sectores con mejores resultados de inserción.

En la nueva configuración del Subsistema de formación profesional, la formación para el empleo estatal incluye tanto la formación de demanda, que alcanzó en 2008 a un total cercano a 2 millones de personas, como la formación de oferta, con casi 1,3 millones entre los cuales también se incluyen desempleados. El perfil sociodemográfico de los participantes en acciones de formación de demanda en el año 2008 tampoco se ha visto significativamente alterado, de forma que es mayoritario el grupo de edad de 26 a 45 años, el género masculino, con al menos educación secundaria, y en una considerable proporción (43 por 100) trabajadores cualificados. El 42 por 100 proviene de empresas de más de 1.000 trabajadores, aunque conforme a la tendencia de los años anteriores, su peso va disminuyendo en favor de las pymes.

Dentro de las políticas activas, tradicionalmente, en España el mayor porcentaje del gasto se ha concentrado en las ayudas a la creación directa de empleo, estando los incentivos al empleo muy por encima del peso que dichas categorías representan en la Unión Europea frente a otras actuaciones como los servicios del mercado de trabajo, la integración de los discapacitados o la formación, medidas en las que el gasto sigue estando por debajo del de la UE-15. Este hecho sigue vigente actualmente dado que gran parte de las medidas articuladas en respuesta a la situación actual del mercado laboral van dirigidas a estimular la contratación y el mantenimiento del empleo mediante bonificaciones.

En las políticas pasivas, la evolución del gasto en desempleo, en lógica coherencia con el rápido e imprevisto aumento del número de desempleados, derivó en que los recursos destinados a políticas de empleo se dirigieran mayoritariamente a atender las prestaciones por desempleo. De cara a 2009, en una coyuntura como la actual con un fuerte crecimiento del número de desempleados y la necesidad de disponer de los recursos necesarios para garantizar la protección por desempleo, queda menos margen para adoptar medidas específicas de respuesta a la crisis que, entre otras, también son necesarias para favorecer la reinserción y adaptabilidad de los desempleados en el mercado laboral.

En cualquier caso, la gravedad de la situación en el mercado de trabajo a lo largo de 2008 obligaba a adoptar un conjunto muy amplio de medidas de carácter extraordinario. En este contexto, se puso en marcha el Plan español para el estímulo de la economía, denominado Plan E, que recogía, de forma más o menos ordenada, las medidas que

se habían venido aprobando a lo largo del año como respuesta a situaciones concretas, ahora estructuradas en cuatro ejes: apoyo a las familias, fomento del empleo, medidas financieras y presupuestarias y de modernización de la economía.

Por lo que se refiere a las medidas de fomento del empleo, el Plan E recoge aquellas cuyo objetivo es impulsar la creación de empleo y autoempleo con el fin de contrarrestar las elevadas tasas de desempleo, garantizar el mantenimiento del empleo, favorecer la adaptabilidad y reinserción en el mercado laboral de los trabajadores pertenecientes a los sectores más afectados por la crisis, y dotar a los Servicios Públicos de Empleo de recursos financieros y humanos para la atención de los desempleados. Además, algunas de las medidas adoptadas se han dirigido a sectores específicos, considerados prioritarios tanto por los mayores efectos sobre ellos de la crisis como por su consideración de sectores estratégicos para el desarrollo del tejido productivo.

La primera medida adoptada por el Gobierno como respuesta a la situación coyuntural en materia de empleo se concretó en un Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral, aprobado en el Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, de Medidas de impulso a la actividad económica. En relación al empleo, el Plan establecía como objetivo el incremento de la contratación laboral y el reforzamiento de la estabilidad profesional tanto de las personas desempleadas como de las expuestas a su exclusión del mercado laboral. Para ello establecía la contratación de 1.500 orientadores —específicamente formados— a incorporar en las oficinas de empleo autonómicas. Asimismo, contemplaba dos tipos de subvenciones directas a los trabajadores: para el proceso de búsqueda de empleo, dirigidas prioritariamente a los trabajadores con graves problemas de empleabilidad; y para facilitar la movilidad geográfica en el caso de contrataciones que implicasen desplazamientos o traslado de residencia. En aquel momento era una medida aislada que tardó en implementarse varios meses y cuando finalmente lo hizo, la situación del mercado de trabajo había empeorado de forma importante, reflejando la falta de adecuación en relación a las necesidades reales de éste. En cualquier caso, habría que valorar la efectividad de esta medida en términos del tipo de orientación proporcionada y su eficacia en la reinserción de desempleados en el mercado de trabajo.

Un segundo paquete de medidas de carácter laboral, financiero y fiscal fue recogido en el Real Decreto 1775/2008, de 28 de noviembre, sobre Medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda. En el aspecto laboral, las dos medidas aprobadas perseguían: fomentar la contratación indefinida de desempleados con responsabilidades familiares mediante una bonificación de 1.500 euros, hasta un máximo de dos años, en las cuotas empresariales de la Seguridad Social; y facilitar el autoempleo, mediante el aumento de la capitalización de la prestación por desempleo desde el 40 al 60 por 100. Aunque en otro contexto, este instrumento también ha inspirado el diseño de una medida específica para inmigrantes, consistente en ampliar la posibilidad de abono acumulado y de forma anticipada

de la prestación contributiva por desempleo si retornan voluntariamente a sus países de origen.

Ante el agravamiento en la situación del mercado de trabajo, el Gobierno aprobó en el primer trimestre de 2009 un nuevo paquete de medidas de carácter extraordinario, en este caso ya dirigidas específicamente a mantener y generar empleo y garantizar la protección de los desempleados. Entre las medidas adoptadas se incluían algunas dirigidas específicamente a los afectados por ERE. Con ellas se pretendía garantizar la continuidad del tejido productivo e incentivar el mantenimiento de los puestos de trabajo como preferencia a la extinción de contratos, y en todo caso, asegurar la protección social de estos trabajadores. También se incluían bonificaciones para fomentar la contratación indefinida de desempleados y la contratación a tiempo parcial.

El impacto más negativo de la crisis en algunos sectores concretos motivó la adopción a lo largo del año de diversas medidas de carácter sectorial. Estas medidas lógicamente tenían efectos directos sobre el empleo, bien en términos de creación o de mantenimiento del mismo, pero sobre todo abrían la posibilidad de encontrar empleo al elevado número de desempleados surgidos como consecuencia del brusco ajuste en la ocupación. Textil-confección y calzado, intensamente afectado ya antes de la crisis por los cambios estructurales en el comercio mundial, son los sectores más relevantes en este ámbito.

Asimismo, destacan por su impacto en el empleo medidas con carácter también sectorial: la puesta en marcha del Fondo Estatal de Inversión Local, cuya finalidad es dinamizar a corto plazo la actividad económica, incidiendo directamente en la creación de empleo en el sector de la construcción y reforzando la capitalización de los municipios; y el Fondo especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo, para financiar actuaciones con alto impacto estimado en el mantenimiento y la creación de empleo en sectores considerados estratégicos (I+D+i, automoción, medio ambiente, construcción y rehabilitación, pequeñas infraestructuras de transporte, prestación de servicios sociales).

Los pactos o acuerdos autonómicos sobre aspectos económicos y sociales constituyen el marco general para el diseño de actuaciones en materia de política económica, y concretamente de empleo en las comunidades autónomas. En 2008 incluyen como novedad referencias explícitas a la crisis y a la necesidad de abordar medidas específicas para contrarrestar sus efectos más negativos.

*Planes y servicios
públicos de empleo en las
comunidades autónomas*

También se han adoptado diferentes medidas en desarrollo o complementarias a las del Gobierno central, entre otras, el Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral, planes o programas *ad hoc* para favorecer el empleo ante la crisis, iniciativas para sectores productivos afectados por procesos

de reestructuración o considerados prioritarios en el tejido productivo regional, acciones locales y autonómicas para el empleo mediante el desarrollo de proyectos de mantenimiento de infraestructuras o servicios de interés general y/o social.

Por último, ante la difícil situación coyuntural la Comisión Europea flexibilizó la disponibilidad y utilización de los fondos estructurales, acelerando los pagos a los Estados miembros, permitiendo anticipos adicionales y ampliando el margen de flexibilidad permitido para transferir dotaciones presupuestarias entre “ejes prioritarios”. Esto permitiría proporcionar un flujo de tesorería en la fase inicial del periodo de programación.

2. Diálogo social y relaciones laborales

El diálogo social europeo en 2008 estuvo marcado por la crisis financiera y por sus repercusiones en el empleo. Reflejo de ello es que las cumbres sociales tripartitas de marzo y octubre tuvieron como eje principal el debate sobre las consecuencias de la crisis para los objetivos de empleo, competitividad, sostenibilidad y cohesión social integrados en la Estrategia de Lisboa, así como sobre la contribución del diálogo social en este contexto económico. En aras de combatir la crisis financiera, los agentes sociales han acordado con la Comisión trabajar de manera coordinada para favorecer la recuperación económica de Europa en el marco de la Agenda social renovada.

*Diálogo social
en la Unión Europea*

En relación con el diálogo bipartito autónomo, 2008 ha sido el tercer y último año de aplicación del Programa de Trabajo Conjunto para el periodo 2006-2008, lo que ha marcado buena parte de las iniciativas de los agentes sociales, tales como: el primer Informe de evaluación conjunta del Acuerdo marco sobre estrés en el trabajo, la profundización en las propuestas y evaluaciones sobre la gestión del cambio, materializado en un estudio conjunto de las reestructuraciones en la UE-15, así como el Informe anual sobre la aplicación del Marco de acciones sobre igualdad de género.

En cuanto al diálogo social europeo sectorial, se firmó en 2008 un Acuerdo en el sector marítimo y resultan relevantes las iniciativas adoptadas por los agentes sociales en este nivel sobre condiciones laborales, seguridad y salud en el trabajo, responsabilidad social corporativa, medio ambiente, etc.

En relación con las consultas sobre conciliación de vida laboral y familiar, los interlocutores sociales presentaron sus posiciones sobre la propuesta de la Comisión de reformar la Directiva 92/85/ECC relativa a la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada que haya dado a luz o esté en periodo de lactancia, así como sobre los servicios de atención a los niños.

Por otra parte, el Derecho social comunitario experimentó diversas novedades y avances de relevancia para el mercado de trabajo y las relaciones laborales. Así, la regulación del trabajo en las ETT, con la aprobación de la Directiva 2008/104, de 19 de

noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal. Dicha norma, que entró en vigor el 5 de diciembre de 2008, tiene como objeto garantizar la protección de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal y mejorar la calidad de las ETT, para lo cual se basa en el principio de igualdad de trato de los trabajadores contratados para su puesta a disposición, y, así mismo, tiene como fin reconocer a las empresas de trabajo temporal como empleadores y la necesidad de proveer un marco apropiado para su funcionamiento.

Además, se aprobó la nueva Directiva sobre los comités de empresa europeos, Directiva 2009/38, de 6 de mayo de 2009, tras alcanzarse finalmente un acuerdo del Parlamento europeo y del Consejo en el que tuvo un papel decisivo la adopción de una posición conjunta de los interlocutores sociales europeos, CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP, en la que planteaban propuestas comunes para incluir en la nueva versión refundida en relación a diversas cuestiones, un buen número de las cuales fueron acogidas.

Finalmente, pese al impulso dado al proceso de revisión de la Directiva sobre tiempo de trabajo, y tras un largo proceso con amplios debates, no se alcanzó un acuerdo entre las Instituciones comunitarias, Consejo y Parlamento, por lo que finalmente no salió adelante la proyectada revisión de dicha Directiva.

El Gobierno, las organizaciones sindicales, CCOO y UGT, y empresariales, CEOE y CEPYME, abrieron una nueva etapa del diálogo social con la firma, en el mes de julio, de la Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social. En la Declaración, además de mantener el carácter estratégico de

Diálogo social en España los principales objetivos del diálogo social, se afirmaba que la nueva situación de crisis implica tener que definir nuevas prioridades dirigidas a reactivar la economía, planteando en consecuencia la necesidad de adoptar determinadas medidas nuevas en el corto plazo junto con otras políticas de alcance más estratégico. Un aspecto novedoso de esta etapa radica en el compromiso del Gobierno de mantener un diálogo reforzado con los interlocutores sociales mediante mecanismos de consulta, participación y/o negociación en determinados ámbitos para la adopción de medidas, responsabilidad del Ejecutivo, dirigidas a reactivar la economía y mejorar su competitividad.

El diálogo social de la nueva etapa ha estado marcado por un nuevo contexto económico de progresivo y rápido deterioro de los indicadores económicos y de empleo. De ahí que se plantease el mismo como un proceso abierto a la posibilidad de incorporar nuevas iniciativas en función de la situación económica y laboral que se puedan considerar de interés para apoyar la recuperación económica, la creación de empleo y la cohesión social.

En el mes de septiembre se constituyó la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Diálogo Social, prevista en la Declaración de julio de 2008, encargada de priorizar

los ámbitos de actuación, establecer los calendarios, crear y aprobar los grupos de trabajo y avalar, en su caso, los contenidos abordados en los mismos y sus conclusiones.

También se han abierto diversas Mesas. Así, en el ámbito de las políticas de empleo y del mercado de trabajo, en el mes de octubre se constituyó la Mesa de diálogo social sobre “Modernización y adecuación de los Servicios de Empleo” y “Seguimiento y evaluación del Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo de 2006”. Además de otros trabajos, dicha Mesa abordó el documento del Gobierno de 31 de enero de 2009 para el mantenimiento y la generación de empleo y la protección de los desempleados, sin que, tras distintas reuniones e intercambio de posiciones, fuese posible alcanzar un acuerdo una vez elevada la discusión a la Comisión de Seguimiento. Como consecuencia de ello, el Gobierno aprobó el Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas, que fue convalidado y aprobada su tramitación como proyecto de ley por el Congreso de los Diputados.

En materia de seguridad y salud laboral se comenzaron a abordar determinadas medidas en relación con las pymes, el trabajo autónomo, el Plan Prevea de reducción de accidentes y la concreción de planes y programas del Objetivo 3 de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2007-2012.

En relación con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), se constituyó, en febrero de 2009, una mesa específica para abordar el refuerzo de los recursos y el análisis de las posibles reformas de la Inspección.

Asimismo, se constituyeron y comenzaron los correspondientes trabajos las mesas de diálogo correspondientes a los ámbitos de la política de inmigración orientada al empleo, de desarrollo de la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo, de igualdad en el empleo, de la mejora y la potenciación del capital humano, y en materia de protección social. Por otra parte, se ha seguido desarrollando un diálogo social en las Administraciones públicas, entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito de la función pública, y finalmente, en el ámbito del diálogo social reforzado, se han abierto Mesas sobre políticas industriales y energéticas, de investigación, desarrollo e innovación sanitarias, de vivienda y sobre cumplimiento del Protocolo de Kioto.

El diálogo social iniciado en esta etapa partía de unos objetivos ambiciosos. Sin embargo, en conjunto cabe decir que su desarrollo no se ha producido en términos adecuados en cuanto a los procedimientos, la priorización de contenidos y los ámbitos en los que se ha planteado, dando todo ello lugar a unos resultados que no pueden calificarse de satisfactorios, dejando aparte algún elemento más positivo como fue la renovación del Acuerdo sobre solución extrajudicial de conflictos, en el plano bipartito entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Por ello, dichas organizaciones consideran que el diálogo social es el instrumento para dinamizar una nueva actividad productiva y evitar que la economía tenga una excesiva

dependencia de sectores intensivos en trabajo pero muy dependientes de la coyuntura y con pocas perspectivas de competitividad y crecimiento basado en el conocimiento y la innovación. Asimismo, desde el diálogo social pueden llevarse a cabo actuaciones específicas en el ámbito de la negociación colectiva siguiendo la secuela de los contenidos de los ANC.

Por otra parte, el nuevo escenario de crisis ha determinado el contexto en el que se ha producido la falta de acuerdo de los interlocutores sociales en relación a importantes temas, falta de acuerdo que también se dio en las negociaciones para la renovación del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva (ANC) de cara a 2009.

En 2008, sin embargo, la negociación colectiva sí contó, por séptimo año consecutivo, con un marco de orientaciones y recomendaciones comunes, al haber firmado

Negociación colectiva

las organizaciones sindicales y empresariales más representativas la prórroga para 2008 del ANC 2007. Dicha prórroga contenía novedades en materia de igualdad de trato y de oportunidades, y de seguridad y salud laboral,

incorporadas como anexos a la misma.

La intensificación del deterioro de las condiciones económicas y del empleo a lo largo de 2008 ha motivado que la negociación colectiva se desenvuelva, a diferencia de la situación más estable de años anteriores, dentro de un panorama difícil e incierto en el que las principales variables macroeconómicas y de empleo han ido cambiando aceleradamente hasta acabar resultando mucho peores que las condiciones de partida y las previsiones sobre las que se pactó la prórroga de las orientaciones y recomendaciones acordadas para 2007.

En los últimos años, de fuerte crecimiento económico y de empleo, se ha producido una expansión notable de la negociación colectiva. Los datos definitivos más recientes proporcionados por la Estadística de Convenios Colectivos, correspondientes a 2006, muestran un máximo histórico en lo que respecta al número de convenios (5.887), de empresas afectadas (próximas al millón y medio) y de trabajadores cubiertos (11.119.300). En 2008, sin embargo, la provisionalidad de los datos no permite extraer conclusiones claras sobre su evolución si bien, a pesar del carácter procíclico de la misma, no se observa una evolución menos expansiva como consecuencia de la crisis económica. Esto puede deberse, en primer lugar, a que los efectos de la crisis no se hicieron patentes hasta el segundo semestre del año; y en segundo lugar, al retraso con el que tradicionalmente se manifiestan los efectos económicos en la negociación colectiva. En los demás aspectos de estructura y ámbitos de aplicación, se observan en los convenios de 2008 pautas similares al comportamiento de la negociación colectiva en los últimos años.

En continuidad con el modelo de negociación salarial de los últimos años, las cifras de 2008 muestran una amplia frecuencia (aproximada en número de trabajadores cubiertos) de las cláusulas de revisión, algo menor en los convenios de empresa

(74 y 63 por 100, respectivamente), así como del tratamiento de los descuelgues (68 por 100). Aunque es preciso tener en cuenta que todavía son provisionales, estas cifras también muestran un aumento en el porcentaje de cobertura de las cláusulas de salvaguarda, en probable relación con la mayor desviación del IPC en 2007 y la tendencia alcista de éste en la primera mitad de 2008, y también cierta mayor frecuencia de cláusulas sobre descuelgue.

La peculiar evolución del IPC en 2008 comportó dos circunstancias diferenciales del año. La primera, que la constatación del cambio a la baja en los precios se produjo en el otoño, cuando la inercia negocial ya no permitía que los datos de incremento medio pactado del año reflejasen la situación a la baja de los precios; la segunda, que las cláusulas de revisión no fueron operativas en la práctica. El resultado fue un 3,56 por 100 de incremento salarial medio pactado tanto en términos iniciales como finales.

Y, a su vez, ello determinó una mayor diferencia entre convenios firmados y revisiones de convenios firmados en años anteriores: los primeros venían presentando incrementos pactados iniciales mayores, especialmente mayores en el caso de vigencia plurianual, pero tras aplicar el efecto de las cláusulas de revisión por la desviación del IPC en diciembre, los incrementos finales se acercaban bastante. Al no entrar en juego en 2008 estas cláusulas, y al haber pesado en la negociación la tendencia alcista del primer semestre, la diferencia entre el incremento pactado en los convenios nuevos (para 2,8 millones de trabajadores y cerca de medio millón de empresas) y los revisados (para algo más de 7,2 millones de trabajadores y casi 900.000 empresas) se cifró en 0,22 puntos en el total de convenios, y en 0,48 puntos en los convenios de empresa.

Tomando como referencia el IPC medio en 2008 (4,1 por 100), que es la adecuada para atender a la evolución real del coste de la vida, la diferencia entre el incremento salarial pactado y dicha referencia arrojaría una pérdida de poder adquisitivo. No obstante, atendiendo a la distribución de los trabajadores por tramos de aumento salarial pactado puede verse que la pérdida más significativa (0,5 puntos) se concentra en un 43 por 100 de aquéllos, mientras que en el otro extremo un 35 por 100 de los sujetos a convenio se situó en el tramo más alto de incremento, con una media de 0,8 puntos superior al aumento del IPC.

La evolución del empleo en 2008 condicionó, por otra parte, una elevada deriva salarial en el año. La diferencia entre el incremento del salario efectivo “micro”, aproximado por la Encuesta Trimestral de Coste Laboral, y el incremento salarial pactado final fue de 2 puntos, la mayor de los últimos años y la más claramente positiva después de varios ejercicios donde se observó una negativa o neutra. Ello da idea de cómo la evolución de los salarios efectivos se desvió de las tarifas pactadas precisamente por la destrucción de empleo en el año, concentrada en salarios menores. Tal efecto es visible igualmente en el ámbito “macro” de los datos de la Contabilidad Nacional sobre remuneración de asalariados, que muestran un promedio de incremento en términos

nominales de la media por asalariado superior —por primera vez en varios años— al incremento medio pactado inicial en la negociación colectiva.

En 2008 la jornada pactada en términos anuales fue de 1751,2 horas, equivalente a 38 horas y 20 minutos de trabajo a la semana. Lo anterior supone un incremento de la jornada pactada de 3,4 horas con respecto al mínimo marcado por ésta en 2007. Este repunte respecto de la tendencia de años anteriores debe tomarse con cautela debido al carácter provisional de los datos. No obstante, determinados aspectos, como los datos del avance mensual de convenios registrados, la mayor diferencia en 2008 en la jornada pactada entre los convenios de nueva firma (1.762,4 horas) y los revisados (1.746,8), o el repunte en las horas de trabajo pactadas en los convenios de empresa, apuntarían a confirmar, más que a corregir, el aumento señalado de la jornada pactada en la negociación de 2008.

Frente a la jornada pactada, la jornada efectiva, medida por la Encuesta de Coyuntura Laboral del MTIN, continuó reduciéndose en 2008 hasta las 1.612 horas, 8 menos que en 2007, reducción que parece tener su causa en la disminución del total de horas extraordinarias realizadas en 2008, más que en el aumento de las horas no trabajadas por diferentes motivos.

Respecto de otros contenidos negociales, comenzando por el tratamiento del empleo, el recurso a este tipo de cláusulas en los últimos años ha sido de progresivo aumento. Actualmente, el 50 por 100 de los convenios contiene algunas de estas cláusulas, que cubren al 60 por 100 de los trabajadores, si bien existen diferencias según el ámbito funcional de los convenios, superior en los de ámbito empresarial. Los datos de 2008, tomados con cautela dado que son provisionales, parecen mostrar ciertos indicios de la existencia de respuestas en el ámbito de la negociación colectiva para tratar de frenar los efectos de la crisis en el empleo, si bien no implican en general cambios significativos en la tónica general de uso de las cláusulas de empleo. Conviene destacar, especialmente, el incremento de las cláusulas de empleo en los convenios de empresa, sobre todo de las relativas al mantenimiento del empleo, a la jubilación parcial y a la conversión de empleo temporal en fijo.

Por otra parte, la evolución de la incorporación a los convenios colectivos de cláusulas de no discriminación o promoción de la igualdad entre sexos continúa mostrando un ligero y paulatino aumento. En los convenios colectivos de 2008 que se han analizado, se observa una mayor presencia de algún tipo de cláusulas sobre estos planes, si bien no aparece un número significativo de los mismos, en parte debido a que no hay obligación de incorporarlos al convenio, versando más bien las cláusulas sobre previsiones para su elaboración o remisiones a la Ley.

Asimismo, la evolución de la negociación colectiva en materia de seguridad y salud laboral mantiene la tendencia de progresiva incorporación de este tipo de cláusulas en los convenios colectivos. Atendiendo al periodo 2000-2006, último año del que hay disponibles datos definitivos, la presencia de dichas cláusulas ha

aumentado en un 16,5 por 100. La mayor parte de los convenios analizados hace una remisión al articulado de la Ley y el Reglamento de Prevención de riesgos laborales o reproduce casi textualmente su contenido. Sin embargo, en materias tan relevantes como las apuntadas en el Objetivo 3 de la Estrategia, se ha podido observar una cada vez mayor incorporación de órganos técnicos paritarios sectoriales que promoverán las actuaciones preventivas e informativas en todas las empresas del sector, así como la participación de los representantes legales de los trabajadores o las organizaciones firmantes en los lugares de trabajo para mejorar las condiciones de seguridad y salud.

En 2008 se desarrollaron 792 huelgas con una participación de 541 mil trabajadores y un total de 1,5 millones de jornadas no trabajadas. De media en cada huelga participaron 683,4 trabajadores y no se trabajaron 1.899

jornadas, de las cuales, a cada trabajador, le correspondieron 2,8. Estos datos no parecen apuntar cambios destacados respecto a años anteriores. No obstante, conviene

Conflictividad laboral

tener en cuenta que se trata aún de datos provisionales y que una vez depurados y regularizados en el proceso estadístico, previsiblemente variarán al alza. Lo que sí parece apreciarse más claramente es una mayor repercusión de las huelgas en términos de jornadas no trabajadas como consecuencia de una mayor duración de las mismas. Otro aspecto reseñable de las huelgas en 2008 es el descenso del grado de seguimiento de las mismas, en especial respecto al año anterior. Así, tan sólo participaron el 12,7 por 100 de los centros y el 20,9 de los trabajadores convocados.

La conflictividad colectiva laboral tramitada a través del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA), gestor del ASEC, siguió pautas similares a la de anteriores años en sus principales características. El número de conflictos tramitados por este organismo fue ligeramente mayor que en 2007, si bien esa diferencia correspondió casi en su totalidad a conflictos de ámbito sectorial, lo que determinó que se vieran afectados 850.000 trabajadores más, aumentando sensiblemente la proporción de trabajadores afectados por este tipo de conflictos (86 por 100).

En 2008 se observó un aumento significativo, superior al de años anteriores, del número de conflictos colectivos presentados ante los órganos autonómicos de solución extrajudicial de los conflictos laborales creados por la autonomía colectiva. Se presentaron, en el conjunto de los mismos, 4.582 conflictos colectivos, lo que supuso un incremento en alrededor de 500 (un 12 por 100 más) respecto del año anterior, consistiendo casi todos ellos en procedimientos de mediación.

Por otro lado, los órganos administrativos de conciliación y mediación registraron un aumento significativo de las conciliaciones individuales. Una tercera parte de dicho aumento se debió a las motivadas por despidos, que se elevaron a 157.998, esto es, 40.772 más que en 2007. Por el contrario, disminuyeron un año más las conciliaciones colectivas, continuando la senda de reducción en paralelo al crecimiento que vienen

experimentando las sometidas a los órganos extrajudiciales creados por la autonomía colectiva, y también lo hicieron las mediaciones.

Los órganos judiciales del orden social resolvieron en 2008 un mayor volumen de asuntos, 292.960, aumentando en 27.357 (un 10 por 100 más) respecto a 2007. Dicho aumento se debió en su totalidad a los litigios de carácter individual, que aumentaron en más de 36.000 (19 por 100), siendo significativo, de nuevo, el hecho de que casi el 60 por 100 del aumento total de los conflictos individuales resueltos correspondiese a conflictos por despidos.

Los avances más relevantes en materia de prevención están relacionados en gran medida con la mejora de la gestión de las medidas preventivas por parte de empresas y trabajadores, así como con la continuidad en la ejecución de la Estrategia Española

Seguridad y salud laboral de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012, destacando, entre otras novedades, la aprobación en diciembre de 2008 del Programa voluntario de reducción de accidentes (PREVEA), con el que se pretende reducir la siniestralidad laboral en determinadas empresas. Asimismo, el II Plan de acción para el impulso y ejecución de la Estrategia, que abarca el periodo octubre 2008 a junio 2010, presenta varias áreas de actuación y establece como método de ejecución el diálogo social y la concertación interterritorial.

El número de accidentes con baja en jornada de trabajo disminuyó en 2008 en 105.000 respecto al año anterior, con un total de 828.941 siniestros. En atención a su gravedad, los accidentes en jornada de trabajo graves disminuyeron de forma importante. Por su parte, los accidentes mortales, con 831 fallecidos, experimentaron un moderado descenso respecto a 2007, manteniéndose por quinto año consecutivo por debajo de los mil siniestros.

En cuanto al índice de incidencia, en 2008 se mantuvo la tendencia a la baja del mismo, reduciéndose en un 10,3 por 100 respecto del año anterior. Destaca la reducción, de un 18,2 por 100, en el caso de los accidentes graves. Ello parece señalar una cada vez mayor eficacia en el funcionamiento de las actividades de prevención en las empresas, no obstante lo cual se mantiene la necesidad de seguir profundizando en los esfuerzos para mejorar la seguridad y salud en el ámbito laboral.

Por sectores de actividad, todos experimentaron en 2008 un descenso en sus índices de incidencia totales, descenso especialmente significativo en la construcción. Sin embargo, en atención a la gravedad de los accidentes, es destacable el estancamiento en 2008 del índice de incidencia de los accidentes de trabajo mortales, frenándose la tendencia a la reducción iniciada diez años antes, como consecuencia de un notable aumento de casi el 10 por 100 en la industria y de casi un 8 por 100 en la construcción. Ello apunta a la necesidad de seguir poniendo especial empeño en las medidas orientadas a la prevención de los siniestros más graves y a la intensificación de las actividades de inspección en los sectores que presentan mayores índices de siniestralidad.

CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

1. Calidad, equidad y sostenibilidad de las políticas sociales

Los avances tecnológicos, el cambio demográfico y la globalización se venían identificando en los últimos años como los principales factores de cambio en las sociedades europeas. Al desafío que sigue representando todavía para las políticas sociales la adaptación a esa realidad cambiante se ha superpuesto en 2008 la necesidad de anticipar y hacer frente a las consecuencias de la crisis económica mundial.

Además de sus negativas consecuencias en la economía y el empleo, la crisis económica internacional suscita el interrogante de cómo se verán afectadas las distintas dimensiones de la calidad de vida de los ciudadanos europeos, no sólo en cuanto a la habitual preocupación inmediata sobre el mantenimiento y desarrollo de los servicios públicos, en general, y de la protección social, en particular, sino en un sentido más amplio, en términos de capital social y del grado de cohesión social. A tenor de los indicadores que se utilizan habitualmente para aproximarse a estos componentes intangibles del progreso de una sociedad, a comienzos de 2008 España se encontraba en una situación muy similar e incluso más favorable en algunos casos a la de los países de la antigua UE-15. Es evidente que algunos de los indicadores que permiten aproximarse al grado de cohesión social, como lo pueden ser la opinión satisfactoria sobre la calidad de los servicios públicos, un nivel razonable de confianza en las instituciones y en los conciudadanos y un nivel bajo de tensiones entre grupos sociales, son altamente sensibles al empeoramiento de la economía y a la capacidad de reacción de las instituciones públicas.

A nivel europeo, se perciben indicios de que la situación económica y la respuesta de las instituciones europeas pueden estar haciendo mella en la opinión de los ciudadanos acerca de su eficacia y la situación del proceso de construcción europea. Aunque en el plano retórico los documentos comunitarios de 2008, en especial la Agenda Social renovada, parecen querer asumir las expectativas de la ciudadanía en cuanto a la importancia de la dimensión social de la Unión Europea como parte integrante de la Estrategia de Lisboa, en los documentos políticos aprobados en 2008, las instituciones europeas no anticiparon lo suficiente la magnitud de las consecuencias sociales de la crisis y hubo que esperar a 2009 para que emitieran orientaciones más concretas en este ámbito, una vez que se había desplegado ya una amplia serie de iniciativas nacionales.

La realidad demográfica sobre la que se proyectan los nuevos objetivos y desafíos sociales en España tiene poco que ver con el panorama de finales del siglo xx, en el que se gestó la Estrategia de Lisboa. La población española vivió el mayor crecimiento de su historia en los diez años que precedieron a 2008, contando en ese año con 6,3 millones de habitantes más que

*Intensidad del cambio
demográfico y
perspectiva territorial*

en 1998, debido a la intensidad del fenómeno migratorio. Sin embargo, según las últimas proyecciones del INE a corto plazo, de un crecimiento interanual medio de 720.000 habitantes entre 2002-2008, en la próxima década se pasaría a un crecimiento medio anual en torno a los 380 mil, como consecuencia de una previsible reducción paulatina del número de nacidos (dado que las mujeres que entran en edades más fecundas pertenecen a generaciones menos numerosas), un moderado crecimiento de las defunciones, así como por la severa corrección que sufrirá la inmigración entre 2009 y 2011, con todas las cautelas que impone la volatilidad de este componente demográfico. El mayor incremento se producirá entre los mayores de 64 años, que aumentarán un 19,2 por 100 en la próxima década, un crecimiento de 1,44 millones de personas de esta edad.

Los cambios demográficos afectan de manera muy diferente a los distintos territorios. Se trata de una cuestión que ha estado muy presente durante 2008, un año en el que se ha hecho notar un significativo descenso de los ingresos públicos y en el que han comenzado a fraguarse las bases de un consenso sobre la reforma del sistema de financiación autonómica que tendrá que acordarse en 2009. Es evidente la relevancia de dicha reforma para la mayor parte de las políticas sociales que se analizan en este capítulo, dado su elevado nivel de descentralización. Asimismo, más allá de medidas coyunturales como la aplicación del Plan de inversión local, queda pendiente abordar soluciones a medio y largo plazo para la financiación de las haciendas locales, sobre las que también recae el mantenimiento y la prestación de buena parte de los servicios de interés general de mayor proximidad a los ciudadanos.

El fuerte arraigo alcanzado entre la población por las principales dimensiones de la protección social en España representa todo un desafío para los poderes públicos, teniendo en cuenta la escasa disposición de los ciudadanos a renunciar a los logros en este ámbito, especialmente cuando se trata de sanidad y pensiones. Según un estudio del CIS, llegado el caso de que las Administraciones se vieran obligadas a gastar menos en políticas y servicios públicos, apenas se encontraban partidarios de reducir el gasto en las áreas clásicas de las políticas sociales o la protección social, como la sanidad (1,8 por 100), las pensiones (2,4 por 100), la enseñanza (2 por 100), los servicios sociales (4,8 por 100) o la protección por desempleo (5,8 por 100), decantándose los encuestados por centrar dicha reducción en las partidas que parecen identificar como más alejadas de sus intereses individuales cotidianos, como Defensa (41,6 por 100) u obras públicas e infraestructuras (23,1 por 100).

Junto a la sostenibilidad financiera de la amplia red de protección social que se ha conseguido desplegar en España, sigue siendo necesario mayor esfuerzo para continuar mejorando la eficiencia en la gestión, la calidad y la igualdad en el acceso a las distintas prestaciones y servicios, lo que en algunos casos —como el de los servicios sociales y sanitarios, la investigación biomédica o las energías renovables— ofrece un amplio potencial de creación de empleo y desarrollo productivo que merece la pena seguir explorando.

2. Educación y sociedad del conocimiento

La necesidad de avanzar en el cambio hacia un nuevo modelo productivo basado en la competitividad y el conocimiento, exige altos niveles de formación y cualificación de la mayor parte de la población. Por tanto, contar con una educación y formación de calidad es imprescindible para impulsar el crecimiento económico, el empleo y la cohesión social.

Sin embargo, España es uno de los países europeos que más esfuerzos debe realizar para alcanzar los objetivos de Lisboa en materia de educación y formación, pues en 2008 todavía registra una alta proporción de escolares que tienen unos rendimientos mínimos en las dos áreas instrumentales básicas y especialmente en lectura, una de las más elevadas tasas de abandono escolar temprano y uno de los más bajos niveles de población joven que completa estudios post-obligatorios. La necesidad de proveer a todos los alumnos de las competencias que van a necesitar a lo largo de sus vidas en una sociedad del conocimiento requiere que el sistema educativo español incremente los niveles de comprensión lectora y numérica de su alumnado, reforzar la capacidad de aprender a aprender, modernizar los currículos y los recursos didácticos, dotar de mayor autonomía a los centros escolares y mejorar la calidad docente. Además, España debe seguir mejorando la calidad de la enseñanza para todos los estudiantes, lo que implica generalizar la educación infantil, favorecer la equidad social e intergeneracional, reducir el abandono escolar temprano, y reforzar los apoyos escolares al alumnado con necesidades de compensación educativa.

El sistema educativo español debe afrontar una realidad educativa que requiere, en sus niveles no universitarios: aumentar la escolarización en el primer ciclo de educación infantil, mejorar los rendimientos educativos de la educación primaria, incrementar las competencias lingüísticas y en TIC de la población escolar, y finalmente, un descenso de las diferencias territoriales respecto a los progresos y rendimientos del alumnado. Finalmente, el aumento de la calidad de la enseñanza, también demanda una distribución más equilibrada del alumnado de origen extranjero para prevenir la creación de escuelas segregadas, y mejorar las capacidades del profesorado para afrontar la creciente diversidad en las aulas.

El fracaso escolar es un problema complejo en el que inciden múltiples factores, relacionados entre sí, que deben tomarse en consideración conjuntamente para poder adoptar las políticas adecuadas. Tal y como ya señaló el CES en su reciente Informe 1/2009 sobre *Sistema educativo y capital humano*, el fracaso escolar está vinculado a factores relacionados con el contexto económico y social del alumno, el entorno familiar, y a otros más ligados con el propio sistema educativo. Por tanto, el fracaso escolar no es ajeno a la financiación y atribución de recursos económicos y a la insuficiencia de programas de diversificación curricular, a la falta de una política efectiva de atención a la diversidad y de compensación de desigualdades, y a una insuficiente dotación de recursos y de apoyo a los centros con más alumnado con problemas educativos o de

conducta. En este problema también intervienen otros elementos externos al sistema educativo, como el nivel sociocultural de las familias, de manera que el alto índice de fracaso escolar que presenta España vendría explicado, en buena parte, por el retraso educativo acumulado de su población con relación a otros países. Asimismo, la elevada oferta de empleo poco cualificado que ha existido durante la fase de fuerte crecimiento económico en España, especialmente en determinados sectores, así como las escasas diferencias salariales por niveles educativos, han influido en esta situación.

Una de las iniciativas más reseñables abordadas en 2008 fue la aprobación por el MEPSYD del Plan para la reducción del abandono escolar, muchas de cuyas medidas coinciden con las propuestas por el CES en su Informe. Para su efectividad, este Plan deberá contar con un respaldo aplicativo y presupuestario suficiente por parte de las distintas Administraciones competentes, así como ser objeto de una evaluación sistemática de sus resultados.

En sus niveles post-obligatorios el principal problema es el reducido número de jóvenes graduados en el mismo, siendo la causa principal de esta situación el fracaso escolar, pues parece que la opción mayoritaria de los jóvenes españoles que se han graduado en ESO es seguir estudiando. Además, dentro de este nivel educativo, en España la formación profesional continúa en 2008 siendo una opción poco elegida por el alumnado, siendo necesario impulsar políticas que generen una mayor demanda y aceptación de esta opción formativa entre los estudiantes y que atraigan a un mayor número de personas activas. Por ello, España debería seguir esforzándose en aumentar la participación de la población en la formación profesional, incrementando la calidad y flexibilidad de la formación profesional inicial y mejorando su imagen y atractivo entre los empleadores. Según el calendario de aplicación de la LOE, en el curso 2008-2009 se implanta el primer curso del nuevo bachillerato, sin embargo, este mismo año se ha declarado nulo y sin efecto el artículo en el que se establecía que los alumnos con tres y cuatro asignaturas pendientes en el 1^{er} curso podían, además de éstas, cursar algunas materias del 2^o curso.

Por su parte, el sistema universitario, puede tener un papel destacado en un cambio en la especialización de la economía española, impulsado por el desarrollo científico y tecnológico, terrenos en los que actualmente el sistema universitario no destaca especialmente. En un contexto en el que este tipo de conocimiento es el que más está ayudando al crecimiento de las economías más avanzadas, en España se sigue produciendo este año una reducción del alumnado en las carreras de ciencias experimentales y las técnicas, descenso que se debería intentar reducir, aumentando el atractivo y rendimiento de estos estudios, y mejorando los rendimientos medios de los escolares españoles en ciencias y matemáticas durante la educación secundaria.

Por otro lado, aunque España inició con cierto retraso la implantación del denominado Proceso de Bolonia, se han producido avances positivos durante los dos últimos años, habiendo completado aproximadamente un 80 por 100 del mismo en 2008.

El progreso ha sido especialmente positivo con relación a la evaluación de la calidad, reconocimiento de la experiencia y el aprendizaje a lo largo de toda la vida, así como en la implementación del sistema de ciclos y de los créditos ECTS. Sin embargo, todavía existe cierto retraso con relación a algunos aspectos relacionados con el reconocimiento mutuo de las cualificaciones, y en la puesta en marcha del Marco Nacional de Cualificaciones.

La situación actual de transformación de las enseñanzas universitarias para su adaptación al Espacio Europeo de Enseñanza Superior (EEES), es una oportunidad para que el sistema universitario español mejore en algunos ámbitos, entre los que cabe señalar: la necesidad de redimensionar la oferta universitaria, centrar la atención en la formación en competencias, subsanar el actual déficit de evaluaciones, fomentar la excelencia en la enseñanza universitaria y mejorar notablemente los resultados académicos de los estudiantes, así como aumentar la movilidad y simplificar el reconocimiento de las titulaciones. Además, el sistema universitario debe mejorar su capacidad de innovación y modernizar sus programas de estudios para que se ajusten más a las necesidades del mercado laboral y de los estudiantes, y aumentar su papel en el aprendizaje permanente. En este sentido, este año se han modificado algunas de las condiciones de acceso a la Universidad, con el objeto de facilitar la participación en la formación permanente y la readaptación profesional. Esta normativa facilita el acceso a la universidad a las personas de más edad y cambia las pruebas de acceso para adaptarlas a las modificaciones de las enseñanzas de bachillerato y la nueva concepción de las enseñanzas universitarias realizadas el curso pasado.

Finalmente, aunque la actividad y los recursos destinados a la investigación han aumentado notablemente en los últimos años y actualmente la Universidad es un pilar del sistema de I+D español, los resultados y la calidad investigadora en España son aún insuficientes, sobre todo si se compara con otras economías. Las universidades necesitan ampliar la calidad y la relevancia de sus resultados de I+D+i e incorporar los más a las actividades productivas, y avanzar en la rendición de cuentas sobre los resultados de la investigación, estableciendo sistemas de financiación vinculados a objetivos y definiendo sistemas adecuados de evaluación de resultados. Pero también es necesario dotar de un mayor reconocimiento social la actividad investigadora en la Universidad y aumentar la eficacia en los procesos de comunicación y exteriorización de sus capacidades de I+D para aumentar su capacidad de transferir el conocimiento generado por la investigación al entorno productivo.

En conclusión, además de alcanzar un sistema universitario homologable con nuestro entorno, es necesario impulsar un proceso más ambicioso de modernización y de mejora de la calidad de las universidades, con la excelencia como objetivo.

3. Vivienda y cohesión social

La crisis del mercado de la vivienda marcó el año 2008. El importante aumento del desempleo, la desaceleración de la renta disponible de los hogares, la persistencia de un

elevado esfuerzo de acceso a la vivienda, y la reducción de su atractivo como bien de inversión por las menores expectativas de aumento de los precios de la vivienda y la sobreoferta de viviendas, están detrás del importante descenso de ventas y del estancamiento, o incluso disminución de los precios de las viviendas. El esfuerzo de acceso a una vivienda en propiedad sigue siendo elevado, por el importante incremento de los precios acumulado durante la etapa expansiva del sector y, además se ha visto muy limitado en el año 2008 por la importante restricción del crédito a las familias, y el incremento de los tipos de interés. Como consecuencia, la nueva oferta de viviendas ha retrocedido abruptamente y se ha iniciado el descenso de las viviendas terminadas.

Además, la crisis económica y financiera está teniendo importantes consecuencias en las familias con cargas hipotecarias, que encuentran mayores dificultades para atender la amortización de sus préstamos, lo que ha repercutido en un aumento de los impagos. También se ha traducido en un empeoramiento de la posición de los hogares que quieren acceder a la financiación de la vivienda, lo que se refleja en un estancamiento en la demanda de crédito hipotecario. Por ello, este año, además de los instrumentos que vienen siendo habituales en la política pública estatal de la vivienda, se han puesto en marcha otro tipo de medidas que tratan de mitigar el impacto de la crisis sobre las familias que están pagando una hipoteca o que pretenden empezar a hacerlo.

La profundización en el descenso de la demanda acaecida en 2008 respecto al año anterior, junto a la inercia de una elevada producción, propia del retraso en el ajuste derivado de la rigidez del sector, ha provocado que los indicios de sobreoferta ya señalados en 2007 se hayan confirmado en una clara situación de exceso de oferta, que diferentes estimaciones cuantifican entre las 900.000 y 1.300.000 viviendas nuevas sin vender. Pero, lo más importante no es tanto la cuantificación en el exceso de oferta, sino sobre todo el desconocimiento de las características de este parque de viviendas sin vender, pues la falta de información sobre la localización y el uso de estas viviendas, impiden estimar la duración real del ajuste del sector, y limitan la eficacia de cualquier actuación pública sobre el mismo. Un estudio de este parque desagregado a nivel local, permitiría una mejor aproximación a las necesidades presentes y futuras de vivienda (viviendas principales, secundarias, o vacías).

Finalmente, si el ajuste del mercado inmobiliario trasladara la importante caída de las ventas a un mayor descenso en los precios, mejoraría el acceso a la vivienda en propiedad, siempre y cuando se produzca una recuperación económica, si bien repercutiría en una disminución de la riqueza inmobiliaria de los hogares, y en el caso de los hogares que hayan adquirido alguna vivienda con motivos de inversión, una reducción en su rentabilidad y liquidez.

En el actual contexto de crisis y de crecimiento del desempleo, y ante una coyuntura como la actual del mercado de la vivienda en propiedad, es posible que se incremente la demanda potencial de vivienda en alquiler al ser esta una opción económicamente rentable, menos vinculada al mercado hipotecario y más flexible ante cambios

en los ingresos de la unidad familiar. Además, su potenciación podría acelerar la absorción del parque de vivienda no vendido y desencadenar una mayor movilidad geográfica en el mercado laboral español. Sin embargo, y a pesar del fomento del alquiler realizado por las diferentes Administraciones públicas en los últimos años, y de la mejora de la fiscalidad, esta forma de tenencia de la vivienda sigue siendo minoritaria e insuficiente para cubrir las necesidades residenciales de los hogares.

Tampoco, el acceso a una vivienda protegida mejora en 2008, pues al descenso en la iniciación de viviendas protegidas, como consecuencia del cambio de ciclo de la vivienda de mercado, se une el impacto de la crisis económica sobre las familias que quieren acceder a un hogar o que no pueden mantener el actual, aumentando con ello la tradicional insuficiencia de la oferta existente respecto a la demanda de este tipo de vivienda.

Ante esta situación, el nuevo Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012, busca un mayor equilibrio entre vivienda protegida y libre, en propiedad y en alquiler, construida y rehabilitada, y un mayor ajuste entre la oferta y la demanda de vivienda libre. Unido a lo anterior, para hacer frente a la actual coyuntura económica, ha introducido como novedad, una serie de disposiciones transitorias que pretenden reactivar el sector inmobiliario y aprovechar el parque de vivienda libre sin vender para incrementar el parque de VPO. Además, la rehabilitación del parque de viviendas ya edificado adquiere una mayor importancia en este Plan, que con la mejora de la habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética de las viviendas ya construidas, pretende reducir los gastos vinculados al uso del hogar, fomentar la sostenibilidad de la edificación y del entorno urbano, y mitigar la crisis que actualmente está viviendo el sector de la construcción residencial.

Aunque el grado de satisfacción de los españoles con las condiciones de la vivienda en la que residen y con el entorno en el que se ubican es bastante alto, las ciudades españolas, en las que vive la mayor parte de la población, están empezando a pagar graves facturas ambientales derivadas del modelo urbano extensivo mantenido en las últimas décadas, que ha generado una excesiva ocupación de suelo y ha dificultado la planificación eficiente y ordenada del territorio. Además, esta forma de urbanización agrava los problemas de tráfico urbano, lo que al margen de sus graves consecuencias medioambientales, tiene una clara repercusión tanto en los presupuestos públicos como en las economías domésticas. Asimismo, en la denominada ciudad difusa el acceso a otros bienes y servicios básicos para la vida cotidiana, es también menor, pues la mezcla de usos del espacio urbano es inferior que en la ciudad compacta.

*Desarrollo urbano
sostenible*

La rehabilitación de las viviendas y edificios y la renovación urbana es más acorde con un modelo de ciudad sostenible, pues prima la regeneración de la ciudad existente, en contraposición a la extensión urbana. La rehabilitación ayuda a frenar el

deterioro físico al que se ven sometidas las viviendas, y puede coadyuvar a un mayor grado de sostenibilidad de las mismas, mejorando con ello la calidad ambiental del entorno en el que se ubican. Sin embargo, aunque algunos de estos aspectos están empezando a ser abordados desde las instancias públicas, como la mejora energética de los edificios, la apuesta en el Plan estatal por la rehabilitación y la renovación urbana, o las diferentes actuaciones para conseguir una movilidad más sostenible, todavía no se ha abordado un planteamiento integral de estas cuestiones, que incida en una mayor sostenibilidad de los sistemas urbanos.

4. Medio ambiente y sostenibilidad

La actual crisis constituye también un reto en lo que concierne al medio ambiente. Por un lado podría esperarse un cambio de tendencia favorable en lo que se refiere a la racionalización del consumo de recursos naturales o la prolongación de la vida útil de los bienes. Por otro, las situaciones de riesgo a que se enfrentan las actividades económicas pueden generar una actitud reservada en cuestiones relativas a la prevención y gestión medioambiental.

Los indicadores constatan progresos en algunos aspectos, como la actualización de la normativa sobre evaluación ambiental estratégica, el impulso a las energías renovables, la protección de la biodiversidad, la creación de una red de ciudades sostenibles, el refuerzo de la cooperación internacional en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, o el número creciente de organismos acogidos a sistemas de gestión ambiental, si bien persisten ciertas dificultades para alcanzar las metas relativas al cambio climático, la producción de residuos o la gestión y uso de los recursos hídricos.

En un marco de previsiones negativas en relación a los efectos del cambio climático, que serán especialmente acusados en la región mediterránea, desde la Unión Europea se ha abordado una nueva política energética cuyo compromiso es alcanzar en 2020 un 20 por 100 de producción de energía a partir de renovables, un 20 por 100 de reducción del consumo energético y un 20 por 100 de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Lejos aún de ese planteamiento, España incrementó sus emisiones el 3,8 por 100 en 2007 respecto al año anterior en todos los sectores sujetos al régimen de comercio de derechos, con mayor repercusión en el sector eléctrico. Ello hace preciso seguir trabajando en esta línea, como propone el II Programa Nacional de Reducción de Emisiones, a través de seis líneas estratégicas relacionadas con la sostenibilidad energética, la movilidad, la edificación, los residuos, la política forestal y la innovación.

En lo que respecta a los residuos, y pese a una normativa recientemente actualizada conforme a las directrices europeas, desde 2001 se constata en España un aumento progresivo en su generación, de la que casi la cuarta parte son residuos municipales. Además, en términos de gestión, el depósito en vertedero constituye todavía en la

actualidad la opción que absorbe un mayor volumen, lo que genera problemas relacionados con la ocupación y contaminación del suelo.

El Plan nacional integrado de residuos (PNIR) 2008-2015 tratará de optimizar una deficiente política de gestión, estableciendo criterios para implicar a todas las Administraciones públicas, consumidores y usuarios en el objetivo de reducir su producción y mejorar su tratamiento. La detección de algunas carencias como una información estadística insuficiente, la limitada eficacia de los instrumentos económicos para estimular la gestión, o la persistencia de un comportamiento interautonómico diferenciado justifican la adopción de medidas dirigidas a mejorar estos aspectos.

Continúan siendo controvertidas las políticas relacionadas con el agua, tanto por la limitación de su disponibilidad como por la necesidad de mejorar su gestión. España sigue siendo uno de los mayores consumidores de agua, situación que obedece a unas condiciones climáticas desfavorables, pero también a unos usos escasamente optimizados, a lo que se añade una infraestructura ineficiente que sufre la pérdida del 20 por 100 del recurso en su distribución.

La creciente capacidad tecnológica e innovadora representa una oportunidad para adecuar las producciones a lo establecido en términos de consumo energético, reducción de emisiones y vertidos o tratamiento de residuos, cambios que se traducirán en un ahorro de recursos y la reducción del riesgo de infracciones y sanciones. Este constituye, pues, un buen momento para reorientar patrones ineficientes y de fuertes impactos hacia un modelo productivo más respetuoso con el entorno, mediante la inversión en nuevas tecnologías aplicadas a una producción más limpia, apostando por su preservación, lo que redundaría en beneficios socioambientales, ventajas económicas y creación de empleo.

5. Consumo

El cambio ocurrido en la situación económica tuvo efectos claros sobre las percepciones y las conductas de los consumidores, que ante el nuevo escenario optaron por reducir su gasto. Desde mediados de 2007 el indicador de confianza de los consumidores españoles comenzó a registrar un descenso que en el verano de 2008 se convirtió en fuerte caída, coincidiendo con una no menos importante ralentización del ritmo de crecimiento del consumo. Se ponía así de manifiesto que la percepción del riesgo por parte de los ciudadanos había alcanzado un umbral que propiciaba el cambio de comportamiento. Así, la tendencia a consumir menos que se vislumbraba en 2007 se convirtió en una pauta establecida durante el año 2008, con una tasa de evolución negativa a partir del tercer trimestre. En efecto, si hasta el segundo trimestre las tasas habían sido de signo positivo, en el cuarto trimestre se recogió el valor más bajo de las últimas décadas: el consumo de los hogares descendió en un 2,3 por 100.

En cuanto a las reclamaciones de los consumidores y usuarios, el incremento anual en 2008 ha sido inferior al de años anteriores y lo más destacable ha sido el

incremento de las protestas relacionadas con los servicios de suministro de energía eléctrica, lo que se explica por el aumento de las tarifas, la modificación del sistema de facturación y la supresión de la tarifa nocturna, que convirtieron al sector eléctrico en uno de los protagonistas del año. Por otro lado, la disconformidad con los servicios prestados por el sector de la telefonía ha aumentado de forma considerable, hasta el punto de situarse en la primera posición en el número de consultas y reclamaciones. En 2007, ya superó al sector de la vivienda y en 2008 se ha mantenido como sector generador de más insatisfacción, lo que de ningún modo puede ser interpretado como un descenso en el primero. Muy al contrario, la vivienda sigue induciendo a protesta en un buen número de casos, que aumentan, además, año tras año.

La crisis económica se dejó notar también en una marcada disminución en las operaciones de compraventa de viviendas, al mismo tiempo que se endurecían el acceso y las condiciones de crédito, a causa de las dificultades que desde el verano de 2007 padecen las instituciones financieras. Por ello durante el año 2008 la deuda de los hogares españoles aumentó muy por debajo del 12,5 por 100 experimentado en el 2007. Se trata del primer descenso registrado desde que se pusiera en funcionamiento el sistema de contabilidad SEC-95. Paralelamente, la tasa de ahorro de los hogares se situó casi en el 12 por 100 de su renta, lo que significa que, en conjunto, los españoles aumentaron su ahorro con respecto al año anterior (10,2 por 100).

En lo concerniente a la protección de los consumidores y usuarios, en 2008 se aprobó una nueva norma que introduce modificaciones al Sistema Arbitral de Consumo, con el objetivo de incrementar la seguridad de las partes y la homogeneidad del sistema. Se trata de la primera vez que se introducen cambios en este sistema voluntario de resolución extrajudicial de conflictos entre los consumidores y los proveedores desde 1993.

6. Salud y sistema sanitario

De acuerdo con los datos del barómetro sanitario, la salud y su cuidado son cuestiones prioritarias para los ciudadanos, aunque la madurez del Sistema Nacional de Salud (SNS), en general bien valorado por los usuarios, y la mejora de la situación sanitaria, parecen dejar más espacio a la preocupación por otros temas centrales. No obstante, el SNS presenta algunos problemas importantes que no pasan inadvertidos. Así, a pesar de la buena valoración de conjunto, los inconvenientes percibidos por los ciudadanos en la atención sanitaria de carácter público, especialmente los referidos a los tiempos de espera, parecen limitar la preferencia mayoritaria por este servicio, haciendo que muchos se decanten por el circuito privado. En efecto, la cuestión de las listas de espera sigue estando muy presente en la valoración ciudadana del SNS, condicionando las preferencias a la hora de acudir a un servicio sanitario concreto. A pesar de las medidas aplicadas para aliviar su presión sobre el sistema (acortamiento de

estancias hospitalarias, derivación a sanidad privada, etc.) la mayoría no percibe que la situación haya mejorado.

Entre los indicadores de salud, uno de los más expresivos es la esperanza de vida, al condensar elementos relacionados con la atención sanitaria y los estilos de vida, y el incremento de sus valores da cuenta de la mejora de la calidad de vida de una sociedad. En las últimas décadas se ha prolongado en todos los países occidentales, incluida España, que muestra uno de los valores más favorables de la Unión Europea. Sin embargo, dentro del territorio español existen algunas diferencias que en los últimos quince años, a pesar de la mejora general, se han mantenido. Así, en 2006 la diferencia entre las comunidades más longevas y las menos longevas continuaba siendo de dos años. En diez años los indicadores condensados han experimentado mejoras notables: las muertes sensibles a prevención primaria disminuyeron en un 8,5 por 100 y las sensibles a cuidados médicos en un 12 por 100. También en los dos casos se registraron diferencias territoriales, mucho más acusadas en el segundo. Así, el descenso del número de muertes relacionadas con el aparato respiratorio, circulatorio y tumores fue muy superior en la comunidad de Asturias, seguida de Aragón, Canarias y Extremadura. De la misma manera, las comunidades de Navarra, Galicia, Cataluña y Canarias vieron reducir la mortalidad debida al cáncer de pulmón, cirrosis de hígado y accidentes de tráfico, relacionadas con los estilos de vida, en mayor medida que el resto de las comunidades.

En 2008, la población protegida se estimaba en 44,2 millones de personas, una vez descontados 1,9 millones de personas que, perteneciendo a mutualidades de funcionarios, se encontraban protegidos por entidades de seguro privado. En comparación con el año 2000, la población protegida habría aumentado una media del 15,4 por 100, con importantes variaciones territoriales lo que, añadido a la creciente proporción de mayores de 65 años, que representan ya el 16,5 por 100 de la población, conlleva un importante incremento de la demanda potencial de servicios y de la actividad desarrollada desde los Servicios de Salud de las comunidades autónomas.

Según la OCDE, el gasto sanitario total en España equivalía en 2006 al 8,4 por 100 del PIB, correspondiendo el 6 por 100 al gasto público y el 2,4 por 100 al privado. En la composición del gasto público sigue preponderando la atención hospitalaria y especializada (54,2 por 100), mientras que la atención primaria y la salud pública representaban el 15,1 por 100 y el 1,2 por 100, respectivamente. Por su parte, la partida de farmacia absorbía el 21,5 por 100.

En lo concerniente al personal sanitario, de acuerdo con el informe Oferta y necesidad de especialistas médicos en España (2008-2015) publicado por el Ministerio de Sanidad, actualmente hay en España 165.967 médicos asistenciales, 375 por cada 100.000 habitantes, de los que 119.660 trabajan en el SNS. El número de especialistas asciende a 141.579, es decir, 319 por cada 100.000 habitantes. A pesar de ello, el déficit es del 2 por 100, lo que significa que son necesarios alrededor de tres mil profesionales más. Una parte importante del problema se explica por la escasez de personal enfermero, ya que

España tiene una de las ratios más bajas del mundo desarrollado de enfermeras/médicos, lo que supone la asunción por parte de los facultativos de tareas que en otros países realizan otros profesionales sanitarios. Por tanto es necesario tener en cuenta la organización asistencial, pero también las funciones de los médicos y su productividad.

El problema de los tiempos de espera pone de relieve las dificultades de acceso a la atención sanitaria especializada, lo que sin duda se explica, al menos en parte, por la falta de facultativos en el SNS. Según los datos correspondientes a 2008, 372.572 pacientes se encontraban en lista de espera para ser intervenidos quirúrgicamente, lo que supone 9,38 pacientes por cada mil habitantes, una tasa ligeramente superior a la registrada en el ejercicio anterior, debido a la incorporación a las listas de casi ocho mil pacientes. Sin embargo, el tiempo medio de espera continuó la tendencia decreciente de los últimos años, situándose en sesenta y ocho días, dos menos que el año anterior.

No obstante, la información relativa a las listas de espera debe ser tomada con cautela, ya que adolece de falta de homogeneidad en la aplicación de los criterios para su elaboración, encontrándose diferencias entre las distintas comunidades autónomas.

Por último, hay que tener en cuenta la reciente convocatoria de un Pacto de Estado en Sanidad, uno de cuyos principios sería reforzar la cohesión social. La finalidad del Pacto sería encontrar puntos de encuentro entre todas las administraciones sanitarias para garantizar y reforzar la calidad y sostenibilidad del SNS.

7. Protección social

La conjunción de diversas circunstancias llevan a aproximarse a la situación de la protección social en España en 2008 bajo un prisma muy diferente al que venía siendo acostumbrado en los últimos años. Como suele ocurrir en todo contexto económico desfavorable, las Administraciones públicas se han encontrado con el dilema de tener que responder al incremento de las necesidades sociales en un previsible escenario de deterioro de los ingresos públicos.

7.1. TENDENCIAS EN PROTECCIÓN SOCIAL

Como ya se ha mencionado, la importancia de la dimensión social como parte integrante de la Estrategia de Lisboa y la necesidad de integrar en mayor medida las políticas económicas, social y de empleo se pusieron de relieve en las conclusiones del Consejo Europeo de primavera celebrado el 13 y 14 de marzo de 2008, en el mismo contexto en que se reconocía ya el deterioro de las perspectivas económicas generales, que se agravaría según avanzó el año.

Posteriormente, al tiempo que se aprobaba la Agenda Social renovada y en coherencia con sus previsiones, se asumió el compromiso de reforzamiento del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social (el “MAC social”), dando un paso más allá de la revisión llevada a cabo en 2005 de este proceso voluntario de autoevaluación de las políticas en este ámbito, que

se lleva aplicando desde el año 2000 por los Estados miembros de la Unión Europea. Pese a los progresos, se constata que hacen falta mayores esfuerzos para alcanzar los objetivos comunes: la lucha contra la pobreza y la exclusión social, asegurar la adecuación y viabilidad de las pensiones; garantizar un acceso equitativo a la sanidad y los cuidados de larga duración.

*Nuevo impulso al MAC:
reforzar la interacción
con otras políticas*

El Informe conjunto de 2008 que se realiza en el contexto del MAC para evaluar los progresos de los Estados miembros se centró en la pobreza infantil, el acceso a la asistencia sanitaria, la evolución de las necesidades en cuidados de larga duración, la prolongación de la vida profesional y las pensiones privadas. En ese año correspondía a los Estados presentar sus informes estratégicos nacionales con un enfoque que, por primera vez, debía integrar la protección social —incluyendo pensiones, sanidad y cuidados de larga duración— junto a la inclusión social.

Así lo hizo también España que, en el mes de octubre presentó en Bruselas su Informe Nacional de Estrategias para la protección social y la inclusión social del reino de España 2008-2010. Junto a una visión general sobre la situación social en España y el marco de referencia general, el Informe incorporaba el Plan nacional de acción para la inclusión social, el Informe de Estrategia nacional sobre pensiones y las Estrategias nacionales de asistencia sanitaria y cuidados de larga duración. Con respecto al planteamiento y las medidas contenidas en el Informe español, el Informe Conjunto de la Comisión realizado sobre la base de las Estrategias nacionales presentadas en octubre de 2008, destaca con respecto a la situación de España una persistencia de los desafíos señalados en el periodo anterior. Se siguen recomendando así, actuaciones para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza, en el sistema educativo, una reducción de la tasa de abandono escolar e intensificar los esfuerzos para la promoción de la inclusión activa de los grupos vulnerables, supervisar la sostenibilidad del sistema de pensiones, incrementar el suministro de cuidados a largo plazo, combatir las diferencias entre comunidades autónomas y por último, acortar los tiempos de espera para recibir asistencia del SNS.

En el mismo Informe, se asume ya plenamente que la gravedad de la recesión reclama la necesidad de vigilar atentamente las consecuencias sociales, siendo fundamental a este respecto la contribución de la política social. Según la Comisión, la aplicación de estas últimas no solo servirá para atenuar el impacto social negativo en los grupos más vulnerables, sino también para mitigar las consecuencias de la crisis en el conjunto de la economía. A este respecto, recuerda que la protección social representa, en el gasto público, un elemento estabilizador contracíclico y automático fundamental. El buen funcionamiento de los sistemas en un marco de reformas permanentes para reforzar la

*La protección social
mitiga el impacto
de la crisis*

sostenibilidad, añade la Comisión, puede contribuir a estabilizar la demanda agregada, estimular la confianza de los consumidores y crear empleo.

Especial atención ha merecido en el contexto del debate europeo entorno a las políticas sociales el papel de los “servicios sociales de interés general”, que comprenden lo que se suele denominar como sector sociosanitario y de cuidados a las personas: sanidad, servicios sociales, atención a la dependencia, servicios de cuidado de niños o servicios de integración sociolaboral de personas con discapacidad, sin ánimo de exhaustividad. Estos constituyen, junto con las prestaciones económicas, un instrumento clave de las políticas sociales y, a la vez, un importante vector de empleo, tanto como fuente directa de empleos como facilitando la participación laboral de los cuidadores informales, —generalmente mujeres— y de desarrollo social.

Diferencias en el gasto social en España y en la Unión Europea

Las tendencias mostradas por el gasto social en los años anteriores al estallido de la crisis constituyen un elemento relevante para la reflexión sobre la posición relativa de los distintos países y el margen de actuación en los distintos ámbitos de la protección social en los próximos tiempos.

El nivel máximo de gasto en protección social en la Unión Europea en porcentaje del PIB se alcanzó en 1993, coincidiendo con otro momento de crisis económica. En los años posteriores el gasto social experimentó un descenso que se prolongó hasta el año 2000, para comenzar a ascender nuevamente entre 2001 y 2003. Desde entonces, la media de la Unión Europea muestra un comportamiento bastante estable que esconde, sin embargo, tendencias de distinto signo. Mientras en países como Alemania, Austria, Polonia y la República Checa ha disminuido el gasto en protección social en proporción al PIB, en otro grupo de países entre los que se encuentra España, junto con Bélgica, Irlanda, Francia o Italia el gasto social ha mantenido una tendencia creciente desde el año 2000.

En 2006, el gasto en protección social en España era equivalente al 20,9 por 100 del PIB, situándose a una distancia considerable tanto de la media de la UE-27 (27,2 por 100 del PIB como de la UE-15 (27,8 por 100). El gasto social español sigue siendo inferior si se mide en unidades de poder adquisitivo (PPS) per cápita.

En términos de evolución, entre 2000 y 2005 el gasto español en prestaciones sociales ha experimentado un 4,7 por 100 de incremento interanual a precios constantes, frente al 2,3 por 100 del promedio de la UE-15. Todas las funciones del gasto han crecido más que en la media de la Unión Europea. Las que más han aumentado han sido precisamente las que a mayor distancia se encuentran de los promedios europeos: vivienda y exclusión social (9 por 100) y familia e hijos (7,7 por 100), aunque su participación en el conjunto sigue siendo muy poco significativa. El aumento del gasto en atención sanitaria y en desempleo (en ambos casos del 6,2 por 100), junto el incremento del 3,1 por 100 experimentado por las pensiones de jubilación y viudedad, han marcado esa tendencia al alza del gasto social en España en esos cinco años, pues estas cuatro

funciones concentran el 85 por 100 del gasto en protección social. En proporción al PIB, esta evolución del total del gasto en protección social se ha traducido en un aumento de medio punto porcentual en el quinquenio de referencia (del 20,3 por 100 en 2000 al 20,8 por 100 en 2005).

Como rasgos distintivos de la estructura del gasto social en España por funciones, destaca el mayor peso del desempleo en el conjunto del gasto social, una constante que se ha mantenido incluso durante los años de bonanza económica; el todavía menor peso relativo del gasto en “vejez” y “supervivencia” (aunque con un ritmo de crecimiento superior al de la Unión Europea) y el diferencial todavía existente en materia de familia e hijos que, pese al incremento de los últimos años, representa en España algo más de la mitad que en la Unión Europea en proporción al PIB.

*Diferente estructura del
gasto social por funciones
y por fuentes de ingresos*

En cuanto a las fuentes de ingresos de la protección social, España sigue destacando por el mayor peso de las contribuciones sociales sobre las transferencias del Estado. No obstante, la tendencia de los últimos años (2000-2006) muestra un progresivo mayor incremento de la participación del Estado en la financiación (del 29,4 por 100 al 33,9 por 100) y correlativo descenso del peso de las contribuciones sociales, con la excepción de los complementos a mínimos que se siguen financiando mayoritariamente vía cotizaciones.

7.2. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Las operaciones no financieras de la Seguridad Social arrojaron en 2008 un superávit del 1,3 por 100 del PIB, según el avance de ejecución presupuestaria de la Intervención General de la Seguridad Social. Dicho superávit, cifrado en 14.428,21 millones de euros, fue, sin embargo, inferior al registrado en 2007, debido a que, a diferencia de lo que venía ocurriendo en años anteriores, el incremento de los recursos no financieros fue inferior al avance del gasto.

El menor dinamismo de los recursos del Sistema se correspondió con una desaceleración de los ingresos por cotizaciones sociales, en línea con la evolución mostrada por la afiliación ante el deterioro del empleo en el contexto de cambio de ciclo de la economía española.

Así, la afiliación en alta laboral, que venía desacelerándose desde el segundo semestre de 2007, mostró en junio de 2008 la primera caída interanual en catorce años, manteniéndose a partir de entonces en tasas de variación negativas, especialmente significativas desde septiembre de 2008, con la intensificación y generalización de la crisis económica a nivel mundial.

El deterioro de la afiliación se concentró fundamentalmente entre los hombres, dada su mayor representatividad en aquellas actividades económicas que más acusaron la crisis: la construcción y servicios anexos, y la industria. Todos los regímenes del

Sistema, a excepción del Régimen Especial de Autónomos y de Empleados de Hogar, registraron caídas de la afiliación en diciembre de 2008. Sin embargo, en el caso del RETA, se debió al traspaso a partir del 1 de enero de 2008 de los trabajadores por cuenta propia procedentes del Régimen Especial Agrario, puesto que, descontando este efecto, se habría producido una caída de la afiliación, puesto que dicho régimen se está viendo especialmente afectado por la crisis económica, al acusar en mayor medida el endurecimiento de las condiciones de financiación y por su notable presencia en el sector de la construcción y en las actividades relacionadas con el mismo.

En lo que respecta a la afiliación extranjera, el deterioro fue más tardío que el de la española, registrándose las primeras caídas interanuales en el mes de noviembre de 2008. Sin embargo, una vez que se inició, fue más rápido e intenso, especialmente desde el último trimestre del año, lo que se explica por la mayor presencia de empleo extranjero en el sector de la construcción y la industria manufacturera. En el conjunto de 2008, la afiliación extranjera representaba el 10,8 por 100 de la afiliación total.

En cualquier caso, el favorable resultado del Sistema de la Seguridad Social en el conjunto de 2008 permitió un nuevo aumento de la dotación al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, situándose a 31 de diciembre de 2008 en 57.223,18 millones de euros, lo que corresponde al 5,22 por 100 del PIB de dicho ejercicio.

En este sentido, en 2008 se volvió a abrir el debate sobre la sostenibilidad del Sistema, en un momento en el que, además, se iniciaron nuevas rondas de reuniones de la Comisión parlamentaria del Pacto de Toledo acerca del futuro del sistema de pensiones ante el reto del envejecimiento.

Según las últimas previsiones recogidas en la Estrategia Nacional de Pensiones presentada en octubre de 2008, el total de ingresos del sistema de pensiones sería suficiente para cubrir los gastos totales hasta el año 2023, esperándose que el Fondo de Reserva y sus correspondientes intereses sigan aumentado durante ese periodo, hasta alcanzar previsiblemente el 6,5 por 100 del PIB en 2023. A partir de 2024 el importe del Fondo se destinaría a equilibrar la insuficiencia de ingresos, agotándose su margen de maniobra en el año 2029.

Estas proyecciones, sin embargo, deben tomarse con cautela, siendo necesaria una revisión continua de los diferentes parámetros que determinan la sostenibilidad del sistema, actualizándose en función de la evolución de la economía y de las variaciones que vayan produciéndose en el ámbito demográfico, con el objeto de disponer de datos objetivos y permanentemente actualizados, que ofrezcan una base sólida de análisis en los debates realizados en torno a la garantía futura del sistema de pensiones.

7.3. DESARROLLO Y RENOVACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO

El año 2008 no ha asistido a la adopción de iniciativas especialmente significativas para el desarrollo de las recomendaciones del Pacto de Toledo. Ha sido, sin

embargo, el primer año completo de la aplicación de una serie de medidas adoptadas en el año 2007, que supusieron un importante impulso al desarrollo normativo del Pacto de Toledo, en especial de la Ley 40/2007, de Medidas de Seguridad Social y de la Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se Procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de Trabajadores por cuenta propia o autónomos. Se ha abordado, además, el desarrollo reglamentario tanto de la Ley 18/2007, como de algunos aspectos de encuadramiento y cotización de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo.

Asimismo, durante 2008 se ha llevado a cabo el balance de las medidas adoptadas en los últimos años, con motivo de los compromisos de evaluación de la marcha del sistema asumidos en varios ámbitos y con el trasfondo del empeoramiento de la situación económica y sus repercusiones en el Sistema de Seguridad Social.

Finalmente, en 2008 se cumplieron cinco años desde la renovación del Pacto de Toledo aprobada en 2003, plazo que se estableció para proceder a revisar el grado de cumplimiento de las recomendaciones allí recogidas. Como estaba previsto, el MTAS presentó un informe sobre la evaluación de dichas recomendaciones. La Comisión del Congreso no permanente de seguimiento y evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo se constituyó en mayo de 2008. Si el Pacto de Toledo comenzó a fraguarse durante un periodo recesivo de la economía, en el que desde diversos ámbitos se apuntaba a las dificultades de sostenibilidad del sistema de pensiones, los trabajos de renovación del Pacto iniciados en 2008 discurren asimismo en el marco de una grave crisis económica. Sus repercusiones en el sistema de Seguridad Social planearán sin duda en la orientación de las recomendaciones que se adopten, una circunstancia de partida que diferencia esta renovación de la que se abordó en 2003.

Por otro lado, al escenario de la renovación del Pacto en sede parlamentaria se añade el del diálogo social en materia de protección social, reforzado por los compromisos en materia de seguimiento y evaluación contenidos en el punto VII del Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, suscrito en julio de 2006 entre Gobierno y CCOO, UGT, CEOE y CEPYME.

*Protección social
y diálogo social*

En la Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social suscrita por el Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, los firmantes declararon que el avance en los objetivos de recuperación del crecimiento económico y mejora del modelo productivo español deben ser compatibles con la sostenibilidad del Estado de Bienestar, progresando en la solidaridad, la igualdad y la mejora de la cohesión social. En la misma Declaración, los interlocutores sociales manifestaron su voluntad de colaborar con los trabajos de la comisión parlamentaria que aborda la revisión de las Recomendaciones del Pacto de Toledo. Asimismo, expresaron su

compromiso de seguir desarrollando el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social de 2006, y de analizar aquellas cuestiones que inciden en la eficiencia de la gestión y en la protección de los trabajadores, tales como la incapacidad Temporal, el Régimen Especial Agrario, el de Empleados de Hogar, la jubilación anticipada en determinadas actividades, así como otras cuestiones que las partes consideren. También se tratarán las cuestiones relativas a la previsión social complementaria. Igualmente se comprometen a analizar el desarrollo de la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

7.4. ENVEJECIMIENTO Y JUBILACIÓN

Por el lado de los gastos no financieros del Sistema de la Seguridad Social, la partida que absorbe un mayor volumen de recursos es la correspondiente a las prestaciones contributivas y, dentro de ellas, las relacionadas con el envejecimiento, es decir, las pensiones de jubilación y las de viudedad.

Envejecimiento y pensiones

En 2008, el número de beneficiarios de pensiones contributivas aumentó un 1,4 por 100, por encima del año anterior, situándose en 8.393.260, de los cuales, el 58,8 por 100 eran pensiones de jubilación y el 26,8 por 100 de viudedad.

El importe medio fue de 719,7 euros mensuales, tras producirse un crecimiento interanual del 6,8 por 100, por encima de la media de los últimos años. En el caso de las altas, la media se situó en 852,1 euros, frente a los 663,2 euros de las bajas, continuando así la tendencia a la ampliación del diferencial entre la cuantía de las altas y las bajas, como consecuencia de los cambios socioeconómicos de la sociedad española, relacionados con el tejido productivo de la economía, la estructura ocupacional y los niveles formativos de los trabajadores, que han llevado a que las bases reguladoras de las altas recojan variaciones salariales superiores a las variaciones conjuntas del IPC y de las mejoras de pensiones que afectan a las bajas.

La evolución del importe de las pensiones en vigor responde a diversos factores, como son, en primer lugar, la revalorización automática de las pensiones en función de la inflación, de acuerdo con la Ley 24/1997 de Consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social; en segundo lugar, a la política llevada a cabo por el Gobierno desde 2004 consistente en la subida de las cuantías de las pensiones mínimas por encima de la revalorización general; y en tercer lugar, al efecto de las nuevas altas, caracterizadas por unas mayores bases de cotización y, por tanto, de mayor cuantía que las bajas.

En 2008, el 27,3 por 100 de las pensiones en vigor percibieron complementos a mínimos, aumentando ligeramente la aportación del Estado a la financiación de dichos complementos, hasta el 36,15 por 100 del total. No obstante, frente a un aumento continuado del número de beneficiarios de estas prestaciones, la aportación del Estado se viene incrementando anualmente en una cuantía constante de 300 millones de euros,

lo que pone en cuestión la suficiencia de las aportaciones actuales del Estado para cumplir el compromiso asumido en el Acuerdo de abril de 2001 de alcanzar el 100 por 100 de la financiación de los complementos a mínimos en un plazo máximo de doce años; plazo que, por otra parte, se recomendó que se acortara en la revisión del Pacto de Toledo acordada por el Congreso en 2004.

Las proyecciones apuntan a que los efectos del envejecimiento de la población serán más acusados en España, tanto por el previsible aumento de la proporción de personas mayores sobre el total de población como por la mayor longevidad de los españoles, lo que augura un crecimiento del gasto en pensiones superior al del resto de los países, con independencia de la variabilidad del resto de los factores

Vida laboral y jubilación flexible

económicos con los que se calculan las proyecciones y, por tanto, a la cautela obligada con que deben interpretarse. Durante los últimos años se han llevado a cabo diversas modificaciones normativas con el objetivo de favorecer la jubilación gradual y flexible, la permanencia de los trabajadores de más edad en el empleo y la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación. España no se encuentra en una posición particularmente desfavorable respecto a los objetivos de Lisboa de mantenimiento del empleo de trabajadores de mayor edad (50 por 100 de los trabajadores entre 55 y 64 años en el empleo), habiéndolos alcanzado en el caso de los varones (60 por 100). Se encontraba también algo por encima de la media de la Unión Europea tanto en la edad media de culminación de la vida laboral (62,1 años) como en la edad media de entrada en situación de jubilación (63,8 años).

En contraste con el descenso registrado en el año anterior, las jubilaciones anticipadas aumentaron un 10,8 por 100 en 2008. Aunque, a excepción de la jubilación especial a los 64 años, se ha hecho mayor uso de todas las modalidades de jubilación anticipada, llama particularmente la atención la evolución de la jubilación parcial, que ha crecido un 22,3 por 100, pese a las limitaciones al uso de esta figura establecidas en la Ley 40/2007.

Aumentan las jubilaciones anticipadas y la permanencia en el empleo más allá de los 65 años

En el otro extremo de la flexibilidad, el de la entrada tardía en jubilación, destaca positivamente la no desdeñable proporción de altas en jubilación que se producen con posterioridad a la edad establecida legalmente. Descontadas las jubilaciones anticipadas y las del SOVI, las altas en jubilación de mayores de 65 años con porcentaje de demora aplicado (en total 11.704), representaron el 8 por 100 del total de entradas en jubilación en 2008 y el 43,6 por 100 del incremento de nuevas altas en relación a 2007, lo que parece indicar que los nuevos incentivos a la prolongación de la vida laboral introducidos por la Ley 40/2007 están surtiendo efectos positivos.

Durante 2008, la expansión de la previsión social complementaria se ha visto considerablemente ralentizada, en relación a ejercicios anteriores. El número de planes

Ralentización de la previsión social complementaria

de pensiones creció tan sólo el 1,7 por 100, el número de cuentas de partícipes lo hizo el 2,3 por 100 y el patrimonio de los planes de pensiones disminuyó el 10 por 100. También se produjo una significativa disminución (-11,3 por 100) de las aportaciones de los partícipes. La ralentización del crecimiento del sistema de previsión social complementaria es una cuestión preocupante. Junto a la desfavorable situación de los mercados financieros, en esta evolución pueden estar influyendo otros factores sobre los que convendría reflexionar. En todo caso, la solidez de los organismos de supervisión y la consolidada regulación de estos instrumentos constituyen una ventaja comparativa para el desarrollo del modelo español de previsión social complementaria.

7.5. OTRAS PRESTACIONES

En cuanto al ámbito de la acción protectora del sistema, cabe destacar que en aplicación de la Ley 40/2007, a partir del 1 de enero de 2008 se hizo obligatoria la cobertura por incapacidad temporal por contingencias comunes de los trabajadores por cuenta

Incapacidad temporal

propia autónomos, que hasta entonces no hubieran optado por ella de forma voluntaria, debiendo formalizarla en estos casos con una Mutua. Aunque solamente el 12,4 por 100 del total de afiliados al régimen especial de trabajadores autónomos se encuentra protegido por contingencias profesionales, resulta destacable el aumento del 64,5 por 100 registrado hasta el 1 de julio de 2008, como resultado de la aplicación de la referida medida.

En cuanto a la evolución del gasto, en 2008 se ha producido una considerable contención de su crecimiento, que habría experimentado tan solo un aumento del 0,73 por 100 respecto a las obligaciones reconocidas en 2007, bastante por debajo de las previsiones.

Como ya se ha mencionado anteriormente, pese al incremento de los últimos años del gasto en la función familia, España ha venido dedicando un reducido porcentaje de gasto social a políticas de apoyo a la familia en comparación con la mayoría de los países de la Unión Europea: el gasto en unidades de poder adquisitivo en la función familia ha pasado del 0,5 al 1,2 por 100 de 1996 a 2006 pero sigue estando muy alejada del 2,1 por 100 de la media europea.

Prestaciones familiares de la Seguridad Social

La principal partida de gasto en este capítulo es la de prestaciones de pago periódico por hijo a cargo. En julio de 2008, se contaban 975.698 beneficiarios de este tipo de prestaciones, reflejando un incremento del 5,3 por 100, que rompe la tendencia descendente de años anteriores y que guarda relación con el incremento del límite de ingresos para optar a estas prestaciones, exigido en el caso de hijos sin discapacidad, que en 2007 se elevó un 18,6 por 100 (hasta 11.000 euros, para familias con un hijo). Ello implicó un gasto de 1.209,41 millones de euros, un 21,16 por 100 más que el año anterior.

En 2008 se tramitaron un total de 359.160 prestaciones por maternidad, lo que refleja un aumento del 8,3 por 100 con respecto a 2007. La nueva prestación por paternidad dio lugar a 279.556 procesos. Estas prestaciones, junto con las de riesgo durante el embarazo y lactancia alcanzaron un gasto de 2.209,06 millones de euros, lo que representa un aumento del 23,6 por 100 con respecto al año anterior.

7.6. SERVICIOS SOCIALES Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Los servicios sociales se encuentran en un momento crucial de su desarrollo al constituir la base sobre la que ha de asentarse el nuevo sistema de atención a las personas en situación de dependencia. La incardinación de la infraestructura de atención a la dependencia en la escasamente desarrollada red de servicios sociales, si bien, hasta ahora, ha servido para poner de manifiesto sus carencias, no parece estar dando frutos en su solución. Así, la puesta en marcha del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), se ha caracterizado por un claro predominio de las prestaciones económicas, en detrimento de los servicios, postergando la inversión en el desarrollo y mejora de las infraestructuras para la prestación de servicios de calidad.

En 2008 se cumplieron dos años desde la aprobación de la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (LAAPD). En ese tiempo se han registrado importantes avances en la protección de las personas que por diversas circunstancias no pueden valerse por sí mismas, empezando por el reconocimiento de su derecho a ser atendidas a través de los medios dispuestos por el Estado. Pero también se ha revelado la existencia de deficiencias importantes en el SAAD, cuyo funcionamiento arrancó en enero de 2007. De acuerdo con el calendario de aplicación de la ley, entre 2008 y 2009 entrarán en el sistema las personas dependientes con grado II, es decir, con dependencia severa, de nivel 2, lo que supondrá un importante aumento de la población a atender. Mientras transcurre este plazo, se siguen presentando solicitudes: hasta marzo de 2009 el número de éstas alcanzaba las 788.288, medio millón más que hace un año. Al igual que en el año anterior, se registra una notable variabilidad en función de la comunidad autónoma de presentación, lo que se explica en términos de volumen por las diferencias poblacionales, no así en términos de porcentaje sobre la población de cada comunidad. De hecho, bajo el supuesto de unos porcentajes de dependencia similares en todo el territorio nacional, solo cabe especular sobre la información suministrada en cada comunidad autónoma y en todo caso, sobre las expectativas generadas en cada una.

El grado y nivel de dependencia reconocidos en el dictamen indican la gama de prestaciones a la que tendrá derecho el futuro usuario y el momento en que podrá ser incorporado como tal al sistema. Siguiendo los datos actualizados en marzo de 2009, casi 490.000 personas lo tienen ya, por habérseles reconocido los grados III 1, 2 y II 1, de forma que ya podrían estar recibiendo atención mediante el servicio o prestación asignado.

Llama la atención el hecho de que la mayor parte de los dictámenes se concentre en los grados más agudos de dependencia, ya que los 186.717 dictámenes restantes corresponden a grados y niveles por debajo del II-1. Esto significa que la población reconocida como dependiente lo es en su mayoría gran dependiente o dependiente severo (72 por 100), mientras que solo el 27 por 100 ha sido valorado como moderado. La estructura resultante es paradójicamente contraria a la que muestra la población con discapacidad y a la exhibida por las poblaciones dependientes de otros países del entorno, lo que hace pensar en una irregular aplicación del baremo.

La claridad sobre el cómputo de los servicios y prestaciones asignadas al total de la población con el derecho reconocido es de la mayor importancia para la correcta asignación de recursos al sistema. Sin embargo, hasta la fecha, los datos publicados al respecto adolecen de falta de ella, poniendo de relieve un evidente problema en la información que procede de las administraciones autonómicas. Así, de las 567.068 prestaciones reconocidas, un 42 por 100 consta como prestaciones sin especificar. Por otro lado, el 58 por 100 restante presenta un notable sesgo hacia las prestaciones económicas, que la ley había previsto como excepcionales, dando idea de la escasez de servicios en todas las comunidades autónomas, toda vez que la infraestructura disponible es coincidente con la red de servicios sociales y que ésta se encuentra escasamente desarrollada en España.

7.7. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

Como consecuencia del deterioro de la actividad económica, el desempleo alcanzó los 3.207.800 parados en el cuarto trimestre de 2008. Los beneficiarios de la protección por desempleo también experimentaron un notable aumento, alcanzando al final del mes de diciembre los 2,3 millones de beneficiarios. Entre ellos, los perceptores de prestaciones contributivas se elevaban en ese momento a 1,5 millones, habiendo aumentado un 71 por 100 respecto al año anterior. La intensidad del aumento del desempleo se hizo notar también en el nivel asistencial, que acusó un incremento superior al 37 por 100 del volumen de perceptores con respecto al mismo mes del año anterior, con más de medio millón de perceptores del subsidio asistencial a finales de diciembre de 2008.

En cuanto a la evolución de la renta activa de inserción, el incremento en el número de perceptores en diciembre de 2008 respecto al año anterior fue de casi un 20 por 100, situándose el número de beneficiarios en 75.749, la cifra más alta desde su creación en el año 2000.

La relación entre el volumen de demandantes de empleo no ocupados inscritos en los SPE y el volumen de los que perciben alguna modalidad de prestación por desempleo, tanto contributiva como asistencial, se habría situado en torno al 70 por 100 en 2008. Por otro lado, según la EPA, en el cuarto trimestre de 2008 había 1.145,4 miles de hogares en los que la persona de referencia estaba en paro, lo que suponía un aumento del 80,8 por 100 respecto al mismo trimestre del año anterior.

Una de las novedades normativas se produjo en relación a los trabajadores migrantes, con la aprobación del Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen, desarrollado a su vez por el Real Decreto 1800/2008, de 3 de noviembre. Según el MTIN, a fecha 1 de abril de 2009, se habían acogido a esta medida 4.172 personas.

Asimismo, en diciembre entró en vigor el Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre, sobre las Medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda, que entre otras medidas aumenta el porcentaje de capitalización de la prestación por desempleo.

El Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas, que en la actualidad se encuentra en tramitación como Proyecto de Ley, recoge el derecho a la reposición de la duración de la prestación por desempleo de nivel contributivo para los trabajadores afectados por un expediente de regulación de empleo o procedimiento concursal que hayan visto temporalmente suspendidos sus contratos de trabajo o reducida su jornada y posteriormente se autorice la extinción de sus contratos. También prevé bonificaciones por la contratación indefinida de trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo.

La magnitud e intensidad del desempleo en España constituyen un desafío sin precedentes para el sistema público de protección por desempleo, que habrá de continuar revisando la extensión de su acción protectora, en conjunción con el resto de mecanismos de sustitución de rentas en situaciones de carencia de ingresos en el ámbito de los servicios sociales, en orden a su adecuación al aumento de las situaciones de necesidad.

8. Inmigración e integración social

A 1 de enero de 2008 se encontraban empadronados en España un total de 5.268.762 extranjeros, lo que representa el 11,41 por 100 del total de población empadronada en el país en la misma fecha. Todavía es pronto para poder comprobar los posibles efectos de la crisis sobre los flujos migratorios, dado que se refieren a un momento en el que la economía no había manifestado aún signos de empeoramiento, si bien las proyecciones de población a corto plazo previstas por el INE prevén una reducción respecto a la tendencia de años anteriores.

Los indicadores de integración social analizados a partir de la Encuesta Nacional de Inmigración realizada en 2007 y publicada en 2008 muestran el predominio de proyectos migratorios a medio y largo plazo entre la población extranjera residente en el país, que difícilmente desaparecerán, especialmente entre los que cuentan con un elevado arraigo familiar, máxime teniendo en cuenta que la incertidumbre económica es aún

más acusada en la mayoría de sus países de origen. Evitar el riesgo de fracturas sociales entre extranjeros y autóctonos, tan perjudicial para la cohesión social como habitual en tiempos de crisis, requiere el mantenimiento de las políticas de integración social y no discriminación en todas las esferas de la vida social. A este respecto, apenas se cuenta con información sobre la aplicación del Plan estratégico de ciudadanía e integración 2007-2010 (PECI), una de las apuestas más ambiciosas en este ámbito.

En el marco de la política común de inmigración destaca la aprobación en 2008 de la Directiva de retorno de los inmigrantes en situación irregular, con la que se pretende armonizar las distintas políticas existentes en el ámbito europeo sobre la materia. En el plano de las iniciativas políticas, se alcanzó el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo.

En España comenzó a abordarse en 2008 una nueva reforma de la Ley Orgánica de Extranjería 4/2000, cuyo anteproyecto fue remitido al CES para dictamen, además de haberse aprobado con carácter extraordinario algunas medidas de menor rango, en respuesta a la coyuntura económica. Por último, hay que destacar que el 31 de diciembre de 2008 finalizó el periodo transitorio de dos años establecido en España para la libre circulación de los trabajadores de la República de Bulgaria y de Rumanía.

9. Inclusión social e igualdad de oportunidades

9.1. POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

En el actual contexto económico parece más inalcanzable que nunca lograr un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza, objetivo que se había marcado la Unión Europea a más tardar para el año 2010, año declarado como Año europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión social. El análisis de la evolución de la desigualdad económica, la pobreza monetaria y la privación multidimensional deberían servir para evaluar la eficacia redistributiva de las políticas sociales y el avance en el desarrollo social de las sociedades contemporáneas. Sin embargo, las limitaciones en la información sobre estos extremos han sido una constante, apenas superadas en los años más recientes, en parte gracias a los esfuerzos de homogeneización de indicadores llevados a cabo a partir de la Cumbre de Laeken, como instrumento básico para evaluar el desarrollo de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa.

Tal y como advierten los documentos comunitarios, la situación de la desigualdad, la pobreza y la exclusión social en Europa no ha mejorado en los últimos años de crecimiento económico: 79 millones de europeos, el 16 por 100 de la población europea, estaba por debajo del umbral de pobreza, con lo que las perspectivas que depara el cambio de ciclo económico no son nada halagüeñas.

En España, a pesar del buen comportamiento de la economía española en los últimos años apenas se han producido avances en este terreno. Según la Encuesta de

Condiciones de Vida, los ingresos medios por persona en 2007 siguieron incrementándose: el 5,1 por 100 respecto a 2006, pasando de 8.403 a 8.916 euros medios por persona. Simultáneamente, el umbral de pobreza relativa, en 2007 se situó en 7.203 euros anuales por persona, incluyendo las transferencias sociales, ingresos que no alcanzaba el 19,7 por 100 de la población española. Asimismo, España seguía estando entre los países en los que menor impacto producen las prestaciones sociales a la hora de aminorar el riesgo de pobreza monetaria. El efecto más evidente se produce en los mayores de 65 años, cuya elevada tasa de riesgo de pobreza relativa (28,5 por 100) sería aún mucho mayor (83,6 por 100) sin transferencias sociales, lo que pone de manifiesto la importancia de la protección social para paliar el riesgo de caída en situaciones de mayor precariedad económica.

En cuanto a los perfiles de las personas con mayor riesgo de pobreza relativa, se observa la persistencia de algunas características ya conocidas, como la mayor probabilidad entre mujeres y personas mayores, junto con el incremento del riesgo de pobreza entre otros colectivos, como la infancia, la inmigración o los trabajadores ocupados.

En efecto, un mayor porcentaje de mujeres, (20,9 por 100) que de hombres (18,6 por 100) se encuentra en riesgo de pobreza. En viviendas con una sola mujer el porcentaje de riesgo de pobreza casi llega a duplicar al de hogares donde vive un solo hombre, (42,7 por 100 frente al 23,9). Asimismo, el mayor riesgo se presenta en familias monoparentales con al menos un hijo a cargo, normalmente encabezadas por mujeres, donde la tasa alcanza el 31,7 por 100.

Por otro lado, hay que subrayar la necesidad de afrontar la pobreza infantil, evitando la transmisión intergeneracional de la pobreza, uno de los objetivos señalados como de actuación prioritaria en el contexto del MAC social en la Unión Europea. España se situaba en 2007 entre los tres países de la Unión Europea con mayores tasas de riesgo de pobreza infantil, con un 24 por 100 de menores de 17 años en esta situación. Se trata de un problema muy vinculado a la situación laboral de los padres y las madres, así como a las políticas de apoyo a las familias: en 2007 el 63,6 por 100 de las familias sin empleo y con hijos se encontraba en riesgo de pobreza y el 5,4 por 100 de los niños españoles vivía en hogares en los que ningún miembro trabajaba.

El V Plan nacional de acción para la inclusión social (en adelante PNAIn), incluido en la Estrategia Nacional de Protección Social e Inclusión Social, sobre el que el CES tuvo la oportunidad de pronunciarse, es el marco que articula a nivel estatal las políticas para abordar la prevención y la lucha contra la pobreza y la exclusión social en los próximos años. En la actual situación de crisis económica, las Rentas Mínimas de Inserción de las comunidades autónomas, que en 2008 percibían 114.157 hogares representan el último eslabón de la protección social, desde la perspectiva de las prestaciones de carácter económico, y habrán de desempeñar en este punto un importante papel a la hora de amortiguar las consecuencias de la crisis económica sobre los colectivos más desprotegidos.

9.2. DISCAPACIDAD E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

La elaboración de la Encuesta de discapacidad, autonomía personal y situaciones de dependencia (EDAD 2008) del INE constituye un avance que contribuirá a conocer mejor el panorama más reciente de la discapacidad en España. Sus primeros resultados ponen de manifiesto, entre otros extremos, que el número de personas con alguna discapacidad va en aumento, ascendiendo en estos momentos a 3,84 millones de personas, 320.000 personas más que en 1999.

Con el fin de mejorar el panorama del empleo para este colectivo, que podría verse especialmente afectado por la crisis, el Gobierno ha aprobado en 2008 una Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad.

En relación con la accesibilidad, la puesta en marcha del Fondo Estatal de Inversión Local en el marco del Plan español para el estímulo de la economía y el empleo (Plan E) ha permitido a los ayuntamientos disponer de un importante volumen de financiación pública para la mejora de la accesibilidad de las personas con discapacidad. Asimismo, en este ámbito hay que destacar la entrada en vigor en 2008 de la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se Establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, cuyo objetivo es establecer un régimen sancionador ante la vulneración de las exigencias de accesibilidad, falta de respeto a las medidas de acción positiva y discriminaciones directas o indirectas.

En el ámbito internacional, la entrada en vigor en 2008 de la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad de la ONU, ratificada por España en 2007, cuyo propósito principal es promover, proteger y garantizar el disfrute pleno y por igual, de los derechos humanos por parte de las personas con discapacidad.

9.3. IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

La crisis económica, como se ha visto en el capítulo II, está llevando a muchas mujeres que antes se declaraban inactivas a buscar trabajo. Esta circunstancia, que en condiciones menos desfavorables en términos económicos cabría valorar positivamente, se ve empañada por la persistencia de dificultades para conciliar esa voluntad de trabajar con las obligaciones de cuidados que todavía recaen en las mujeres: el 97,6 por 100 de las personas inactivas que no buscaban empleo en 2007 por cuidar de personas dependientes eran mujeres. En el 45 por 100 de los casos, la razón era no poder optar o costear servicios adecuados para el cuidado de niños y en el 15 por 100 no poder hacerlo a servicios adecuados para el cuidado de adultos enfermos. Ello da una idea de la importancia del desarrollo de este tipo de servicios generales para la comunidad que, además del potencial de dinamización de la economía y el empleo que suponen, constituyen un instrumento básico de impulso a la actividad de las mujeres y de mejora de la calidad de vida de las familias.

La aprobación de la Ley Orgánica para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres supuso una apuesta muy ambiciosa a favor de la igualdad en todos los ámbitos, que requiere ser evaluada permanentemente. Éste es uno de los principales cometidos del nuevo Ministerio de Igualdad creado en abril de 2008. A dos años de su aprobación, se puede constatar el cumplimiento de algunos objetivos como la creación de las Unidades de Igualdad, la ampliación del permiso de paternidad en determinados supuestos o la aprobación del Plan Estratégico de igualdad de oportunidades 2008-2011. Resta por saber cómo las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres pueden verse afectadas por la desfavorable situación económica, en particular el desarrollo de instrumentos de conciliación de la vida profesional y personal.

La violencia ejercida contra las mujeres sigue siendo un problema que no remite, pese al despliegue de los instrumentos establecidos a partir de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género. Según datos de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género el número total de víctimas mortales por violencia de género en el año 2008 fue de setenta casos, cifra similar a la de años anteriores, aunque el número de procesos judiciales que tramitan los actualmente existentes 458 Juzgados de Violencia sobre la Mujer han ido aumentando hasta alcanzar en 2008 los casi cincuenta mil procedimientos penales registrados en el segundo trimestre de 2008 y cinco mil civiles.

9.4. INCLUSIÓN SOCIAL Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

La equidad social en términos de lo que se denomina “inclusión digital” es uno de los objetivos que más recientemente se ha incorporado en la implementación de las políticas relacionadas con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Desde la base de un adecuado sistema de redes de comunicación, se trataría de garantizar que la accesibilidad a los contenidos sea la misma para todos, ofreciendo oportunidades de crecimiento y desarrollo en igualdad de condiciones. Sin embargo, se constatan importantes “brechas o espacios digitales” entre países, núcleos urbanos de un mismo país según su tamaño, y sectores sociales en función de su situación socioeconómica.

La Unión Europea ha venido desarrollando desde finales de la década de 1990 una serie de iniciativas en este ámbito, actualizando estas líneas de actuación a través de la Declaración Ministerial de Riga (2006), que incluye entre sus prioridades la atención a las necesidades de trabajadores y personas mayores, especialmente las que habitan en zonas remotas, así como mejorar la accesibilidad electrónica (e-Accesibilidad) a través de líneas de acción dirigidas a discapacitados, mediante el diseño de contenidos digitales específicos en todas las plataformas, productos y servicios TIC.

España, por su parte, ha realizado un esfuerzo normativo para reducir las situaciones de discriminación y ampliar las garantías de integración social, especialmente en lo que respecta a los servicios prestados a través de las nuevas tecnologías. En este sentido, las estadísticas indican que se ha producido una reducción de las disparidades

entre 2005 y 2007, acercándose a la media europea los niveles de acceso alcanzados por los sectores que peores indicadores de inclusión digital venían mostrando como mujeres, habitantes de zonas rurales, o personas mayores. Se confirma además la tendencia favorable registrada por la población activa, puesto que esta situación facilita e incentiva tanto su formación digital como las oportunidades de acceso a internet. Sin embargo, persisten numerosas barreras para la utilización de productos y servicios TIC por parte de personas con discapacidad en su actividad cotidiana (telefonía, televisión o web), brechas de acceso en distintas zonas europeas y marcadas disparidades sociales.

Entre las barreras que impiden una evolución adecuada pueden citarse el desconocimiento de proyectos públicos o privados por parte de las entidades que trabajan con estos colectivos, la escasa disponibilidad de subvenciones o fondos destinados al desarrollo de aulas de informática o programas que incorporen las TIC, el bajo nivel formativo en nuevas tecnologías de los profesionales de las entidades sociales, y la insuficiente disponibilidad de *software* adaptado a las necesidades especiales de los colectivos en riesgo de exclusión.

CAPÍTULO I

PANORAMA ECONÓMICO

Introducción

Este primer capítulo, que se estructura como es tradicional en tres grandes apartados, economía internacional, Unión Europea y economía española, se dedica a exponer y valorar los resultados económicos de 2008 y de los primeros meses del año en curso.

En efecto, este año se ha hecho un esfuerzo especial por recoger los últimos datos disponibles a la hora de redactar este capítulo, y no circunscribirse a lo acontecido en el año 2008, dado que los escenarios de la economía mundial y española en particular se han ido modificando, a peor, en un contexto económico de gran inestabilidad e incertidumbre que está requiriendo la implementación generalizada de políticas fiscales y monetarias expansivas cuyo resultado y eficacia son todavía inciertos.

Como se ve a lo largo del capítulo, los augurios para 2008 no eran favorables pero la realidad los ha superado. No obstante, este capítulo se ha redactado durante el primer trimestre de 2009, en el apogeo quizás de la crisis, cuando el deterioro de la confianza de los agentes, el colapso del comercio mundial y las tensiones financieras eran más persistentes. Desde entonces, las caídas de la actividad económica son cada vez menores, y se observan los primeros signos de estabilidad de los mercados financieros y mejora de las condiciones financieras para los agentes económicos, así como una ligera mejoría en los indicadores de confianza. La confirmación o no de estos datos positivos será objeto de tratamiento y análisis en la Memoria de 2009. Mientras, en la presente, cabe observar cómo el agravamiento de la crisis financiera internacional se trasladó con fuerza a la economía real.

1. Contexto internacional

El largo periodo de fuerte crecimiento de la economía y del comercio mundial, apoyado en unos tipos de interés reales demasiado bajos, que había generado un exceso de optimismo sobre su perdurabilidad, se cortó finalmente en 2008, dando lugar al inicio de una crisis económica real, ya no sólo financiera, de ámbito planetario, cuyo término y desenlace son inciertos (cuadro I-1).

El desencadenante de la crisis, que se ha hecho especialmente virulenta a comienzos de 2009, es bien conocido¹, pero las causas principales más profundas parecen obedecer a una asunción en los últimos años de riesgos excesivos por parte de los agentes económicos, en un marco de deficiente y dispersa regulación y supervisión

1. CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2007*, capítulo I.1, págs. 78 a 83.

CUADRO I-1. PRODUCCIÓN MUNDIAL Y COMERCIO*, 1998-2009
(Tasas de variación interanual en volumen)

Conceptos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009(p)
Producción mundial	2,8	3,7	4,7	2,2	2,8	3,6	4,9	4,5	5,1	5,2	3,2	-1,3
Países avanzados	2,6	3,5	3,9	1,2	1,6	1,9	3,2	2,6	3,0	2,7	0,9	-3,8
Países en desarrollo y emergentes	3,1	4,1	5,9	3,8	4,8	6,3	7,5	7,1	8,0	8,3	6,1	1,6
Comercio mundial	4,6	5,8	12,2	0,3	3,5	5,4	10,7	7,7	9,2	7,2	3,3	-11,0
Importación												
Países avanzados	6,0	8,0	11,7	-0,4	2,7	4,2	9,3	6,4	7,6	4,7	0,4	-12,1
Países en desarrollo y emergentes	-0,1	0,8	13,7	3,1	6,2	10,2	16,0	12,2	13,2	14,0	10,9	-8,8
Exportación												
Países avanzados	4,3	5,6	11,7	-0,4	2,4	3,4	9,1	6,2	8,5	6,1	1,8	-13,5
Países en desarrollo y emergentes	5,5	3,7	13,7	2,4	7,0	10,5	14,2	10,8	10,9	9,5	6,0	-6,4

* De bienes y servicios.

(p) Previsión.

Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril de 2009.

financiera, de implementación de políticas macroeconómicas que no tuvieron en cuenta los riesgos generados por el alza de los precios de los activos, acciones y viviendas, ni por el elevado apalancamiento, y de persistencia de las carencias y debilidades de las instituciones financieras internacionales a la hora de prevenir y reconducir las crisis financieras². En efecto, una vez más, no se pudo compaginar adecuadamente el conveniente desplazamiento internacional del capital hacia los usos más productivos con la reducción del impacto negativo sobre la economía real que su volatilidad produce.

1.1. ECONOMÍA INTERNACIONAL

El año 2007, a pesar de los problemas derivados de las turbulencias surgidas a mediados del ejercicio en los mercados financieros por la crisis de las hipotecas de alto riesgo en Estados Unidos, fue un año de sólido crecimiento económico mundial. Las previsiones para 2008, con todas las incertidumbres provocadas por la posible persistencia de las tensiones financieras, apuntaban a una moderación del crecimiento del producto mundial, que sería especialmente intensa sólo para el caso de la economía estadounidense. Se esperaba que el crecimiento mundial se vería sostenido por el éxito esperado de las políticas expansivas que se estaban implementando y por el mantenimiento del fuerte dinamismo de las economías emergentes, que hasta la fecha no se habían visto afectadas por la crisis financiera.

La crisis económica mundial se materializó en 2008

Sin embargo, el resultado para el conjunto del año, de un crecimiento del 3,2 por 100, fue peor de lo esperado. Hasta mediados de 2008 se mantuvieron elevados los niveles de demanda, pero surgieron entonces con mayor virulencia las tensiones en los mercados monetarios y se incrementaron en gran medida las restricciones de liquidez, a la vez que los mercados bursátiles experimentaron una fuerte volatilidad.

En efecto, desde el segundo semestre de 2008 se produjo un deterioro de las condiciones económicas internacionales, que se intensificó con el colapso de los mercados de crédito a partir de la quiebra del banco de inversión estadounidense Lehman Brothers a mediados de septiembre, cuyos efectos sobre algunos bancos europeos que habían comprado sus derivados de alta rentabilidad hicieron ya evidente que la explosión de la burbuja financiera iba a afectar gravemente a la economía real y se iba a convertir en una crisis económica global y sistémica.

La crisis económica mundial se hizo más profunda y generalizada, alcanzando a todas las áreas geográficas con mayor o menor intensidad, independientemente de sus propios condicionantes internos. Gran parte de las principales economías avanzadas entraron técnicamente en fase recesiva a finales de año, mientras que las economías emergentes sufrieron una considerable ralentización en sus ritmos de crecimiento, al verse afectada su expansión por la fuerte reducción del comercio mundial (cuadro I-2).

2. CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 1998*, capítulo I.2.3, págs. 24 a 35.

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 2000-2009

(Tasas de variación interanual)

Indicadores	1991-2000	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009(p)
Crecimiento PIB											
Mundo	3,1	4,7	2,2	2,8	3,6	4,9	4,5	5,1	5,2	3,2	-1,3
Países avanzados	2,8	3,9	1,2	1,6	1,9	3,2	2,6	3,0	2,7	0,9	-3,8
Estados Unidos	3,3	3,7	0,8	1,6	2,5	3,6	2,9	2,8	2,0	1,1	-2,8
Japón	1,3	2,9	0,2	0,3	1,4	2,7	1,9	2,0	2,4	-0,6	-6,2
Canadá	2,9	5,2	1,8	2,9	1,9	3,1	2,9	3,1	2,7	0,5	-2,5
Unión Europea	2,2	3,9	2,1	1,4	1,5	2,6	2,2	3,4	3,1	1,1	-4,0
Alemania	2,1	3,1	1,2	0,0	-0,2	1,2	0,8	3,0	2,5	1,3	-5,6
Francia	2,0	3,9	1,8	1,1	1,1	2,2	1,9	2,4	2,1	0,7	-3,0
Italia	1,6	3,6	1,8	0,5	0,0	1,5	0,7	2,0	1,6	-1,0	-4,4
Reino Unido	2,5	3,8	2,5	2,1	2,8	2,8	2,1	2,8	3,0	0,7	-4,1
España	2,9	5,1	3,6	2,7	3,1	3,3	3,6	3,9	3,7	1,2	-3,0
Zona euro	—	3,8	1,9	0,9	0,8	2,2	1,7	2,9	2,7	0,9	-4,2
Países en desarrollo y emergentes	3,6	5,9	3,8	4,8	6,3	7,5	7,1	8,0	8,3	6,1	1,6
África	2,4	3,5	4,9	6,5	5,5	6,7	5,8	6,1	6,2	5,2	2,0
Asia	7,4	6,9	5,8	6,9	8,2	8,6	9,0	9,8	10,6	7,7	4,8
China	10,4	8,4	8,3	9,1	10,0	10,1	10,4	11,6	13,0	9,0	6,5
Iberoamérica	3,3	4,1	0,7	0,6	2,2	6,0	4,7	5,7	5,7	4,2	-1,5
Europa central y oriental	2,0	4,9	0,0	4,4	4,9	7,3	6,0	6,6	5,4	2,9	-3,7
Rusia	—	10,0	5,1	4,7	7,3	7,2	6,4	7,7	8,1	5,6	-6,0
Inflación (IPC)											
Países avanzados	2,7	2,2	2,2	1,5	1,8	2,0	2,3	2,4	2,2	3,4	-0,2
Estados Unidos	2,8	3,4	2,8	1,6	2,3	2,7	3,4	3,2	2,9	3,8	-0,9
Japón	0,8	-0,7	-0,7	-0,9	-0,3	0,0	-0,3	0,3	0,0	1,4	-1,0
Canadá	2,0	2,7	2,5	2,3	2,7	1,8	2,2	2,0	2,1	2,4	0,0
Unión Europea	7,6	3,1	3,0	2,5	2,2	2,3	2,3	2,3	2,4	3,7	0,8
Alemania	2,3	1,4	1,9	1,4	1,0	1,8	1,9	1,8	2,3	2,8	0,1
Francia	1,8	1,8	1,8	1,9	2,2	2,3	1,9	1,9	1,6	3,2	0,5
Italia	3,7	2,6	2,3	2,6	2,8	2,3	2,2	2,2	2,0	3,5	0,7
Reino Unido	2,7	0,9	1,2	1,3	1,4	1,3	2,0	2,3	2,3	3,6	1,5
España	4,0	3,5	2,8	3,6	3,1	3,1	3,4	3,6	2,8	4,1	0,0
Zona euro	—	2,2	2,4	2,3	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1	3,3	0,4
Países en desarrollo y emergentes	44,5	8,5	7,7	6,8	6,7	5,9	5,7	5,4	6,4	9,3	5,7
África	24,6	11,7	10,9	9,1	8,7	6,6	7,1	6,3	6,3	10,1	9,0
Asia	8,2	1,9	2,8	2,1	2,6	4,1	3,8	4,2	5,4	7,4	2,8
China	7,2	0,4	0,7	-0,8	1,2	3,9	1,8	1,5	4,8	5,9	0,1
Iberoamérica	64,8	8,3	6,5	8,6	10,4	6,6	6,3	5,3	5,4	7,9	6,6
Europa central y oriental	59,4	24,9	24,4	18,9	11,3	6,6	5,6	5,7	6,1	8,0	4,6
Rusia	—	20,8	21,5	15,8	13,7	10,9	12,7	9,7	9,0	14,1	12,9
Paro (tasa)											
Países avanzados	6,9	5,7	5,9	6,5	6,7	6,4	6,2	5,8	5,4	5,8	8,1
Estados Unidos	5,6	4,0	4,7	5,8	6,0	5,5	5,1	4,6	4,6	5,8	8,9
Japón	3,3	4,7	5,0	5,4	5,3	4,7	4,4	4,1	3,8	4,0	4,6
Canadá	9,4	6,8	7,2	7,6	7,6	7,2	6,8	6,3	6,0	6,2	8,4
Unión Europea*	—	8,6	8,4	8,8	9,0	9,0	8,7	7,9	7,1	7,0	9,4
Alemania	7,9	6,9	7,6	8,4	9,3	9,8	10,6	9,8	8,4	7,3	9,0
Francia	10,7	9,1	8,4	8,9	9,0	9,2	9,3	9,2	8,3	7,8	9,6
Italia	10,4	10,1	9,1	8,6	8,5	8,1	7,7	6,8	6,1	6,8	8,9
Reino Unido	8,0	5,5	5,1	5,2	5,0	4,8	4,8	5,4	5,4	5,5	7,4
España	19,5	13,9	10,6	11,5	11,5	11,0	9,2	8,5	8,3	11,3	17,7
Zona euro	—	8,1	7,8	8,2	8,7	8,8	8,6	8,4	7,5	7,6	10,1

(p) Previsión.

* Datos de previsiones económicas de primavera de 2008 de la Comisión Europea.

Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril de 2009. Las cifras del Fondo Monetario Internacional no siempre coinciden con las oficiales de cada país.

En el último trimestre del año, en términos interanuales, la práctica totalidad de las economías avanzadas presentaron caídas en su PIB, destacando el descenso del 4,3 por 100 de Japón, mientras que Estados Unidos revelaba una caída del 0,8 por 100. En la Unión Europea, el descenso interanual del PIB en el cuarto trimestre alcanzó de media un 1,3 por 100, destacando la reducción en la producción de Italia, un 2,9 por 100 y de Reino Unido y Alemania, 1,9 y 1,7 por 100, respectivamente.

El debilitamiento de la demanda global en 2008 se dejó sentir en el precio de las materias primas, y en el crudo en particular, llegando a registrar niveles inferiores a los 40 dólares el barril tras haber alcanzado máximos históricos en la primera parte del año. Así, la preocupación por una elevada inflación dio paso a temer una posible generalización de un escenario deflacionista, por ahora afortunadamente lejos de producirse aunque puedan darse puntuales tasas de inflación negativas. Además, la persistencia de graves problemas en el sistema bancario mundial, aún sin resolver, se tradujo en unas condiciones crediticias más restrictivas y en un considerable deterioro de la confianza de los agentes económicos.

Todo ello llevó a que las previsiones para 2009, ahora sí, sean extremadamente negativas. Los principales organismos e instituciones internacionales fueron revisando a la baja sus previsiones sobre la evolución de la economía mundial a medida que empeoraban los datos de coyuntura conocidos. Las últimas de ellas, las publicadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) a finales de abril de 2009, con ocasión de la celebración de su asamblea semestral conjunta con el Banco Mundial, cifran en -1,3 por 100 la contracción de la actividad económica mundial, cuando tan sólo tres meses antes, a finales de enero, este organismo preveía un crecimiento de medio punto, y a finales de marzo volvió a revisar a la baja la previsión para situarla entre -0,5 y -1,0 puntos. Las tasas previstas de variación del PIB para las principales áreas y países son ahora del -4,2 por 100 en la zona euro, del -2,8 por 100 en Estados Unidos y del -6,2 por 100 en Japón, y ello con la aportación todavía positiva del crecimiento de las grandes economías emergentes como China, 6,5 por 100, o India, 4,5 por 100.

1.1.1. Balance de 2008 y perspectivas por áreas

Precisamente, las economías emergentes y en desarrollo de Asia se vieron gravemente perjudicadas por el colapso del comercio mundial, al depender mucho de las exportaciones de manufacturas, y acabaron creciendo de media un 7,7 por 100, tras haber crecido anualmente en los últimos cinco años por encima del 9,0 por 100.

*Economías emergentes
de Asia*

Estas economías han contribuido fuertemente en los últimos años a sostener el crecimiento mundial. Así, el crecimiento medio anual de la economía mundial en los últimos cinco años se acercó al 5,0 por 100, a pesar de que los países avanzados sólo crecieron la mitad en el mismo periodo.

Hasta mediados de 2008, los países emergentes de Asia no se vieron especialmente afectados por la crisis financiera, por lo que se pensaba que podían ser un motor alternativo a la economía estadounidense, aunque ésta incluso entrara en recesión, y que se produciría un desacoplamiento del ciclo económico mundial que evitaría una fuerte desaceleración de la economía mundial. Sin embargo, en los últimos meses de 2008 la crisis empezó a afectar a los países emergentes de Asia, previéndose para 2009 un crecimiento tres puntos inferior al del año anterior, pero muy superior todavía al del resto de las áreas.

La economía estadounidense creció de media un 1,1 por 100, pero con una evolución a lo largo del año muy negativa, al comenzar creciendo en el primer trimestre a una tasa interanual del 2,5 por 100 y acabar en el último trimestre haciéndolo al -0,8 por 100, con importantes retrocesos en el consumo privado y en la inversión empre-

sarial en el segundo semestre del año. En efecto, la caída del consumo privado se agudizó en el último trimestre de 2008, -4,3 por 100, mientras que la inversión en bienes de equipo y *software*, que acumuló a lo largo del año cuatro

Estados Unidos

trimestres de caídas, acabó cayendo en el último a una tasa interanual del -28,8 por 100, y la inversión residencial, con descensos ya desde 2007, registró en el último trimestre una caída del 22,2 por 100. Por el contrario, el elevado déficit exterior, importante desequilibrio de la economía estadounidense acumulado en los últimos años, tendió a corregirse, al caer las importaciones en mayor medida que las exportaciones, y aportó al crecimiento agregado 1,4 puntos porcentuales.

Para 2009, aún contando con una relativa mejoría de las condiciones en los mercados financieros y con los resultados de la aplicación de medidas de respaldo económico para estimular la demanda, la caída prevista en el PIB es del 2,8 por 100. La mayoría de los primeros datos provisionales conocidos de 2009 siguen apuntando a dicho deterioro de la actividad, pero cabe señalar algunos datos positivos, como es el incremento del consumo privado del 2,2 por 100 en el primer trimestre, del 9,4 por 100 en bienes duraderos, la mayor aportación al crecimiento del sector exterior, la mejora de la confianza de los consumidores en abril y, desde el punto de vista de las previsiones, la declaración de la Reserva Federal en su última reunión de finales de abril de que aunque la actividad económica probablemente se mantendrá débil durante un periodo prolongado, las perspectivas han mejorado ligeramente desde la última reunión de marzo.

Tal y como se señala más adelante en el apartado relativo a la situación económica y previsiones de la Unión Europea, 2008 fue un año de escaso crecimiento en Eu-

ropa, del 1,1 por 100 en la UE-27 y de dos décimas menos en la zona euro según el FMI. Este crecimiento se debió en exclusiva a la demanda interna puesto que la externa

Unión Europea

se mantuvo muy débil y no pudo contribuir al crecimiento agregado. Para 2009, las

previsiones son muy negativas, al cifrarse la caída del PIB en el -4,0 por 100 en la Unión Europea y en el -4,2 por 100 en la zona euro. En términos generales se espera que la recuperación del área se produzca algo más tarde que en Estados Unidos. No obstante, algunos indicadores adelantados presentan signos positivos, como el indicador de clima económico que avanzó tres puntos en abril en la Unión Europea y 2,5 puntos en la zona euro, lo que supone la primera recuperación de este indicador desde mayo de 2008.

Por países de la eurozona, el peor resultado en términos de crecimiento lo obtuvo Irlanda, que vió decrecer su producto un 2,3 por 100, previéndose una caída del mismo para 2009 del 9,0 por 100 y un aumento de su tasa de paro de siete puntos porcentuales, incremento superior incluso al que se espera para la economía española.

Las dos mayores economías del área, Alemania y Francia, registraron un incremento de sus PIB respectivos del 1,3 y del 0,7 por 100, pero unas caídas en el último trimestre de 2008 del -2,2 por 100 en Alemania y del -1,5 por 100 en Francia. Para 2009, se prevé una contracción del producto que el FMI cifra en el -5,6 por 100 en Alemania y en el -3,0 por 100 en Francia, aunque el último indicador de clima económico, del mes de abril, muestra en estos dos países una cierta mejoría.

Finalmente, cabe destacar que las perturbaciones financieras mundiales afectaron gravemente a los Estados miembros de la ampliación, que registraron una fuerte contracción en la afluencia de capitales en un contexto de mantenimiento en los últimos años de cuantiosos déficit por cuenta corriente. Así, los Estados miembros más afectados fueron Hungría y los tres países bálticos, para los que se prevé según la Comisión Europea una drástica caída del PIB en 2009 del -6,3 por 100 en Hungría e incluso de dos dígitos en Estonia, Letonia y Lituania.

En la economía nipona, la caída del producto, del 0,6 por 100, obedeció al brusco descenso de las exportaciones y de la inversión y al debilitamiento del consumo privado. Aunque el sector financiero no se encuentra tan afectado como en el resto de las economías avanzadas, las perspectivas de crecimiento para 2009 son especialmente negativas, -6,2 por 100. Los primeros indicadores disponibles de 2009 abundan en esta tendencia, al registrar nuevas caídas en las exportaciones, en la producción industrial y en las ventas al por menor. Además, cabe señalar el posible retorno de la deflación a esta economía al registrar en marzo de 2009 tres meses seguidos de caída de los precios de consumo.

Japón

Iberoamérica experimentó en 2008 un crecimiento importante, del 4,2 por 100, con el que se cumplía un lustro de fuerte crecimiento económico. A ello había contribuido el favorable entorno de crecimiento de la economía mundial en esos años, el elevado precio del petróleo y de las materias primas, el gran aumento de las remesas de emigrantes, el incremento de sus relaciones con China y

Iberoamérica

el mantenimiento por fin de unas políticas económicas que le proporcionaron unos fundamentos macroeconómicos sólidos, pero que no han podido reducir sus elevados niveles de desigualdad social.

La crisis económica, surgida en los países desarrollados, se ha acabado trasladando a Iberoamérica vía recorte en el flujo de capitales recibidos, caída del precio de las materias primas, caída de las exportaciones y drástica reducción de los ingresos generados por las remesas y el turismo. El deterioro del canal comercial afectó especialmente a los países de América central y a México, que creció en 2008 un 1,3 por 100 y se prevé que caiga un 3,7 por 100 en 2009³, al acusar en gran medida la desaceleración estadounidense dado su elevado grado de integración comercial con esta economía. Por todo ello, para 2009, el FMI prevé una caída del PIB del conjunto del área del 1,5 por 100, en todo caso inferior a la prevista para los países avanzados, del 3,8 por 100, lo que supone un avance relativo en comparación con lo ocurrido en otros episodios de crisis económica internacional en los que la actividad económica en Iberoamérica quedaba fuertemente rezagada respecto al promedio mundial.

Tras cinco años en los que el crecimiento medio anual en África había superado el 6,0 por 100, en 2008 se situó en el 5,2 por 100 y se prevé un crecimiento del 2,0 por 100 para 2009, sintiéndose ya como en el resto del mundo el impacto de la crisis financiera global. Estas cifras, no obstante relativamente elevadas, están sesgadas como siempre por los resultados de los países productores de petróleo del área, puesto que los países menos adelantados que forman parte del África subsahariana crecieron considerablemente menos, al haberse reducido los precios de las materias primas de exportación, debilitarse los flujos de remesas de los emigrantes y, dado el incremento de la aversión al riesgo en las inversiones internacionales, disminuir la entrada de inversiones extranjeras directas. En principio, las economías de esta área parecían estar resguardadas de la crisis financiera mundial, al verse alejadas del epicentro de las hipotecas de alto riesgo y del colapso de los bancos de inversión, pero finalmente se han visto afectadas, sobre todo, por la caída abrupta de sus exportaciones.

Así, la perspectiva de un crecimiento mucho más lento en los países en desarrollo aleja aún más el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio fijados para 2015. Según el Banco Mundial⁴, es improbable que se alcancen dichos objetivos acordados internacionalmente, en especial los relacionados con el hambre, la mortalidad infantil y materna, la educación y el avance en la lucha contra el sida, la malaria y otras enfermedades importantes. De hecho, se advierte que entre 55 millones y 90 millones de personas más caerán en la pobreza extrema en 2009 debido a la recesión mundial.

3. Antes de incluir el posible impacto económico de la gripe A en este país.

4. Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, *Informe sobre seguimiento mundial 2009: una emergencia de desarrollo*, abril de 2009.

1.1.2. Respuestas a la crisis

Ante este escenario de crisis global, que ha afectado en mayor o menor medida a todas las economías, todos los países adoptaron medidas para intentar revertir la grave situación. La pretensión general declarada era que las respuestas a la crisis debían ser consensuadas en el ámbito internacional, mediante una coordinación de las autoridades económicas de todo el mundo que evitase la opción de responder a la crisis mediante un incremento del proteccionismo que distorsionaría la competencia y que finalmente agravaría la situación general.

En efecto, un dato de partida positivo para enfrentarse a la crisis es el abandono por parte de las autoridades estadounidenses del unilateralismo del que habían hecho gala en los últimos años en sus relaciones internacionales y el paso dado para apostar de forma decidida por el enfoque multilateral en el desarrollo de las relaciones internacionales. De hecho, Estados Unidos, responsable inicial de la crisis, reclama un mayor y más fuerte compromiso del resto de las economías desarrolladas y emergentes a la hora de estimular el crecimiento económico.

El intento de dar una respuesta conjunta y consensuada para superar la crisis y alcanzar una recuperación económica perdurable se está llevando a cabo en el marco de las reuniones mantenidas por los líderes de los países del Grupo de los Veinte (G-20). Así, en la segunda reunión⁵ del G-20, celebrada en Londres a comienzos de abril de 2009, se aprobaron medidas expansivas de demanda para el estímulo de la economía mundial, a la vez que de refuerzo de la vigilancia de los mercados financieros para estabilizar el sistema financiero mundial (recuadro I-1).

RECUADRO I-1. PRINCIPALES ACUERDOS DE LA SEGUNDA REUNIÓN DEL G-20
(Londres, 2 de abril de 2009)

- Una crisis global exige una solución global.
- El crecimiento, para que sea constante, tiene que ser compartido no sólo en los países desarrollados, sino también en los mercados incipientes y en los países más pobres del mundo; y debe reflejar los intereses no sólo de la población actual, sino también de las generaciones futuras.
- El único cimiento sólido para una globalización sostenible y una prosperidad creciente para todos es una economía mundial abierta basada en los principios de mercado, en una regulación eficaz y en instituciones globales fuertes.
- Nos hemos comprometido a hacer lo que sea necesario para: restablecer la confianza, el crecimiento y el empleo; reparar el sistema financiero para restaurar el crédito; reforzar

5. La primera reunión se celebró en Washington el 15 de noviembre de 2008. Los principios comunes de mayor relevancia acordados en la reunión fueron los siguientes: ninguna institución financiera, ningún segmento de mercado, ninguna jurisdicción deberá escapar a una regulación proporcionada y apropiada o, al menos, a la vigilancia, el nuevo sistema financiero internacional deberá basarse en los principios de responsabilidad y transparencia, el nuevo sistema financiero internacional deberá permitir que puedan medirse los riesgos para prevenir las crisis y confiar al FMI un papel central en una arquitectura financiera más eficaz.

la regulación financiera para reconstruir la confianza; financiar y reformar nuestras instituciones financieras internacionales para superar esta crisis y evitar crisis futuras; fomentar el comercio y la inversión globales y rechazar el proteccionismo para apuntalar la prosperidad; y construir una recuperación inclusiva, ecológica y sostenible.

- Los acuerdos que hemos alcanzado constituyen un programa adicional de 1,1 billones de dólares de apoyo para restaurar el crédito, el crecimiento y el empleo en la economía mundial. Las medidas son las siguientes: triplicar los recursos a disposición del FMI hasta los 750.000 millones de dólares; apoyar una nueva partida de Derechos Especiales de Giro (DEG) de 250.000 millones de dólares y al menos 100.000 millones de dólares en préstamos adicionales por parte de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD); garantizar 250.000 millones de dólares de apoyo para la financiación del comercio; y utilizar los recursos adicionales de las ventas de oro acordadas por el FMI para la financiación concesional de los países más pobres.
- Restaurar el crecimiento y el empleo:
 - Vamos a emprender una ampliación fiscal concertada y sin precedentes, que salvará o creará millones de empleos que de otro modo se habrían destruido y que, para finales de año, representará 5 billones de dólares, elevará la producción en un 4 por 100 y acelerará la transición hacia una economía ecológica. Nos hemos comprometido a proporcionar la escala de apoyo fiscal sostenido necesaria para reactivar el crecimiento.
 - Se han reducido los tipos de interés de forma radical en la mayoría de los países y nuestros bancos centrales han prometido mantener políticas de expansión durante el tiempo que sea necesario y utilizar toda la gama de instrumentos de política monetaria, incluidos los instrumentos poco convencionales, que estén en concordancia con la estabilidad de precios.
 - Hemos acordado 1 billón de dólares más de recursos adicionales para la economía mundial a través de nuestras instituciones financieras internacionales y la financiación del comercio.
 - Estamos decididos a garantizar la sostenibilidad fiscal a largo plazo y la estabilidad de precios y pondremos en marcha estrategias de salida creíbles frente a las medidas que se han de tomar ahora para apuntalar el sector financiero y restablecer la demanda global. Estamos convencidos de que si aplicamos las políticas que hemos acordado, limitaremos los costes a largo plazo de nuestras economías y, por tanto, reduciremos la escala de la consolidación fiscal necesaria a largo plazo.
 - Llevaremos a cabo todas nuestras políticas económicas en colaboración y de manera responsable en lo que respecta a su impacto para otros países. Nos abstendremos de una devaluación competitiva de nuestras monedas y fomentaremos un sistema monetario internacional estable y en buen funcionamiento.
- Fortalecimiento de la supervisión y la regulación financieras:
 - Tomaremos medidas para crear un marco supervisor y regulador más fuerte para el futuro sector financiero.

- Reducir la dependencia de fuentes de financiación indebidamente arriesgadas; y desincentivar la excesiva asunción de riesgos.
- Establecer un nuevo Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) con mayores competencias, como sucesor del Foro de Estabilidad Financiera (FSF), que incluya a todos los países del G-20, los miembros del FSF, España, y la Comisión Europea.
- En el futuro, la regulación debe impedir un endeudamiento excesivo y exigir la acumulación de reservas de recursos en momentos de prosperidad.
- Tomar medidas contra las jurisdicciones no cooperativas, incluidos los paraísos fiscales. La era del secreto bancario se ha acabado.
- Solicitar a los encargados de establecer las normas contables que colaboren urgentemente con supervisores y reguladores para mejorar los criterios de valoración y provisión, y alcanzar un conjunto de normas contables mundiales de alta calidad.
- Ampliar la supervisión y el registro regulador a las Agencias de Calificación de Crédito para garantizar que cumplen el código internacional de buenas prácticas.

— Fortalecimiento de nuestras instituciones financieras mundiales:

- Hemos acordado aportar 850.000 millones de dólares de recursos adicionales a las instituciones financieras mundiales para respaldar el crecimiento en los nuevos mercados y en los países en vías de desarrollo, mediante la financiación del gasto contracíclico, la recapitalización bancaria, infraestructuras, la financiación del comercio, el apoyo a la balanza de pagos, la refinanciación de deudas, y el apoyo social.
- Hemos aceptado aumentar los recursos de los que dispone el FMI mediante la aportación inmediata por parte de los miembros de 250.000 millones de dólares.
- Apoyamos un aumento considerable del préstamo, de al menos 100.000 millones de dólares, por parte de los Bancos de Desarrollo Multilaterales (BDM), incluso a países de rentas bajas.
- Junto con el aumento significativo de los recursos acordado hoy, estamos decididos a reformar y modernizar las instituciones financieras internacionales.
- Acordamos que los directores y las cúpulas directivas de las instituciones financieras internacionales deberán ser elegidos a través de un proceso de selección abierto, transparente y basado en los méritos.

— Resistir al proteccionismo y promover el comercio y la inversión mundiales:

- Reafirmar el comercio y la inversión mundiales es esencial para restaurar el crecimiento global. No repetiremos los errores históricos del proteccionismo de eras anteriores.
- Reafirmamos el compromiso asumido en Washington: abstenernos de levantar nuevas barreras a la inversión o al comercio de bienes y servicios, de imponer nuevas restricciones, o de aplicar medidas incoherentes de la Organización Mundial de Comercio (OMC) para estimular las exportaciones. Además, rectificaremos sin demora cualquiera de dichas medidas.
- No nos refugiaremos en el proteccionismo financiero y especialmente en medidas que limiten el movimiento de capitales, especialmente hacia los países en vías de desarrollo.

- Garantizaremos la disponibilidad de al menos 250.000 millones de dólares durante los próximos dos años para apoyar la financiación de operaciones comerciales.
 - Seguimos comprometiéndonos a alcanzar una conclusión ambiciosa y equilibrada para la Ronda de Desarrollo de Doha, urgentemente necesaria.
- Garantizar una recuperación justa y sostenible para todos:
- Reafirmamos nuestro compromiso histórico de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
 - Las acciones y decisiones que hemos acordado hoy proporcionarán un fondo de 50.000 millones de dólares destinado a apoyar la protección social, impulsar el comercio y salvaguardar el desarrollo en los países con pocos recursos.
 - Hemos acordado, de forma consecuente con el nuevo modelo de ingresos, que se usarán recursos adicionales procedentes de ventas pactadas de oro del FMI, junto con ingresos procedentes de excedentes, para proporcionar una financiación adicional, privilegiada y flexible de 6.000 millones de dólares a los países más pobres durante los dos o tres próximos años.
 - Apoyaremos el empleo estimulando el crecimiento, la inversión en educación y la formación, y mediante políticas activas para el mercado laboral centradas en los más vulnerables.
 - Llevaremos a cabo una transición hacia unas tecnologías e infraestructuras limpias, innovadoras, poco contaminantes y que usen eficazmente los recursos.
 - Reafirmamos nuestro compromiso de alcanzar un acuerdo en la Conferencia de la ONU sobre Cambio Climático que se celebrará en Copenhague en diciembre de 2009.

En efecto, los países del G-20, y el propio FMI desde comienzos de la crisis y contrariamente a su proceder habitual, abogaron por la necesidad de implementar amplios planes de estímulo fiscal, que Estados Unidos aplicó rápidamente pero que la Unión Europea dado su limitado modelo fiscal y presupuestario, no ha podido aplicar con la misma contundencia, por lo que los distintos Estados miembros han debido tomar las decisiones al respecto de forma aislada y descoordinada en sus respectivos territorios.

La mayoría de los países adoptaron programas de impulso fiscal de sus economías de gran envergadura (cuadro I-3). Así, hasta ahora, y con la dificultad que entraña cuantificar la heterogeneidad de las medidas anunciadas por los distintos países, se tiende a considerar que Estados Unidos y, en menor medida, España seguida de Luxemburgo, Alemania y República Checa de entre los Estados miembros de la Unión Europea, son los que, en porcentaje sobre sus respectivos PIB, están aplicando los más cuantiosos planes fiscales de estímulo de la actividad entre los años 2008 y 2010.

Las políticas económicas de Estados Unidos y de la Unión Europea se han centrado en la implementación de medidas monetarias y fiscales de expansión de la demanda, en medidas encaminadas a la restauración de la confianza en el sistema financiero

CUADRO I-3. PESO DE LAS MEDIDAS DE IMPULSO FISCAL EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

(En porcentaje del PIB)

Países OCDE	Efecto neto de las medidas sobre el saldo financiero (en porcentaje del PIB)			Reparto anual del impacto (en porcentaje)		
	Gastos	Ingresos fiscales	Total	2008	2009	2010
Alemania	-1,4	-1,6	-3,0	0	46	54
Australia	-3,3	-1,3	-4,6	15	54	31
Austria	-0,3	-0,8	-1,1	0	84	16
Bélgica	-0,6	-1,0	-1,6	0	60	40
Canadá	-1,7	-2,4	-4,1	12	41	47
Corea del Sur	-1,7	-3,2	-4,9	23	49	28
Dinamarca	-1,9	-0,7	-2,5	0	33	67
Eslovaquia	-0,5	-0,6	-1,1	0	42	58
España	-1,9	-1,6	-3,5	31	46	23
Estados Unidos	-2,4	-3,2	-5,6	21	37	42
Finlandia	-0,5	-2,7	-3,1	0	47	53
Francia	-0,4	-0,2	-0,6	0	75	25
Holanda	-0,1	-1,4	-1,5	0	51	49
Hungría	4,4	0,0	4,4	0	58	42
Irlanda	0,9	3,5	4,4	15	44	41
Islandia	—	—	9,4	0	33	67
Italia	-0,3	0,3	0,0	0	15	85
Japón	-1,5	-0,5	-2,0	4	73	24
Luxemburgo	-1,9	-1,7	-3,6	0	76	24
México	-2,1	0,8	-1,3	0	100	—
Noruega	-0,7	-0,1	-0,8	0	100	—
Nueva Zelanda	0,0	-4,3	-4,3	5	46	49
Polonia	-0,6	-0,4	-1,0	0	77	23
Portugal	—	—	-0,8	0	100	0
República Checa	-0,5	-2,5	-3,0	0	66	34
Reino Unido	0,0	-1,5	-1,4	15	93	-8
Suecia	-0,9	-1,8	-2,8	0	52	48
Suiza	-0,3	-0,2	-0,5	0	68	32

Fuente: OCDE, *Fiscal packages across OECD countries: overview and country details*, 2009.

mediante, entre otras actuaciones, el rescate de instituciones financieras en graves dificultades, y en medidas dirigidas a rediseñar la arquitectura financiera internacional.

No obstante, por ahora, las respuestas de Estados Unidos y de la Unión Europea⁶, a la crisis han ido encaminadas más, en el primer caso, a tratar de estimular el crecimiento mediante políticas expansivas de demanda y, en el segundo, a regular de manera adecuada un capitalismo financiero que ha sido el origen de la situación económica actual.

En agosto de 2007 la Reserva Federal de Estados Unidos (FED) acordó bajar por primera vez desde junio de 2003 los tipos de interés desde el 5,25 por 100 al 4,75 por 100. Desde entonces y hasta mediados de diciembre de 2008, la FED rebajó los tipos en sucesivas ocasiones para situarlos en dicho mes entre el 0 y el 0,25 por 100, un mínimo histórico, que agota considerablemente su margen de maniobra de cara al futuro.

Respuestas de Estados Unidos

6. Véase en esta Memoria, capítulo I.2.3.1.

Mientras que la FED implementaba estas medidas, el Congreso de Estados Unidos desarrollaba otras dirigidas a mejorar la regulación financiera y, sobre todo, a mantener la renta disponible de las economías domésticas, mediante el reembolso de impuestos a las familias con rentas medias y bajas, a animar la inversión mediante incentivos fiscales, y a devolver la confianza al mercado hipotecario garantizando, en determinados casos, nuevas hipotecas a los antiguos prestatarios.

El 18 de septiembre de 2008, con el fin de devolver la confianza y la liquidez a los mercados, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos anunció un plan de intervención basado en la creación de una agencia gubernamental que compraría los activos tóxicos a los bancos para luego colocarlos en el mercado a través de subastas. Este plan, que suponía un gasto de 700.000 millones de dólares y que fue tras cierta polémica finalmente aprobado a comienzos del mes de octubre, permitía al Tesoro comprar deuda o acciones directamente a una entidad si el Tesoro lo estimaba oportuno.

A mediados de octubre, dentro de las medidas de rescate financiero, el Tesoro decidió igualmente dedicar 250.000 millones de dólares a recapitalizar la banca, inyectando capital en los bancos mediante la compra de acciones o activos y garantizando durante un tiempo determinado el préstamo hipotecario.

Por otro lado, durante el año 2008, la Administración estadounidense creó y aplicó la *Hope Now Alliance* para que los bancos y los deudores llegasen a acuerdos que redujesen el número de ejecuciones hipotecarias.

Ya en 2009, días después de la toma de posesión del nuevo presidente de Estados Unidos, el Congreso aprobó el llamado Plan Económico de Obama, respaldando el paquete de 825.000 millones de dólares, el 5,5 por 100 del PIB estadounidense, que incluía importantes recortes tributarios a las clases medias y a las pequeñas y medianas empresas, con el objetivo de crear puestos de trabajo e inversiones en energías alternativas, infraestructuras, educación y sanidad. Al mismo tiempo, se anunciaba un plan de estabilización de 1,5 millones de dólares para eliminar los activos tóxicos del sistema financiero y contar con fondos suficientes para activar la economía con nuevos créditos. Este plan destinaría 500.000 millones de dólares, ampliables hasta el doble, para comprar los activos “basura” en poder de los bancos a través de un fondo mixto público y privado. Una disposición de este plan permite utilizar hasta 50.000 millones de dólares para ayudar a las familias que se encuentran en dificultades para pagar sus hipotecas. La principal crítica que sufrió este plan fue la indefinición del precio al que se comprarían los activos dañados.

A mediados de febrero, el Congreso y el Senado respaldaron respectivamente el definitivo plan de estímulo, que asciende a 787.300 millones de dólares, de los que se prevé destinar 308.300 a gastos, 267.000 a ayudas sociales directas y 212.000 a rebajas de impuestos. Entre otras muchas medidas, este plan amplía de 26 a 46 semanas el periodo de subsidios para desempleados y aplica recortes tributarios escalonados de entre 400 dólares para individuos y hasta 800 para familias hasta 2010, dependiendo de sus salarios.

A mediados de marzo, el Congreso aprobó un proyecto de ley que gravará con un 90 por 100 las primas de los directivos cuyo salario supere los 250.000 dólares, en las empresas que hayan recibido ayudas públicas de más de 5.000 millones de dólares.

A tenor de los mencionados datos, es evidente que, hasta abril de 2009, los numerosos planes de estímulo adoptados por los gobiernos no han conseguido revertir la tendencia a un empeoramiento de la actividad económica mundial. No obstante, los planes de estímulo se pueden considerar más o menos cautos, pero no cabe duda de su necesidad en el actual marco de inciertas perspectivas. Por otro lado, la crisis, que se prevé larga, se vería agravada si los países siguiesen en la línea de limitar el acceso de los productos extranjeros a sus mercados, lo que distorsionaría la competencia internacional y encadenaría una espiral de reacciones negativas para todos. Para acabar, una dosis de optimismo ofrece el mencionado descenso de los precios de las materias primas que, junto con la escasa actividad económica, están reduciendo los precios de consumo y de producción y otorgando una mayor capacidad de gasto a las economías domésticas. Dicha menor inflación está facilitando la implementación de políticas monetarias expansivas de reducidos tipos de interés que, más allá de las dificultades existentes para su traslación a los créditos, están ampliando también la capacidad de gasto de las economías domésticas y reduciendo los gastos y facilitando las inversiones empresariales en los países avanzados.

Así, cabe preguntarse si a partir de ahora, cuando se está empezando a constatar que las caídas de la actividad son cada vez de menor intensidad, se va a producir un punto de inflexión que posteriormente dé lugar al inicio de la recuperación del crecimiento económico.

1.2. COMERCIO MUNDIAL

El incremento del comercio mundial se desaceleró fuertemente en 2008. Según el FMI, el comercio mundial de mercancías y servicios en volumen aumentó un 3,3 por 100 frente al 7,2 por 100 del año anterior. Por su parte, la OMC, que no ofrece datos en términos reales del comercio de servicios, cifró el incremento del comercio mundial de mercancías en un 2,0 por 100. El comercio volvió a crecer más que el producto mundial, como suele ocurrir cuando el crecimiento de la producción es positivo, mientras que, como se señala más adelante, las previsiones para 2009 indican una mayor caída del comercio que de la producción, dada la previsible contracción del producto mundial.

En 2008 destacó el carácter sincronizado de la desaceleración del comercio mundial. En efecto, como se ha visto en el apartado anterior, todas las economías retrocedieron a la vez. Se preveía hace un año que el mayor peso adquirido en los últimos años por parte de las economías emergentes y los países en desarrollo en la distribución del comercio mundial, así como la mayor diversificación

*Resultado
de las respuestas*

*Fuerte desaceleración
en 2008 y...*

geográfica de los intercambios comerciales, podrían contribuir a compensar la desaceleración de las importaciones en los países desarrollados. No obstante, las economías emergentes, con China a la cabeza, tampoco han podido sustraerse a la crisis mundial por la entrada en recesión de sus principales clientes comerciales.

Así, por regiones y países, las exportaciones de América del Norte aumentaron un 1,5 por 100, mientras que las importaciones cayeron un 2,5 por 100. Las exportaciones reales de Estados Unidos aumentaron un 5,5 por 100, mientras que sus importaciones registraron una caída del 4,0 por 100, evolución que está permitiendo corregir su elevado desequilibrio exterior.

La Unión Europea fue la región que experimentó el menor crecimiento de las exportaciones en términos reales, al estancarse prácticamente. Las importaciones, por su parte, cayeron un 1,0 por 100. Teniendo en cuenta que la suma de las importaciones de Estados Unidos y de la Unión Europea, excluido el comercio intra-UE, suponen más de un tercio de las importaciones mundiales, se explica la atonía del comercio mundial en 2008.

En términos nominales, la balanza comercial de la Unión Europea con terceros países registró, según los datos provisionales de Eurostat, un déficit de 242,1 miles de millones de euros, 49,6 miles de millones de euros más que en 2007 (cuadro I-4). En la zona euro, su tradicional ligero superávit se convirtió en un déficit de 38,9 mil millones de euros. En las dos zonas, las exportaciones crecieron a un ritmo menor que las importaciones y, desde el mes de octubre de 2008, ambas variables experimentan caídas, más pronunciadas en el caso de las exportaciones.

CUADRO I-4. COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE LA ZONA EURO CON TERCEROS PAÍSES, 2007-2008
(Miles de millones de euros)

Conceptos	2007	2008*	% variación
Zona euro			
Exportaciones	1.500,7	1.559,4	3,9
Importaciones	1.489,2	1.598,3	7,3
Saldo	11,6	-38,9	—
Expediciones intraeurozona	1.539,2	1.568,0	1,9
Unión Europea			
Exportaciones	1.241,6	1.308,6	5,4
Importaciones	1.434,0	1.550,7	8,1
Saldo	-192,5	-242,1	—
Expediciones intraeurozona	2.647,8	2.701,7	2,0

* Provisional.

Fuente: Eurostat, *Euro-Indicateurs*, marzo 2009.

El excedente de la Unión Europea con Estados Unidos se redujo, al caer las exportaciones a este país un 4,6 por 100 y las importaciones experimentar un crecimiento del 2,6 por 100, como consecuencia de la fortaleza del euro manifestada en 2008. De entre sus principales socios comerciales, cabe destacar que se incrementó el superávit con Suiza y Turquía y se incrementó el déficit con China, Rusia y Noruega, mientras

CUADRO I-5. COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA CON SUS PRINCIPALES CLIENTES, 2007-2008

(Miles de millones de euros)

Países	Importación desde			Exportaciones a			Saldo comercial	
	2007	2008	% variación	2007	2008	% variación	2007	2008
Estados Unidos	181,6	186,3	2,6	261,4	249,4	-4,6	4,7	-12,0
Rusia	144,3	173,3	20,1	89,1	105,2	18,1	29,0	16,1
Suiza	76,9	80,1	4,2	92,9	97,7	5,2	3,2	4,8
China	232,6	247,6	6,4	71,9	78,4	9,0	15,0	6,5
Turquía	47,0	45,9	-2,3	52,7	54,3	3,0	-1,1	1,6
Noruega	76,7	92,0	19,9	43,6	43,7	0,2	15,3	0,1
Japón	78,3	74,8	-4,5	43,8	42,4	-3,2	-3,5	-1,4
India	266,6	29,4	-89,0	29,5	31,5	6,8	-237,2	2,0
Brasil	32,8	35,5	8,2	21,3	26,3	23,5	2,7	5,0
Corea del Sur	41,4	39,4	-4,8	24,8	25,6	3,2	-2,0	0,8

Fuente: Eurostat, *Euro-Indicateurs*, marzo 2009.

que se redujo el déficit con Japón, Corea del Sur y Brasil (cuadro I-5). Alemania consiguió mantener el primer puesto mundial en la clasificación de países exportadores de mercancías, seguido ya a escasa distancia de la economía china, que en 2007 había desbancado a Estados Unidos del segundo puesto.

El volumen de las exportaciones e importaciones de Asia se redujo también considerablemente. El crecimiento de las exportaciones fue del 4,5 por 100 frente al 11,5 por 100 del año anterior, mientras que el aumento de las importaciones pasó del 8,0 por 100 en 2007 al 4,0 por 100 en 2008. El crecimiento real de las exportaciones chinas fue de los más elevados, del 8,5 por 100, pero quedó lejos de las cifras del entorno del 20,0 por 100 alcanzadas todos los años desde su adhesión a la OMC en 2001. Cabe destacar que las exportaciones chinas de material de oficina y equipo de telecomunicaciones sufrieron una brusca caída, sobre todo las dirigidas a Estados Unidos.

En Iberoamérica, las exportaciones aumentaron un 1,5 por 100 y las importaciones registraron el mayor crecimiento del mundo, un 15,5 por 100. El grupo de países de la antigua Unión Soviética ocupó el segundo lugar en importaciones y fue la región que experimentó el mayor crecimiento en volumen de las exportaciones. Finalmente, las exportaciones e importaciones de África también crecieron menos en 2008. Las exportaciones a un ritmo del 3,0 por 100 frente al 4,5 por 100 del año anterior, y las importaciones aumentaron un 13,0 por 100, un punto menos que en 2007.

Por sectores, cabe destacar el hundimiento del transporte internacional de mercancías, que cayó un 23,3 por 100, y que sirve de claro exponente del declive del comercio mundial en 2008. Otro sector, especialmente afectado fue el del automóvil, con caídas de las exportaciones del sector automovilístico de Japón de un 30,0 por 100 en el cuarto trimestre de 2008.

Para 2009, la Organización Mundial de Comercio prevé, según sus propias declaraciones, una evolución del comercio *insólitamente sombría*, y cifra su caída en volumen en el 9,0 por 100, mientras que la previsión del FMI es aún más negativa, -11,0 por 100, la mayor contracción desde la segunda guerra mundial. Ello vendrá motivado por la

*... ¿abrupta caída
en 2009?*

persistencia de la crisis de liquidez internacional, derivada de la crisis financiera, y por la caída de la demanda en los países más dependientes del exterior. En efecto, la debilidad de la demanda y la caída de la producción se han traducido en una drástica reducción del comercio en todos los países y a ello ha contribuido de manera destacada la fuerte contracción del crédito para la financiación de las importaciones y las exportaciones. La contracción del comercio será especialmente acentuada en los países industrializados, en donde las exportaciones caerán, según la OMC un 10,0 por 100, mientras que para los países en desarrollo, su caída se situará entre el 2,0 y el 3,0 por 100. Los primeros datos conocidos del año 2009 muestran una caída en las exportaciones de las mayores economías de la Unión Europea pero, por el lado positivo, un incremento de las importaciones de China y de otras economías de Asia, lo que podría indicar que el retroceso del comercio mundial tocará fondo en 2009.

En esta ocasión, no parece que la recuperación de la economía mundial vaya a proveer de un incremento de las exportaciones. Anteriores crisis, en algunos países o regiones del mundo, se pudieron superar precisamente gracias al sector exterior, al compensarse la caída en la demanda interna con la contribución de las exportaciones a regiones que no se habían visto afectadas por la crisis. Sin embargo, como ya se ha manifestado, la crisis actual es mucho más grave, ya que la caída de la demanda acontece simultáneamente en todo el mundo, independientemente de la “salud” de las distintas economías.

Un factor que podría contribuir aún más a una mayor contracción del comercio mundial sería el aumento del proteccionismo.

Se tiende a considerar que una intensificación del comercio internacional puede llegar a tener una influencia negativa sobre la distribución de la renta en los países industrializados e, incluso, en los en desarrollo, y empeorar la situación de grandes grupos de trabajadores, en especial de los menos cualificados. Igualmente, la propia Secretaría de la OMC manifiesta⁷ que *algunas de las nuevas teorías sobre el comercio sugieren también que las diferencias entre los países pueden dar por resultado que algunos resulten perjudicados en tanto que otros beneficiados de la liberalización comercial*. En concreto, los costes del comercio internacional son en términos relativos mucho más altos en los países de ingresos bajos, debido a la falta de infraestructuras o a su escaso desarrollo, que en los de ingresos altos.

No obstante, aunque la evidencia empírica es difícil de observar, la opinión mayoritaria es que la liberalización del comercio fomenta el crecimiento económico y que el proteccionismo no mejora el nivel de bienestar general. En crisis anteriores, en las que se produjo un fuerte aumento del proteccionismo, el resultado final fue una cadena de reacciones proteccionistas que *empobrecieron* a todas las economías que lo aplicaron.

7. Organización Mundial de Comercio, *Informe sobre el comercio mundial 2008. El comercio en un mundo en proceso de globalización*. 2008.

El proteccionismo tiene evidentes efectos negativos, como un incremento de los precios para los consumidores, vía por ejemplo un aumento de los aranceles, mayores impuestos para los contribuyentes si se subvencionan las exportaciones o la producción nacional, o una peor asignación de recursos si se especializan los productores internos en productos en los que son menos competitivos.

El proteccionismo puede adquirir diversas formas, con barreras reales, como la implantación de cuotas, subidas de aranceles y subvenciones a la exportación y la producción, o con barreras de índole cualitativa, que son más difíciles de detectar y de medir, como, entre otras, el incremento del número o de la dificultad de los trámites aduaneros, la discriminación del capital extranjero, la implantación de nuevas normas sanitarias o técnicas, o el incremento de las cláusulas de salvaguardia. Otra forma de proteccionismo puede manifestarse mediante declaraciones realizadas por destacados responsables de formular políticas, en el sentido de declarar la conveniencia de adquirir productos nacionales.

El caso es que, por ahora, según los datos disponibles, no hay una evidencia clara de que estén aumentando las medidas proteccionistas. En un avance del Informe⁸ que al respecto está preparando el Director General de la OMC se manifiesta precisamente las dificultades encontradas a la hora de obtener información directa de los gobiernos sobre las medidas proteccionistas que están adoptando, hasta el punto de que en el documento, que analiza las decisiones de índole proteccionista de un número limitado de países, se ha recurrido principalmente a fuentes periodísticas para obtener los datos.

Las barreras comerciales detectadas son una respuesta a la crisis financiera y a la recesión económica actual, y la mayoría de ellas han ido encaminadas a ayudar a distintos sectores productivos como la industria aeronáutica, la industria del acero, la construcción y, muy especialmente, la industria automovilística. Este último sector ha sido uno de los que más están acusando la crisis, y los gobiernos de distintos países le han ofrecido un apoyo generalizado.

Entre las principales medidas adoptadas por los distintos países incluidos en el Informe cabe destacar las siguientes:

- India elevó los aranceles sobre algunos productos de acero y estableció importantes restricciones sobre dichos artículos.
- Los miembros de Mercosur alcanzaron un acuerdo en noviembre de 2008 para elevar su arancel exterior común en cinco puntos porcentuales de media para ciertos productos como el vino, el melocotón, los lácteos, los textiles, el cuero y el mobiliario de madera.
- Ecuador incrementó entre 5 y 20 puntos porcentuales sus aranceles en 940 productos, entre los que se encuentran la mantequilla, las gafas, los teléfonos móviles o diversos materiales de construcción.

8. OMC, *Report from the Director-General on the financial and economic crisis and trade-related developments*, 26 de enero de 2009.

- En Indonesia, desde mediados de diciembre, sólo cinco puertos y algunos aeropuertos internacionales sirven como punto de entrada de determinados productos como calzado, juguetes, ropa y electrónicos.
- Argentina decidió no otorgar automáticamente los requisitos necesarios para la importación de productos considerados “sensibles”, tales como juguetes, televisores y zapatos.
- Corea del Sur anunció que sus aranceles a la importación de petróleo aumentarían entre un 1 y un 3 por 100 a partir de marzo de 2009.
- Ucrania aprobó en diciembre imponer de forma temporal un recargo del 13 por 100 en los aranceles a la importación, aunque en enero el presidente vetó dicha medida.
- Rusia adoptó medidas para apoyar a su industria automovilística, incluyendo subsidios estatales; y aumentó los impuestos a la importación de automóviles y camiones.
- Finalmente, la Comisión Europea anunció la reintroducción de subvenciones a la exportación de productos como la mantequilla, el queso o la leche entera y en polvo desnatada desde enero de 2009.

El retraso en la conclusión de las negociaciones multilaterales y la proliferación de acuerdos regionales de libre comercio en el ámbito de la OMC son también indicadores indirectos de que se están incrementando las medidas proteccionistas.

En efecto, en julio de 2006 se suspendió por tiempo indefinido la actual Ronda de negociaciones de Doha. Aunque ésta se reanudó tímidamente en 2007, volvió a interrumpirse en julio de 2008 por el mantenimiento del desacuerdo de la Unión Europea y sobre todo de Estados Unidos con los países emergentes, en especial India.

A mediados de noviembre de 2008, los líderes de los países del G-20 declararon su intención de procurar alcanzar un acuerdo sobre la conclusión de la ronda antes de que finalizase 2008. Sin embargo, dados los escasos posteriores avances se decidió ni siquiera convocar una reunión ministerial para intentar concluir las negociaciones. En la siguiente reunión del G-20 de comienzos de abril de 2009 los líderes de estos países se volvieron a implicar en la resolución de la ronda, haciendo énfasis en su declaración final en el rechazo a las medidas proteccionistas y admitiendo que la mayoría de los países han adoptado medidas proteccionistas excepcionales que revocarán en los próximos meses. Asimismo, se decidió destinar 250.000 millones de dólares a la reactivación de los intercambios comerciales.

2. Unión Europea

Al igual que para el conjunto de la economía mundial, el año 2008 fue un año especialmente difícil para la Unión Europea. A la imposibilidad de avanzar en la articulación institucional de la Unión Europea hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se unió a lo largo de este año la crisis económica y sus efectos sobre la economía

real. La fuerte desaceleración en el ritmo de crecimiento, que apenas alcanzó un punto porcentual en 2008, ha supuesto un punto de inflexión en la tendencia alcista de los últimos años y el inicio de una etapa recesiva en el conjunto de la Unión. Ante estas circunstancias, la Unión Europea ha intentado adoptar medidas conjuntas contra la crisis de forma coordinada con los Estados miembros.

2.1. PANORAMA INSTITUCIONAL

El panorama institucional europeo durante 2008 estuvo marcado, sobre todo a partir del segundo semestre del año, por los intensos ajustes que la crisis estaba produciendo en las economías de los Estados miembros y por la voluntad de éstos y de las presidencias de turno de la Unión por adoptar medidas dirigidas a paliar los negativos efectos de ésta.

Sin embargo, esta respuesta ante la crisis ha estado caracterizada, en buena medida, por un clima de desconcierto y, en muchas ocasiones, por falta de coordinación entre las partes implicadas. Tanto la Unión Europea como los Estados miembros han adoptado medidas anti-crisis calificables de “unilaterales” o poco consensuadas, lo que ha llevado a que algunas medidas adoptadas por unos países pudieran afectar negativamente a otros, sobre todo a los Estados miembros que no formasen parte de la zona euro. Esto ha provocado un deterioro en la unidad de acción y una falta de posición común ante las medidas a adoptar para atajar la crisis económica, a lo que no ha sido ajeno el hecho de que la presidencia del primer semestre de 2009 del Consejo de la Unión Europea haya correspondido a un Estado miembro no integrado en el euro y actualmente calificado de “euroescéptico”.

Así, la Unión Europea ha mostrado un comportamiento de cierta debilidad institucional debido a la falta de liderazgo, originado principalmente por la descoordinación que provoca la dificultad de establecer una guía de actuación única cuando hay veintisiete Estados miembros que difieren en sus posiciones, así como por una situación de retraso en la construcción política de la Unión.

Desde que se produjera la ampliación de la UE-15 a la UE-27, se ha constatado una ralentización en el avance de la Unión Europea como consecuencia, en gran medida, del rechazo al proyecto constitucional, pero también debido a los obstáculos que supone el proceso de toma de decisiones por unanimidad en una Europa de veintisiete Estados miembros.

En este contexto, la crisis económica está siendo especialmente intensa en los nuevos Estados miembros, previéndose además que sea más duradera. Todo ello, como consecuencia fundamentalmente tanto de la creciente restricción del crédito con el impacto que ello supone sobre la demanda interna, como por los efectos sobre el sector exterior de la fuerte contracción del comercio internacional, considerando el hecho de que estas economías tienen un elevado grado de apertura al exterior.

Sin embargo, a pesar de esta debilidad institucional, la Comisión Europea presentó desde finales de 2008 varias comunicaciones relacionadas con la respuesta a la crisis que contenían medidas de carácter urgente para contrarrestar los efectos más negativos de

la misma. En este contexto, la aportación más reciente al cierre de esta Memoria es un “Plan europeo de reactivación económica” que preconiza medidas a corto plazo para estimular la demanda, preservar el empleo y contribuir a restablecer la confianza.

En cualquier caso, dado que la mayor parte del coste asociado a las medidas fiscales adoptadas en la Unión Europea es asumido por los Estados miembros debido al escaso margen que otorga el reducido presupuesto comunitario, la respuesta conjunta de la Unión está siendo muy heterogénea y adolece de cierta falta de coordinación y coherencia.

2.1.1. Balance de las presidencias del Consejo

Durante 2008, la presidencia del Consejo de la Unión Europea fue ocupada por Eslovenia en el primer semestre y por Francia en el segundo.

El 1 de enero de 2008 Eslovenia tomó el relevo de Portugal en la presidencia del Consejo de la Unión Europea. Ésta ha sido la primera de uno de los diez países que se adhirieron a la Unión en 2004 y también de una nación eslava que perteneció a la antigua Yugoslavia. Dicha presidencia estableció sus prioridades de gobierno en un programa común de 18 meses⁹. Sobre esta base, Eslovenia determinó cinco ámbitos de acción prioritarios: el futuro de Europa y la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la apertura exitosa de un nuevo ciclo de la Estrategia de Lisboa, el proceso hacia una solución del problema energético y climático, la propuesta de las nuevas perspectivas europeas de los Balcanes occidentales y el fomento del diálogo entre culturas, creencias y tradiciones en el contexto del Año europeo del diálogo intercultural.

El Consejo Europeo se reunió bajo la presidencia eslovena en las sesiones formales de primavera y verano, celebradas los días 13 y 14 de marzo y los días 19 y 20 de junio, respectivamente.

El Consejo de primavera centró su debate en tres grandes temas: el inicio del nuevo ciclo de la Estrategia de Lisboa 2008-2010, la evaluación de los progresos en la política climática y energética y las respuestas ante la inestabilidad existente en los mercados financieros internacionales.

En cuanto al primer tema se adoptaron, entre otros, los compromisos de que cada año se evalúen los avances logrados en los diez objetivos del Programa Comunitario de Lisboa y que el nuevo ciclo se base prioritariamente en los cuatro ámbitos de la Estrategia señalados en 2006¹⁰. Igualmente, se advirtió la importancia de avanzar en la “quinta libertad” (libre circulación del conocimiento), basada en: la movilidad de investigadores, estudiantes, científicos y personal docente universitario, la competitividad del mercado laboral para los investigadores europeos, la reforma de la educación superior, y la utilización óptima de la propiedad intelectual. Finalmente, en este ámbito, se reforzaba la idea de invertir en las

9. Consejo de la Unión Europea. “Programa de 18 meses de las presidencias alemana, portuguesa y eslovena”. Bruselas, 21 de diciembre de 2006.

10. CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2006*, capítulo I.2.

personas y modernizar los mercados laborales mediante el refuerzo del componente de educación en el triángulo del conocimiento “investigación-innovación-educación”.

En relación a la política climática y energética se adoptaron, entre otros, los compromisos de que la Unión Europea impulsase la Convención Marco de las Naciones Unidas y su Protocolo de Kioto en la próxima Conferencia que se celebrará en Poznan¹¹ (Polonia) en 2009, siendo deseable que en ella hubiera acuerdo sobre propuestas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Por último, respecto del tercer tema, el de mayor relevancia dada la coyuntura actual, se acordó como puntos más relevantes, que se debería mejorar la transparencia y las normas de valoración, reforzar la gestión de riesgos y el funcionamiento del mercado y de la estructura de incentivos, y que se apoyaría la aprobación en el plano internacional de un Código de Conducta para los fondos soberanos.

Los días 19 y 20 de junio de 2008 el Consejo Europeo se reunió en Bruselas para la celebración de su sesión formal de verano. Éste centró su debate en seis cuestiones: el Tratado de Lisboa a causa del no irlandés a su ratificación, el Espacio Europeo de libertad, seguridad y justicia, las repercusiones políticas de los altos precios de los alimentos y del petróleo, temas económicos, sociales, sanitarios y medioambientales, los Balcanes Occidentales y, por último, las relaciones exteriores.

De entre todas estas cuestiones cabe destacar, como puntos más importantes, que en relación al Espacio Europeo de libertad, seguridad y justicia, se acordó que en 2010 debería estar puesto en marcha el futuro sistema europeo común de asilo y que antes de que acabase 2008 se adoptaría el Reglamento sobre obligaciones de alimentos. En cuanto a los precios de los alimentos y con el fin de moderar la presión sobre los mismos se continuaría procediendo a la venta de reservas de intervención, a la reducción de las restituciones a la exportación, y se aumentarían las cuotas lecheras y se suprimirían los aranceles para los cereales. Igualmente, se acordó que Eslovaquia adoptara el euro a partir del 1 de enero de 2009 y que el Consejo y el Parlamento alcanzaran un acuerdo definitivo sobre el paquete relativo al mercado interior de la energía, así como sobre la Directiva sobre el tiempo de trabajo y la Directiva sobre condiciones de trabajo de los trabajadores cedidos por ETT. En relación a los Balcanes Occidentales el Consejo recibió con agrado los avances realizados por los países afectados de la zona y por último, en el plano de las relaciones exteriores de la Unión Europea, se puso de manifiesto el intento de que antes de 2015 se lograsen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹², a pesar del firme convencimiento de la Unión Europea de que esta misión entraña una dificultad extrema.

11. El objetivo de ésta es prolongar el Protocolo de Kioto, que expira en 2012. Para que todos los países puedan ratificarlo a tiempo, la comunidad internacional se comprometió en 2007 en Bali (Indonesia) a cerrar el acuerdo en la conferencia de diciembre de 2009 en Copenhague.
12. En septiembre de 2000, en la mayor reunión de Jefes de Estado de la historia, la adopción de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas marcó el comienzo del nuevo milenio. Suscrita por 189 países, dio lugar a una hoja de ruta en la que se establecían ocho objetivos a alcanzar para 2015.

Por su parte, las prioridades de la presidencia francesa junto con la checa y la sueca fueron establecidas también en un programa común de 18 meses, presentado el 30 de junio de 2008. Este programa delimitaba cuatro ámbitos de acción prioritaria. El

Presidencia francesa

primero versaba sobre la energía, en donde se persigue, ante todo, la seguridad en el abastecimiento energético y la preservación del medio ambiente pretendiendo lograr para 2009 un acuerdo ambicioso, global y completo sobre el cambio climático para después de 2012, así como cumplir con las conclusiones del Consejo Europeo de primavera de 2008. El segundo se refería a la gestión de las migraciones, el tercero a la defensa de Europa y el cuarto, finalmente, se centraba en la agricultura, con el objetivo de reforma de la PAC.

Como viene siendo habitual, el Consejo Europeo se reunió formalmente en Bruselas en dos ocasiones bajo la presidencia francesa, los días 15 y 16 de octubre y los días 11 y 12 de diciembre. Extraordinariamente, el Consejo se reunió el 1 de septiembre con motivo del conflicto desatado en Georgia.

En la reunión de octubre, el Consejo Europeo trató asuntos como la crisis económica internacional, el llamado “paquete energía-clima”, el Tratado de Lisboa, la inmigración y el asilo y el conflicto de Georgia.

En un contexto marcado por la crisis económica y financiera internacional, el Consejo Europeo mostró su unidad anunciando su determinación de actuar decididamente de forma concertada y global a fin de estabilizar el sistema financiero europeo. Se acordó la creación de un mecanismo que permitiese reaccionar de forma rápida y coordinada en caso de urgencia, y decidió reforzar el sistema de supervisión actual. Asimismo, el Consejo acogió favorablemente la adopción de normas contables que reflejasen el valor justo de los activos y aprobó la iniciativa de trabajar, junto a sus socios internacionales, con vistas a refundar las bases del sistema financiero y establecer una nueva gobernanza mundial. En este punto, hay que destacar que los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea se reunieron informalmente el 7 de noviembre de 2008 en Bruselas, para preparar la cumbre mundial sobre la crisis financiera que tendría lugar el 15 de noviembre de 2008 en Washington y que reuniría¹³ a los Jefes de Estado y de Gobierno del G-20, así como al Secretario General de las Naciones Unidas, al director general del FMI y a los presidentes del Banco Mundial, de la Comisión Europea y del Foro de Estabilidad Financiera. En esta reunión, los Jefes de Estado y de Gobierno expresaron que Europa debía desempeñar en esta labor refundacional del sistema financiero mundial un papel fundamental, sobre todo, en tres niveles: principios comunes para construir un nuevo sistema financiero a nivel internacional; un método de trabajo para garantizar decisiones reales y rápidas; y un programa completo de respuestas, algunas de las cuales deben adoptarse sin demora.

13. España, al no formar parte del G-20, asistió a dicha reunión en calidad de invitado de la Unión Europea.

Por lo que a medioambiente se refiere, el Consejo Europeo reiteró su objetivo de alcanzar un acuerdo general sobre energía y cambio climático en el Consejo Europeo del mes de diciembre. Por último, en materia del Espacio Europeo de libertad, seguridad y justicia, el Consejo adoptó, igualmente, el Pacto europeo sobre la inmigración y el asilo, que constituiría la base de una política común de inmigración y asilo, guiada por un espíritu de solidaridad entre Estados miembros y de cooperación con terceros países. Esta política común debe basarse en la buena gestión de los flujos migratorios.

El Consejo Europeo volvió a reunirse formalmente bajo presidencia francesa los días 11 y 12 de diciembre. En el orden del día de la reunión figuraban: el Tratado de Lisboa, los asuntos económicos y financieros, la energía, el cambio climático, la Política Agrícola Común, así como las relaciones exteriores y de seguridad de la Unión. Pero sobretodo, este Consejo fue muy significativo, ya que en él se alcanzó un importante acuerdo en lo que se refiere al paquete “Energía/cambio climático”. Por un lado, este avance decisivo hará posible que la Unión Europea cumpla con los ambiciosos compromisos que se ha marcado y le hará seguir conservando su papel como motor en la búsqueda del acuerdo global de cara a la conferencia sobre el clima que se ha de celebrar en 2009 en Copenhague. Además, se aprobó un plan de reactivación de la economía europea equivalente a aproximadamente el 1,5 por 100 del PIB de la Unión. Este plan se planteó como el marco común de los esfuerzos acometidos por los diferentes Estados miembros y por la Unión Europea a fin de garantizar la coherencia de los mismos y de potenciar su efecto.

El 1 de enero de 2009 la República Checa tomó el relevo, para seis meses¹⁴ de la presidencia del Consejo de la Unión Europea¹⁵. Sus prioridades se basaban en el mencionado programa común de 18 meses elaborado conjuntamente con Francia y Suecia. Concretamente la República Checa determinó 3 ejes¹⁶ de acción prioritarios a los que llamó “la triple E”. Estos son: la economía, la energía y Europa-relaciones exteriores.

Presidencia checa

En cuanto a la economía, los esfuerzos se dirigían a coordinar la salida de la Unión Europea de la recesión, mantener vivas las reformas estructurales liberalizadoras y participar en la negociación internacional para reformar el sistema financiero mundial y reforzar el Fondo Monetario Internacional. En relación a la energía el objetivo principal era garantizar el suministro energético continental frente a suministradores inciertos (Rusia) y, finalmente, por lo que respecta a las relaciones exteriores se desarrollaría

14. Durante el semestre de presidencia checa se disuelve el Parlamento Europeo y se celebran las elecciones europeas en toda la Unión Europea.

15. Bajo el lema: “Una Europa sin barreras”.

16. Informalmente hay una cuarta E: desmontar la desconfianza que la República Checa despierta entre sus socios por su euroescepticismo manifiesto, lo que hará que ésta adopte el euro, lo más probable, a finales de 2009 o principios de 2010.

la política exterior de los veintisiete, prestando especial atención a garantizar la estabilidad de los Balcanes, y a agilizar la entrada en la Unión Europea de Croacia.

La presidencia checa del Consejo de la Unión Europea comenzó con una reunión extraordinaria del Consejo Europeo, el 12 de enero, con los Ministros de Energía de los veintisiete, como consecuencia del conflicto provocado por la interrupción del suministro de gas de Rusia a la Unión Europea a través de Ucrania, en el que el Consejo instó a Rusia y a Ucrania a reanudar inmediatamente el suministro de gas a fin de restablecer la credibilidad de ambas partes y evitar nuevos perjuicios económicos y sufrimientos a los ciudadanos de la Unión Europea y de los países vecinos. El Consejo, igualmente, se reafirmó en la necesidad urgente de desarrollar y consolidar medidas a medio y largo plazo en relación a: la transparencia de los flujos de gas; medidas de solidaridad regionales y bilaterales; mejora del almacenamiento y las conexiones y diversificación de las fuentes y de las rutas de transporte.

Asimismo, de forma ordinaria, el Consejo se reunió los días 19 y 20 de marzo en Bruselas, en el Consejo de primavera, con el objetivo de dar un nuevo impulso político a las cuestiones más inmediatas y relevantes relacionadas con la situación económica y financiera, la energía y el cambio climático, las relaciones exteriores y el Tratado de Lisboa. Sin embargo, cabe destacar que este Consejo tuvo un marcado carácter económico debido al panorama actual de crisis económica y financiera mundial que afecta de forma directa a Europa. Los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea se comprometieron a restablecer la confianza y el buen funcionamiento del mercado financiero sobre la base de los resultados de la Cumbre de Berlín del 22 de febrero de 2009 y de la reunión ministerial del G-20 del 14 de marzo de 2009. Asimismo, cabe destacar que este Consejo Europeo sirvió también para que la Unión Europea fijara una posición común ante la reunión del G-20 que se celebraría el 2 de abril en Londres.

Por otro lado, el Consejo Europeo expresó su confianza en las perspectivas a medio y largo plazo de la economía de la Unión Europea y su determinación de trabajar para restablecer los niveles de empleo y de crecimiento de un modo sostenible, sobre la base del nuevo ciclo de la Estrategia de Lisboa renovada (2008-2010). Así, se llegaron a acuerdos para apoyar proyectos en los sectores de la energía y de Internet de banda ancha, para, en conjunto, poner a disposición 30.000 millones de euros procedentes de los recursos propios de la Unión Europea para aliviar los efectos de la crisis y, para apoyar la balanza de pagos de aquellos Estados miembros que lo necesitan, mediante una ayuda económica de 50.000 millones de euros (límite máximo del mecanismo de la Unión Europea de ayuda financiera a la balanza de pagos).

2.2. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PREVISIONES

A lo largo de 2008, la economía europea sufrió en toda su extensión la grave crisis económica mundial en que derivó la fase bajista iniciada a finales de 2007. Si bien esta nueva situación ya fue prevista hace un año, la virulencia y rapidez con que se ha

CUADRO I-6. PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2007-2009
(En porcentaje)

Estados miembros	Variación del PIB			Tasa de desempleo			Tasa de inflación(1)			Déficit Público(2)	
	2007	2008 (e)	2009 (p)	2007	2008 (e)	2009 (p)	2007	2008 (e)	2009 (p)	2007	2008 (e)
Alemania	2,5	1,3	-5,4	8,4	7,3	8,6	2,3	2,8	0,3	-0,2	-0,1
Austria	3,1	1,8	-4,0	4,4	3,8	6,0	2,2	3,2	0,5	-0,5	-0,4
Bélgica	2,8	1,2	-3,5	7,5	7,0	8,5	1,8	4,5	0,3	-0,2	-1,2
Chipre	4,4	3,7	0,3	4,0	3,8	4,7	2,2	4,4	1,1	3,4	0,9
Eslovaquia	10,4	6,4	-2,6	11,1	9,5	12,0	1,9	3,9	2,0	-1,9	-2,2
Eslovenia	6,8	3,5	-3,4	4,9	4,4	6,6	3,8	5,5	0,7	0,5	-0,9
España	3,7	1,2	-3,2	8,3	11,3	17,3	2,8	4,1	-0,1	2,2	-3,8
Finlandia	4,2	0,9	-4,7	6,9	6,4	8,9	1,6	3,9	1,3	5,2	4,2
Francia	2,2	0,7	-3,0	8,3	7,8	9,6	1,6	3,2	0,2	-2,7	-3,4
Grecia	4,0	2,9	-0,9	8,3	7,7	9,1	3,0	4,2	1,8	-3,6	-5,0
Holanda	3,5	2,1	-3,5	3,2	2,8	3,9	1,6	2,2	1,4	0,3	1,0
Irlanda	6,0	-2,3	-9,0	4,6	6,3	13,3	2,9	3,1	-1,3	0,2	-7,1
Italia	1,6	-1,0	-4,4	6,1	6,8	8,8	2,0	3,5	0,8	-1,5	-2,7
Luxemburgo	5,2	-0,9	-3,0	4,2	4,9	5,9	2,7	4,1	-0,6	3,6	2,6
Malta	3,6	1,6	-0,9	6,4	5,9	7,1	0,7	4,7	1,0	-2,2	-4,7
Portugal	1,9	0,0	-3,7	8,1	7,7	9,1	2,4	2,7	-0,3	-2,6	-2,6
Zona euro	2,7	0,8	-4,0	7,5	7,5	9,9	2,1	3,3	0,4	-0,6	-1,9
Dinamarca	1,6	-1,1	-3,3	3,8	3,3	5,2	1,7	3,6	0,9	4,5	3,6
Reino Unido	3,0	0,7	-3,8	5,3	5,6	8,2	2,3	3,6	1,0	-2,7	-5,5
Suecia	2,6	-0,2	-4,0	6,1	6,2	8,4	1,7	3,3	1,6	3,8	2,5
Estonia	6,3	-3,6	-10,3	4,7	5,5	11,3	6,7	10,6	0,6	2,7	-3,0
Hungría	1,1	0,5	-6,3	7,4	7,8	9,5	7,9	6,0	4,4	-4,9	-3,4
Letonia	10,0	-4,6	-13,1	6,0	7,5	15,7	10,1	15,3	4,6	-0,4	-4,0
Lituania	8,9	3,0	-11,0	4,3	5,8	13,8	5,8	11,1	3,6	-1,0	-3,2
Polonia	6,6	4,8	-1,4	9,6	7,1	9,9	2,6	4,2	2,6	-1,9	-3,9
República Checa	6,0	3,2	-2,7	5,3	4,4	6,1	3,0	6,3	1,1	-0,6	-1,5
Bulgaria	6,2	6,0	-1,6	6,9	5,6	7,3	7,6	12,0	3,9	0,1	1,5
Rumania	6,2	7,1	-4,0	6,4	5,8	8,0	4,9	7,9	5,8	-2,5	-5,4
UE-27	2,9	0,9	-4,0	7,1	7,0	9,4	2,4	3,7	0,9	-0,8	-2,3

(e) Estimaciones; (p) Previsiones.

(1) Índice de precios de consumo armonizado (2005=100) o IPC nacional cuando el primero no está disponible.

(2) Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de las Administraciones públicas en porcentaje del PIB.

Fuente: Eurostat y Comisión Europea. *Previsiones económicas de primavera 2008-2009*, mayo 2009.

materializado ha sorprendido a gobiernos y organismos internacionales. Los principales causantes de esta situación fueron, según la propia Comisión, el empeoramiento de la crisis financiera mundial, la fuerte contracción del comercio mundial y las correcciones en los mercados de la vivienda que se están produciendo en numerosos países. Como resultado, los principales indicadores macroeconómicos experimentaron un brusco retroceso con respecto a la evolución que mostraban en los últimos años (cuadro I-6).

En tan sólo un año, el crecimiento del PIB europeo se ha visto reducido en dos puntos, pasando del 2,9 al 0,9 por 100 del PIB, aunque lo más grave es que según las *previsiones de primavera* de la Comisión, en 2009 el crecimiento será negativo, alcanzando el -4,0 por 100, una cifra que rondarán las cinco principales economías europeas. La recesión económica afecta ya a todos los Estados miembros, pero su impacto depende en gran medida de la exposición a la crisis financiera, del grado de apertura y de la dinámica del mercado de la vivienda. En este ámbito destaca la evolución de los datos correspondientes a las tres repúblicas bálticas, ya que habiendo experimentado hasta 2007 crecimientos en torno al 10,0 por 100, en 2009 sufrirían precisamente un retroceso superior al 10,0 por 100.

Con respecto a la tasa de desempleo europea, si bien en 2008 se ha mantenido estable en relación a la del año anterior con un incremento de apenas una décima porcentual, debido sobre todo al habitual desfase existente entre desaceleración económica y desempleo, para 2009 se prevé que dicho incremento alcance los 2,4 puntos porcentuales hasta situarse en el 9,4 por 100. Que duda cabe que el país con el peor comportamiento en este sentido es España, que en 2008 fue el único país de la Unión Europea cuya tasa de paro superó el 10 por 100 (11,3 por 100), y cuya previsión para 2009 es del 17,3 por 100, superando a países cuyas economías se están viendo muy afectadas, como las anteriormente nombradas repúblicas bálticas.

En cuanto a la inflación, en 2008 se produjo en la Unión Europea un aumento de dicha tasa para pasar de un 2,4 a un 3,7 por 100, sobresaliendo por encima del 10,0 por 100 las tasas de las tres repúblicas bálticas y de Bulgaria. La actual inestabilidad económica y el descenso de los precios de los productos básicos provocará que en 2009 este indicador descienda previsiblemente hasta el 0,9 por 100 (el 0,4 por 100 en la Eurozona). Para ese año, incluso, en algunos Estados miembros como España, Portugal e Irlanda se esperan tasas negativas entre el segundo y tercer trimestre de 2009.

Por último, en lo que se refiere al déficit público de la Unión Europea, en 2008 se registró un incremento notable, al pasar del 0,8 al 2,3 por 100 del PIB, siendo ligeramente más moderado para la zona euro (1,9 por 100). La mayoría de los Estados miembros han presentado déficit en sus cuentas, siendo la excepción las economías escandinavas junto a Holanda, Chipre y Bulgaria. De las grandes economías destaca Reino Unido, con un déficit del 5,5 por 100 del PIB, que superó por un amplio margen el nivel de referencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, situado en el 3,0 por 100. Bien es cierto que la subida de 2008 se queda corta si se compara con la que se prevé para 2009, que dejaría el indicador en el 6,0 por 100 (5,3 para la zona euro). Para

este año ya no habría ni un solo país con superávit, y el déficit de Reino Unido alcanzaría el 11,5 por 100 del PIB, siendo superado tan solo por su vecina Irlanda (12,0 por 100). Otras grandes economías como España o Francia también llegarían a cifras muy elevadas, 8,6 por 100 y 6,6 por 100 respectivamente. Una muestra de la magnitud del cambio experimentado en estos dos últimos años se observa en el hecho de que en 2007 sólo dos países superaron el nivel de referencia del 3,0 por 100, Hungría y Grecia, mientras que en 2009 serían veinte los países que rebasarían dicho nivel.

2.3. POLÍTICA ECONÓMICA

El año 2008 estuvo marcado por la intensificación de la crisis económica y financiera, que obligó a las autoridades económicas y monetarias de la Unión Europea a adoptar numerosas medidas de política económica tanto por el lado de la demanda como de la oferta. Así, junto a las medidas coordinadas de respuesta a la crisis adoptadas por las instituciones comunitarias y las decisiones de carácter unilateral de los Estados miembros, el Banco Central Europeo (BCE) adoptó diferentes medidas de política monetaria más allá de los sucesivos recortes en los tipos de interés de referencia. En este contexto, además, se hizo patente la imposibilidad de alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa previstos para 2010, habiendo quedado relegada ésta a un segundo plano, a la espera de su reformulación una vez superada la crisis.

2.3.1. Respuestas europeas a la crisis

Ante el rápido deterioro de la situación económica en la Unión Europea durante 2008, acentuada en los últimos meses del año tal y como señalaban todas las previsiones, la Unión Europea se vio obligada a intentar articular una respuesta conjunta y coordinada a nivel institucional con todos los Estados miembros. Se adoptó un paquete de medidas urgentes dirigidas a contrarrestar los efectos de la crisis financiera sobre la economía europea, en un intento de restablecer la confianza de los mercados y aliviar las tensiones del crédito para empresas y economías domésticas.

Con esta actuación coordinada entre los Estados miembros se trataba de evitar que se adoptasen medidas unilaterales, como algunos de ellos habían hecho durante los primeros meses de la crisis, sobre todo en el marco del sistema financiero y con el fin de rescatar a entidades financieras con problemas de solvencia o incluso para garantizar los depósitos de las entidades financieras.

La primera decisión coordinada por parte de la Unión Europea, tuvo lugar a principios de octubre, con la reunión del Consejo de Economía y Finanzas (Ecofin) cuyo propósito principal era frenar la tendencia a adoptar medidas aisladas que estaban provocando competencia desleal entre entidades de distintos Estados miembros y que no estaba en consonancia con el necesario funcionamiento del mercado interior. Sin embargo, las medidas acordadas en el Ecofin no fueron en la línea de acordar un plan de rescate bancario europeo conjunto, ya que se decidió permitir cierta flexibilidad en

la actuación de los Estados miembros a la hora de adoptar medidas al convenir que las intervenciones debían decidirse en el ámbito nacional aunque en un marco coordinado desde las instituciones comunitarias.

Así, se acordó apoyar a las instituciones financieras de orden sistémico, dejando a los Estados miembros la decisión de considerar qué entidades podían suponer un riesgo para la estabilidad del sistema, y proteger los depósitos de los ahorradores particulares por una cuantía de, al menos, 50.000 euros. Igualmente, se acordaron unos principios comunes que debían guiar las actuaciones: 1) las intervenciones deben decidirse rápidamente y el apoyo prestado debe ser temporal; 2) se tendrán en cuenta los intereses de los contribuyentes; 3) los accionistas deberán asumir las consecuencias de la intervención; 4) los gobiernos deberán tener capacidad para introducir cambios en la gestión; 5) los directivos no deberán obtener beneficios de las actuaciones y los gobiernos podrán intervenir en sus remuneraciones; 6) se protegerán los legítimos intereses de los competidores mediante, fundamentalmente, la aplicación de la normativa de las ayudas de Estado; y 7) deberán evitarse los efectos expansivos negativos. Cabe destacar finalmente que en este Ecofin los ministros de economía y finanzas europeos se felicitaron del compromiso de la Comisión Europea de emitir en un plazo breve un marco general que permita evaluar si los sistemas de recapitalización y de garantía son compatibles con el régimen de ayudas de Estado, a la vez que alabaron la actuación de la Comisión a la hora de mostrarse flexible en cuanto a las decisiones sobre las ayudas públicas.

Días después, los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro adoptaron un plan de acción coordinado consistente tanto en asegurar la liquidez de las instituciones financieras solventes y proporcionarles recursos adicionales de capital, adquiriendo si era necesario acciones y recapitalizándolas, así como en aplicar de forma flexible las normas contables, dadas las excepcionales circunstancias vigentes en los mercados y, en reforzar los mecanismos de cooperación entre los Estados miembros.

Ante el agravamiento de la crisis financiera internacional, se redoblaron como respuesta los llamamientos a una mayor coordinación de las políticas. Así, en el Consejo Europeo, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea solicitaron a la Comisión Europea que presentara una serie de propuestas al respecto.

La respuesta de la Comisión ante esta solicitud fue el Plan europeo de recuperación económica (PERE) de 26 de noviembre que, partiendo de lo establecido en la Estrategia de Lisboa y teniendo en cuenta el Pacto de Estabilidad y de Crecimiento, supuso un avance en la coordinación interna de la Unión Europea y asentó los principios de acción para revertir la desaceleración económica y retomar la senda del crecimiento de la actividad y del empleo.

Para ello, se adoptó un enfoque coordinado para la consecución de una serie de objetivos estratégicos tales como estimular la demanda y aumentar la confianza de los consumidores, amortiguar el coste para los individuos de la situación económica y su

*Plan Europeo de
Recuperación Económica*

CUADRO I-7. PLAN EUROPEO DE RECUPERACIÓN ECONÓMICA

Condiciones monetarias y crediticias	El papel del BCE y otros bancos centrales La política monetaria ha de desempeñar un papel de vital importancia. El BCE contribuye a la estabilización de los mercados al prestar a los bancos y contribuir a la liquidez.
	El papel de los bancos Un sector financiero fiable y eficiente es un requisito previo para gozar de una economía saneada y en crecimiento. Es fundamental la estabilización del sistema bancario así como que los bancos retomen su labor de facilitar liquidez.
	El papel del BEI y del BERD El BEI incrementará sus intervenciones anuales en la Unión Europea en unos 15.000 millones de euros en los dos próximos años. Se espera que el BERD añada 500 millones de euros anuales a su actual nivel de financiación de los Estados miembros.
Estímulo presupuestario	Ampliación presupuestaria por parte de los Estados miembros de 170.000 millones de euros. Combinación de instrumentos de ingresos y gastos: mayor gasto público, garantías y subvenciones de crédito para compensar por la actualmente elevada prima de riesgo, incentivos fiscales bien diseñados, reducciones temporales del nivel del tipo normal del IVA.
	En el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento: garantizar la reversibilidad de las medidas que incrementen los déficits a corto plazo, consolidar las normas y marcos presupuestarios nacionales, velar por la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Medidas adicionales: reformas estructurales que estimulen la demanda y fomenten la resistencia de la economía, apoyar el poder adquisitivo de los consumidores mejorando el funcionamiento del mercado, resolver los problemas inmediatos de competitividad, apoyar el empleo y facilitar las transiciones del mercado laboral y reducir las cargas reglamentarias y administrativas impuestas a las empresas.
Intervenciones en los cuatro ámbitos prioritarios de la Estrategia de Lisboa	Ciudadanos. Empresas. Infraestructura y energía. Investigación e innovación.

Fuente: Comisión Europea, *Un Plan Europeo de Recuperación Económica*, COM (2008) 800 final, de 26 de noviembre de 2008.

incidencia sobre los más vulnerables, llevar a cabo las reformas estructurales necesarias, apoyar la innovación y crear una economía del conocimiento para adaptarse a las exigencias de la competitividad y a las necesidades del futuro y acelerar la transición hacia una economía con bajo nivel de emisiones de carbono (cuadro I-7).

Con estos objetivos, el PERE pretendía, mediante una intervención coordinada explotar sinergias y evitar los efectos indirectos negativos de actuaciones aisladas. Para ello estableció varios principios rectores: a) recurrir a todos los instrumentos políticos, de medidas fiscales, reformas estructurales y de los mercados financieros, así como de acción externa; b) velar por la máxima coherencia entre las acciones inmediatas y los objetivos de la Unión Europea a medio y largo plazo; y c) tomar en consideración la naturaleza mundial del problema y acomodar la contribución europea a las respuestas internacionales. En este sentido, el PERE es parte de la contribución de la Unión a la cooperación macroeconómica internacional destinada a restablecer el crecimiento, evitar consecuencias indirectas negativas de la crisis y ayudar a los países en desarrollo.

CUADRO I-8. VINCULACIÓN ENTRE LAS ACCIONES DEL PERE Y LA ESTRATEGIA DE LISBOA

PERE	Estrategia de Lisboa renovada	
Medidas	Objetivos	Áreas prioritarias
Simplificar los criterios para la ayuda procedente del FSE y adelantar pagos a principios de 2009 con el fin de reforzar rápidamente los programas de activación, especialmente para trabajadores poco cualificados y más vulnerables y mejorar la adecuación entre las cualificaciones y las vacantes de empleo actuales y futuras, así como su supervisión y desarrollo. Revisar las normas del Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización, de forma que pueda intervenir con mayor rapidez en sectores clave.	Objetivo 1: puesta en marcha de una gran iniciativa europea de apoyo al empleo.	A) Invertir en la gente y modernizar los mercados laborales.
Posibilidad de plantear reducciones a la fiscalidad sobre el trabajo para las rentas más bajas con el fin de fomentar la empleabilidad de los trabajadores menos cualificados. Establecer con carácter permanente tipos reducidos del IVA en servicios con gran intensidad de mano de obra.	Objetivo 2: crear demanda de mano de obra.	
El BEI ha reunido un paquete de 30.000 mill euros destinado a ofrecer créditos a las pymes, y potenciará con 1.000 millones de euros el crédito a las medianas empresas. Establecer un paquete de simplificación para acelerar el proceso de toma de decisiones en el ámbito de las ayudas estatales.	Objetivo 3: mejorar el acceso a la financiación para las pymes.	B) Liberar el potencial empresarial, especialmente de las pymes
Garantizar que en el plazo de tres días y con coste cero se pueda crear una nueva empresa en cualquier punto de la UE. Eliminar la obligación de que las microempresas elaboren cuentas anuales. Acelerar la adopción de la propuesta de Estatuto de la empresa privada europea, de modo que pueda facilitar las actividades comerciales transfronterizas de las pymes. Velar porque las autoridades públicas paguen sus facturas por suministros y servicios en el plazo de un mes. Reducir en un 75% las tasas aplicadas a la presentación de solicitudes de patentes y a su mantenimiento.	Objetivo 4: reducir las cargas administrativas y fomentar la iniciativa empresarial.	
Movilizar una cuantía adicional de 500 millones de euros para proyectos transeuropeos de interconexión energética y de infraestructura de banda ancha. Acelerar la ejecución de los fondos estructurales. Dotación de 500 millones de euros para proyectos transeuropeos de transporte TEN-T. Paralelamente el BEI incrementará su financiación de inversiones en los ámbitos del cambio climático, la seguridad energética y las infraestructuras. El BERD duplicará como mínimo sus esfuerzos en pos de la eficiencia energética, la lucha contra el cambio climático y la financiación de municipios y otros servicios de infraestructura.	Objetivo 5: aumentar las inversiones para modernizar las infraestructuras de Europa.	C) Infraestructura y energía.
Los Estados miembros deberán reelaborar sus programas operativos de los Fondos Estructurales para consagrar una parte más sustanciosa a las inversiones en eficiencia energética. Lanzar en 2020 un fondo para la energía, el cambio climático y las infraestructuras. Instar a los Estados miembros y a la industria a que desarrollen con urgencia modelos innovadores de financiación. Crear una patente comunitaria y mejorar el sistema de resolución de litigios en este ámbito.	Objetivo 6: mejorar la eficiencia energética de los edificios.	
La Comisión propondrá tipos reducidos del IVA para los productos y servicios “verdes”, destinados a mejorar, entre otras cosas, la eficiencia energética de los edificios. Aplicar con rapidez requisitos de eficiencia medioambiental. Adoptar medidas urgentes en relación con otros productos que presentan un gran potencial de ahorro energético.	Objetivo 7: fomentar el rápido arraigo de los productos “verdes”.	
Incrementar las inversiones previstas en I+D para fomentar el crecimiento y la productividad, así como estudiar los modos de incrementar las inversiones del sector privado en I+D.	Objetivo 8: incrementar la inversión en I+D, Innovación y educación.	D) Investigación e innovación.
En el sector del automóvil, una “Iniciativa europea por unos coches verdes”. En el sector de la construcción, una “Iniciativa europea por unos edificios energéticamente eficientes”. Con objeto de incrementar el uso de la tecnología en el sector manufacturero, una “Iniciativa para las fábricas del futuro”.	Objetivo 9: desarrollar tecnologías limpias para los sectores de la construcción y el automóvil.	
Trabajar para desarrollar una estrategia de banda ancha destinada a acelerar la mejora y extensión de las redes.	Objetivo 10: Internet de alta velocidad para todos.	

Fuente: Comisión Europea, *Un Plan Europeo de Recuperación Económica*, COM (2008) 800 final, de 26 de noviembre de 2008.

El PERE incluía una respuesta macroeconómica anticíclica a la crisis mediante un ambicioso conjunto de acciones destinadas a apoyar la economía real, siendo el objetivo final de la misma, evitar una profunda recesión. El Plan constaba de un impulso inmediato por

un importe de 200.000 millones de euros, que representaba el 1,5 por 100 del PIB de la Unión, y se señalaba de forma explícita que este estímulo presupuestario debía ser oportuno, temporal, selectivo y coordinado, así como que debía combinar instrumentos de ingresos y gastos en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por último, este estímulo debería ir acompañado de reformas estructurales que impulsasen la demanda y fomentasen la resistencia de la economía.

El Plan también incluía una serie de acciones prioritarias, fundamentadas en la Estrategia de Lisboa y que permitirán adaptar las economías europeas a los retos a largo plazo (cuadro I-8). Se recoge de forma explícita la conexión directa entre el estímulo fiscal y las iniciativas en los cuatro ámbitos prioritarios de la Estrategia de Lisboa (ciudadanos, empresas, infraestructura y energía, investigación e innovación).

Por otro lado, con el fin de preservar el mercado único europeo y de evitar posibles medidas proteccionistas, la Comisión Europea se está ocupando de revisar y coordinar las medidas adoptadas por los Estados miembros en el contexto de la crisis económica y financiera¹⁷.

En el ámbito financiero, desde septiembre de 2008 la Comisión ha ido aprobando una serie de decisiones dirigidas a favorecer el mantenimiento de la estabilidad financiera y restablecer la confianza en el sector financiero, en base a tres documentos de orientación: la Comunicación sobre entidades bancarias de 13 de octubre de 2008, la Comunicación sobre medidas de recapitalización de 5 de diciembre de 2008 y la Comunicación sobre activos deteriorados de 25 de febrero de 2009¹⁸.

A la finalización de esta Memoria se habían aprobado planes de regímenes de garantías en doce Estados miembros; planes de recapitalización en cinco países; planes de combinación de varias medidas en otros cinco, y un fondo para la adquisición de activos financieros (cuadro I-9). Asimismo, diez Estados miembros adoptaron medidas *ad hoc* de rescate y reestructuración a favor de bancos y entidades financieras concretos.

Respecto a la economía real, la Comisión aprobó un marco temporal¹⁹ que permitía a los Estados miembros la puesta en marcha de mecanismos adicionales para corregir los efectos provocados por la restricción del crédito. Dichas medidas, puestas en marcha por diez Estados miembros, consistían fundamentalmente en ayudas a empresas, préstamos a tipos de interés subsidiado, sistemas de capital riesgo, préstamos a tipos de interés reducido para empresas que inviertan en actividades y productos respetuosos con el medio ambiente, y medidas de garantías.

Ayudas estatales de los Estados miembros en el contexto de la crisis económica y financiera

17. Comisión Europea, *State aid scoreboard –spring 2009 update–. Special edition on state aid interventions in the current financial and economic crisis*, COM (2009) 164 final, de 8 de abril de 2009.

18. Comunicaciones de Prensa Rapid: IP/08/1495; IP/08/1901 e IP/09/322.

19. Comunicación de Prensa Rapid IP/08/1993.

CUADRO I-9. AYUDAS PÚBLICAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS APROBADAS EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA

(Situación a 31 de marzo de 2009)

Estados miembros	Regímenes de garantías	Regímenes de recapitalización	Regímenes mixtos	Otras medidas	Intervenciones <i>ad hoc</i> recientes	Medidas dirigidas a la economía real
Alemania			X		X	X
Austria			X			X
Bélgica					X	X
Bulgaria						
Chipre						
Dinamarca	X	X				
Eslovaquia						
Eslovenia	X	X				
España	X			X		X
Estonia						
Finlandia	X				X	
Francia	X	X			X	X
Grecia			X			
Holanda	X				X	
Hungría			X			X
Irlanda	X				X	
Italia	X	X				
Letonia	X				X	X
Lituania						
Luxemburgo					X	X
Malta						
Polonia						
Portugal	X				X	X
Reino Unido	X		X		X	
República Checa						
Rumanía						
Suecia	X	X			X	

Fuente: Comisión Europea.

Además, dado que parte del origen de la crisis estaba relacionado con el marco existente de supervisión financiera, también se adoptaron decisiones en este sentido. Entre las actuaciones desarrolladas por la Unión Europea ante la crisis financiera también se solicitó a un grupo de expertos, dirigidos por Jacques de Larosière, la realización de un Informe sobre aspectos relacionados con la supervisión y regulación financiera, en concreto con la organización de la supervisión de las instituciones y mercados financieros en la Unión, con el refuerzo de los mecanismos de cooperación en materia de estabilidad financiera y con el establecimiento de mecanismos de alerta temprana ante situaciones de crisis. Todo ello en base a la necesidad de reforzar la cooperación

Supervisión y regulación financiera

entre los supervisores europeos y crear un sistema de supervisión más eficiente, integrado y sostenible.

La regulación financiera emana de los Estados miembros, y en algunos casos de las instituciones europeas, mientras que la supervisión descansa en un sistema descentralizado, caracterizado por un conjunto diverso de estructuras, con diferencias entre Estados miembros y un número elevado de entidades supervisoras²⁰. Hasta el momento, el buen funcionamiento de este sistema se había garantizado con la existencia de convenios bilaterales de colaboración entre los supervisores nacionales, bancos centrales y ministros de finanzas de la Unión, así como mediante el establecimiento de unos Comités de naturaleza intergubernamental, cuyo objetivo era conseguir mayor convergencia en las prácticas formativas y de supervisión de la Unión.

En la práctica, este marco de supervisión tan fragmentado y complejo ha resultado insuficiente para atenuar los efectos de la crisis en el sistema financiero europeo, lo que ha obligado a reflexionar sobre cuál debería ser el marco de supervisión más adecuado, y cuyo objetivo es la base del Informe Larosière. De forma previa, la hoja de ruta en materia de supervisión ya había señalado la necesidad de reforzar el marco de supervisión financiera con la inclusión de una dimensión europea en los mandatos de las autoridades nacionales de supervisión, la mejora de los Comités de Supervisión de la Unión Europea y la creación de un sistema de reporting o suministro de información genuinamente europeo, con requerimientos de información y formatos de suministro únicos en toda la Unión.

Por su parte, el Informe Larosière señalaba un conjunto de áreas prioritarias que requerían un cambio regulatorio: el análisis macroprudencial, el refuerzo de los requerimientos de capital establecidos en Basilea 2, las agencias de calificación de crédito, los mecanismos de auditoría y seguros, el poder sancionador de los supervisores, el sistema bancario paralelo, los mercados de productos derivados y los fondos de inversión.

Finalmente, la Comisión, ya en 2009, presentó una nueva comunicación con el fin de guiar los pasos que Europa debería dar para enfrentarse a la crisis y encaminarse hacia la recuperación. Este ambicioso programa de reformas contenía un amplio conjunto de medidas dirigidas a restablecer y mantener un sistema financiero estable y fiable, restaurando la confianza y el crédito, apoyar la economía real y apoyar a los ciudadanos durante la crisis, con el objetivo de mantener y crear empleo, contribuyendo con ello a la recuperación global de la economía europea.

20. La supervisión en el ámbito de la Unión Europea se basa en los principios de subsidiariedad, armonización mínima, control por el país de origen y reconocimiento mutuo, junto con una obligación de coordinación, cooperación e intercambio de información entre los Estados miembros.

2.3.2. Política monetaria de la zona euro

La política monetaria de la zona euro experimentó durante 2008 un cambio sustancial respecto a la instrumentación que tradicionalmente había llevado a cabo, principalmente, a través de las variaciones de los tipos de interés. Este cambio se debía a que era la primera vez que la economía de la Eurozona se enfrentaba a una coyuntura de crisis tan intensa, que se agudizaba conforme pasaban los meses, y que exigía medidas de gestión de liquidez adicionales e incluso la posibilidad de adoptar medidas heterodoxas alejadas de la política monetaria convencional.

Después de mantener los tipos de interés en el 4,0 por 100 durante la primera parte del año, e incluso subirlos un cuarto de punto en julio, en octubre de 2008 el Banco Central Europeo (BCE) empezó a reducirlos rápidamente ante una situación coyuntural cada vez más adversa, que requería, una vez constatado el control de la inflación, impulsar la demanda y aumentar la liquidez rápidamente. A lo largo de los primeros meses de 2009 los tipos siguieron reduciéndose, situándose en el 1,0 por 100, que al cierre de esta Memoria es el nivel más bajo de su historia (gráfico I-1).

El mantenimiento de los tipos de interés en el 4,0 por 100 durante la primera mitad de 2008, respondía, en opinión del BCE, a su objetivo de garantizar que las expectativas de inflación a medio y largo plazo se mantuviesen ancladas en niveles compatibles con la estabilidad de precios. Las tasas de inflación habían aumentado de forma importante desde finales de 2007 y se preveía que siguiesen haciéndolo por las fuertes subidas de los precios de la energía y de los alimentos, al tiempo que continuaba la expansión monetaria y crediticia y los indicadores todavía no reflejaban restricciones sustanciales en los préstamos bancarios. Asimismo, se consideraba que los fundamentos económicos de la zona euro en aquel momento se mantenían sólidos, y que, aunque las previsiones reflejaban cierto sesgo a la baja por los efectos sobre la economía real de las turbulencias financieras, lo único cierto era que había un grado muy elevado de incertidumbre²¹.

En este contexto, el BCE decidió a primeros de julio, como se ha indicado, subir los tipos de interés un cuarto de punto hasta el 4,25 por 100, decisión respaldada en

En un contexto de desaceleración, el BCE aumentó los tipos de interés en julio...

un fuerte incremento de la tasa de inflación en la zona euro que había llegado al 4,0 por 100, en términos del Índice armonizado de precios al consumo (IAPC), muy por encima del objetivo del BCE de mantener la inflación en tasas inferiores, aunque próximas, al 2,0 por 100 a medio plazo. El BCE manifestó que con ello pretendía evitar que

se produjesen efectos de segunda vuelta y que no se materializasen a medio plazo los riesgos para la estabilidad de precios.

21. Banco Central Europeo, *Boletín Mensual*, junio 2008.

GRÁFICO I-1. POLÍTICA MONETARIA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO, 2003-2009

CRONOLOGÍA (tipos de interés)

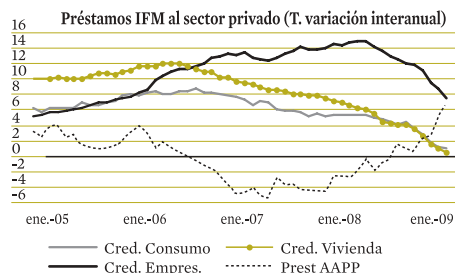
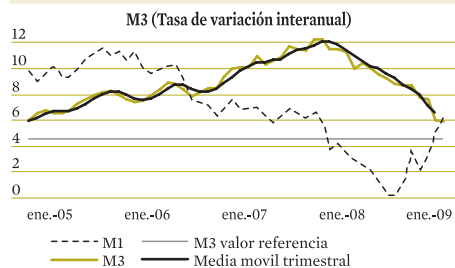
	OPF	FMC	FMD
2003			
6 de marzo.....	2,50%	3,50%	1,50%
5 de junio.....	2,00%	3,00%	1,00%
2004			
Se mantienen los tipos			
2005			
1 de diciembre.....	2,25%	3,25%	1,25%
2006			
2 de marzo.....	2,50%	3,50%	1,50%
8 de junio.....	2,75%	3,75%	1,75%
3 de agosto.....	3,00%	4,00%	2,00%
5 de octubre.....	3,25%	4,25%	2,25%
7 de diciembre.....	3,50%	4,50%	2,50%
2007			
8 de marzo.....	3,75%	4,75%	2,75%
6 de junio.....	4,00%	5,00%	3,00%
2008			
3 de julio.....	4,25%	5,25%	3,25%
8 de octubre.....	3,75%	4,75%	2,75%
6 de noviembre.....	3,25%	3,75%	2,75%
4 de diciembre.....	2,50%	3,00%	2,00%
2009			
15 de enero.....	2,00%	3,00%	1,00%
5 de marzo.....	1,50%	2,50%	0,50%
2 de abril.....	1,25%	2,25%	0,25%
7 de mayo.....	1,00%	1,75%	0,25%

OPF: Operaciones principales de financiación

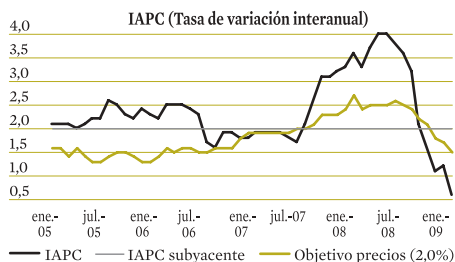
FMC: Facilidad marginal de crédito

FMD: Facilidad marginal de depósito

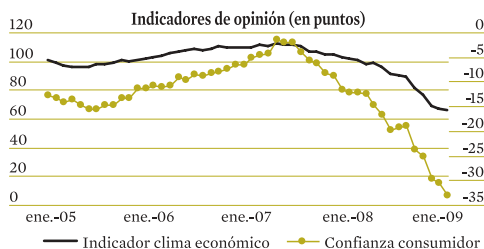
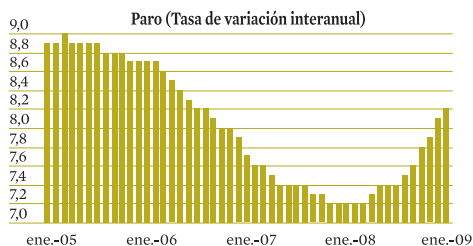
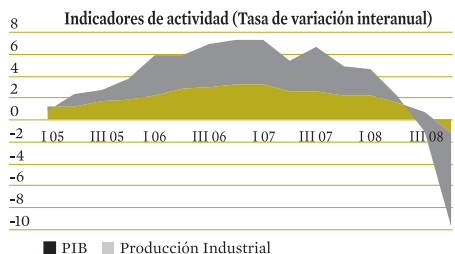
1.º PILAR



OBJETIVO: ESTABILIDAD DE PRECIOS



2.º PILAR*

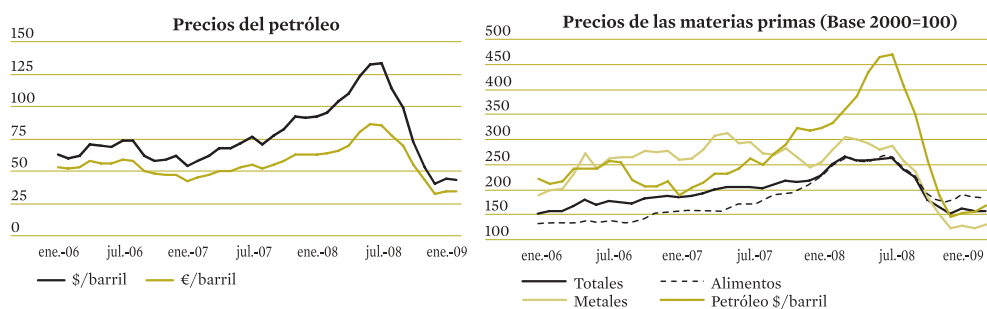


Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín Mensual del Banco Central Europeo.

Sin embargo, esta subida de tipos de interés no estuvo exenta de críticas por inesperada e injustificada, dado el contexto de fuerte desaceleración que anunciaban las previsiones de los principales organismos internacionales y que muchos indicadores ya empezaban a reflejar en aquel momento en relación a la previsible caída de la actividad económica mundial. Esto devolvió a la actualidad el debate sobre el mandato del BCE en relación a su objetivo prioritario de mantener la estabilidad de precios a medio plazo²², frente a otros Bancos Centrales que incluyen entre sus objetivos el crecimiento. Este debate tradicionalmente ha existido en la opinión pública dado que las decisiones de tipos de interés tomadas a partir de los indicadores del conjunto del área afectan de modo distinto a las economías de la Eurozona. Incluso algunos Estados miembros han expresado opiniones contrarias a algunas decisiones del BCE, argumentando que éste debería ser más flexible en el proceso de toma de decisiones y prestar atención, de forma especial, al crecimiento.

La percepción sobre hasta qué punto el BCE debía haber subido los tipos de interés en julio se vio confirmada cuando los precios del petróleo y otras materias primas, responsables del fuerte aumento de los precios, empezaron a caer de forma brusca a partir de agosto y siguieron cayendo hasta final de año. En el caso del petróleo esta caída fue más aguda, reduciéndose desde los 134 dólares por barril Brent de julio hasta los 40 dólares por barril en diciembre (gráfico I-2). Después de las fuertes fluctuaciones al alza y a la baja de los precios de las materias primas durante 2008, en los primeros meses de 2009 se están comportando de forma bastante estable situándose, en concreto, el precio del petróleo en el entorno de los 30 dólares por barril.

GRÁFICO I-2. PRECIOS DE MATERIAS PRIMAS, 2006-2009



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y Banco Central Europeo.

22. El CES ya recogía en su Memoria del año 2007 este debate al referirse al papel del BCE en relación con la toma de decisiones de política monetaria y su énfasis en el control de la inflación, así como la posición que deben adoptar tanto la Unión Europea en su conjunto como los Estados miembros, para minimizar el impacto asimétrico sobre las distintas economías de las mismas decisiones en el ámbito de la política monetaria. Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2007*, capítulo I.2.3.

Como consecuencia de la caída en los precios de las materias primas, las tasas de inflación empezaron a mostrar signos de desaceleración desde octubre, iniciando una senda descendente que a final de año situó el IAPC de la zona euro en el 1,6 por 100 en tasa de variación interanual (cuadro I-10), tendencia que se ha mantenido en los primeros meses de 2009, como refleja el nivel del 0,6 por 100 alcanzado en marzo. Esta evolución de los precios se ha observado en todas las economías de la zona euro, si bien la inflación ha fluctuado desde las tasas más elevadas a final de año del 5,0 por 100 de Malta o del entorno del 3,5 por 100 de Eslovaquia y Finlandia, a las inferiores a un punto porcentual de Luxemburgo y Portugal, e incluso del 1,1 por 100 en Alemania y del 1,2 por 100 en Francia.

Las previsiones para 2009 señalan que algunos Estados miembros incurrirán en tasas de inflación negativas entre el segundo y tercer trimestre²³, aunque no se contempla un escenario de deflación generalizado, dado que gran parte de la reducción de los precios actual es consecuencia, sobre todo, del efecto base de la caída de los precios del petróleo y otras materias primas, especialmente alimenticias y, en menor medida, de la debilidad de la demanda, lo que se confirma con los datos de la inflación subyacente que quedan lejos de dicho escenario.

En un contexto de crisis global con fuerte desaceleración de los precios y ralentización económica, la situación se complicó, aún más, cuando a principios de septiembre se produjo la quiebra del banco de inversión estadounidense

Lehman Brothers, que supuso el desencadenante del agravamiento de las turbulencias financieras iniciadas el año anterior²⁴. Al tiempo que Estados Unidos empezaba a buscar soluciones para esta entidad, surgieron nuevos problemas de entidades dañadas que requerían planes de rescate masivos²⁵. La Unión Europea no fue ajena a esta situación y algunos Estados miembros tuvieron que adoptar medidas aisladas a favor de entidades financieras concretas (Reino Unido, Irlanda, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Alemania, entre otras).

... para empezar a bajarlos en octubre ante el agravamiento de la crisis financiera

Estas primeras acciones individuales ponían de manifiesto que Europa no iba a ser ajena a los problemas que pudiesen tener algunas entidades financieras, por lo que los organismos monetarios y financieros de la Unión Europea tuvieron que obligarse a adoptar algunas decisiones coordinadas. La respuesta de la Unión Europea a nivel institucional se ha considerado tardía y además está suponiendo continuos esfuerzos de cooperación, dado que al mismo tiempo los Estados miembros han seguido adoptando medidas individuales. En cualquier caso, se considera que la respuesta debe ser coordinada entre las distintas autoridades monetarias y financieras y entre distintos países para superar la situación actual y restablecer la confianza en los mercados.

23. Al cierre de esta Memoria, varios Estados miembros de la zona euro, concretamente España, Irlanda, Luxemburgo y Portugal, ya habían registrado tasas de inflación negativas.

24. CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2007*, capítulo I.1.

25. Véase capítulo I.1.2. en esta Memoria.

CUADRO I-10. ÍNDICE ARMONIZADO DE PRECIOS DE CONSUMO POR GRUPOS EN 2008
(Tasa de variación interanual en diciembre)

Estados miembros	Alimentos y bebidas no alcohólicas	Bebidas alcohólicas y tabaco	Vestidos y calzado	Vivienda	Menaje	Medicina	Transporte	Comunicaciones	Ocio y cultura	Enseñanza	Hoteles, cafés y restaurantes	Otros	Índice general	Índice subyacente
Alemania	1,9	2,0	0,7	3,3	1,4	1,9	-2,9	-3,3	1,3	-3,8	2,6	1,7	1,1	1,4
Austria	3,1	5,1	1,1	1,6	2,1	2,6	-3,9	3,1	0,0	-0,9	4,0	4,0	1,5	2,5
Bélgica	3,7	3,1	1,6	8,5	2,3	-0,7	-3,8	-0,3	1,9	1,7	5,1	3,2	2,7	2,8
Chipre	7,4	1,6	-1,3	1,9	2,0	3,1	-7,5	-0,1	3,5	4,6	5,5	2,9	1,8	3,1
Eslovaquia	2,1	10,0	0,9	6,8	0,1	8,9	-2,9	-0,8	1,3	4,1	7,2	3,1	3,5	3,8
Eslovenia	3,8	1,7	4,6	0,4	6,1	7,7	-6,9	-4,2	3,1	6,0	7,8	3,4	1,8	3,7
España	2,4	3,9	0,5	5,9	2,6	0,3	-5,9	-0,3	0,3	4,0	4,0	3,5	1,5	2,4
Finlandia	10,7	5,7	0,1	4,4	1,9	4,2	-3,0	-3,1	1,7	4,1	6,2	4,0	3,4	4,0
Francia	3,2	2,1	0,7	2,1	2,0	3,1	-1,1	-1,0	-1,8	3,6	2,9	1,8	1,2	1,9
Grecia	3,9	2,3	3,1	-2,0	2,6	4,2	-2,8	-1,0	2,1	4,5	5,2	4,0	2,2	3,4
Holanda	4,7	10,7	-0,1	3,8	2,4	-0,6	-4,1	-1,8	-0,5	2,0	4,1	2,7	1,7	2,2
Irlanda	3,1	6,8	-6,6	1,5	-1,2	5,8	-4,4	0,7	1,5	5,7	3,7	2,6	1,3	1,9
Italia	4,1	5,2	1,3	6,2	2,7	2,5	-0,2	-3,2	0,4	2,7	2,2	2,7	2,4	2,7
Luxemburgo	3,0	5,5	-0,8	1,5	2,4	0,4	-6,1	-1,2	1,2	2,1	4,0	2,7	0,7	2,6
Malta	8,9	4,6	2,1	16,1	0,2	1,9	1,7	3,0	-0,2	9,3	6,6	1,1	5,0	3,7
Portugal	2,4	7,2	0,2	3,6	1,9	-0,1	-5,4	-2,4	1,3	3,4	3,9	2,9	0,8	2,0
UEM (16)	3,2	3,9	0,8	3,7	2,1	2,2	-2,5	-1,8	0,3	1,4	3,4	2,4	1,6	2,2
Dinamarca	4,4	4,9	0,0	4,3	2,7	2,5	-1,8	-0,5	-0,3	4,2	5,4	3,1	2,4	2,8
Estonia	5,2	26,5	2,8	18,1	4,8	6,6	-0,4	-1,2	3,4	9,4	7,4	6,5	7,5	7,1
Hungría	3,5	5,7	0,1	14,9	1,4	-3,2	-3,6	-1,8	1,7	1,3	6,1	4,5	3,4	3,8
Letonia	10,0	27,6	-2,4	31,6	3,5	12,1	-1,0	-3,5	5,9	22,7	11,3	9,0	10,4	9,5
Lituania	10,8	15,3	-6,4	23,3	5,4	11,7	-3,3	-1,9	3,5	9,5	14,4	7,9	8,5	8,3
Polonia	3,2	9,8	-6,4	9,3	1,8	3,3	-6,2	0,3	0,5	3,5	6,3	2,7	3,3	3,1
R. Checa	-1,0	9,0	-0,6	15,0	0,3	31,3	-9,0	-3,8	0,9	3,4	5,2	5,1	3,3	3,5
Reino Unido	10,4	4,4	-10,3	14,3	0,8	2,1	0,1	-3,4	-1,2	8,6	3,6	2,6	3,1	2,0
Suecia	6,0	8,1	-2,2	6,4	2,2	-3,2	-3,0	-4,4	0,1	3,6	5,8	1,6	2,1	2,1
UE-25	4,0	4,9	-1,2	5,8	1,9	2,5	-2,3	-2,0	0,0	3,4	3,7	2,5	2,0	2,3
Bulgaria	5,3	14,8	9,5	14,5	5,6	6,5	2,3	-5,5	8,2	17,8	12,9	14,2	7,2	9,0
Rumania	6,1	11,4	2,9	12,0	2,3	-0,4	-1,0	6,9	3,3	9,9	8,4	4,9	6,4	6,5
UE-27	4,1	5,2	-1,0	6,0	1,9	2,5	-2,3	-1,8	0,1	3,6	3,8	2,6	2,2	2,4

Fuente: Eurostat.

En este contexto de buscar acciones coordinadas también participó el BCE. Dada la situación, a principios de octubre, el BCE junto a la Reserva Federal de los Estados Unidos y los Bancos Centrales de Canadá, Reino Unido, Suecia y Suiza decidieron en una acción coordinada sin precedentes bajar el tipo de interés medio punto, que en el caso del BCE se situó en el 3,75 por 100. Esta acción coordinada continuaba las acciones que el BCE había venido realizando anteriormente junto a otros Bancos Centrales, en forma de inyecciones de liquidez, para reducir las tensiones en los mercados financieros.

Esta bajada de tipos, la primera desde 2003, supuso el inicio de una política monetaria más expansiva por parte del BCE, justificada porque las presiones inflacionistas se habían moderado, y al tiempo, habían aumentado los riesgos a la baja para el crecimiento. Después de esta reducción, el BCE continuó bajando los tipos de interés hasta la última decisión de mayo de 2009 que los situó, al cierre de esta Memoria, en el nivel más bajo de su historia, el 1,0 por 100.

La reducción continuada de los tipos de interés, sin embargo, parece no estar teniendo el impacto suficiente como para estimular la demanda, lo que hace pensar en una pérdida de eficacia de la política monetaria vía tipos de interés. En cualquier caso, el BCE ha señalado la necesidad de evitar una situación de “trampa de liquidez”.

Los tipos de interés de las facilidades de crédito y de depósito siguieron la evolución del tipo de interés de las operaciones principales de financiación, que es el tipo de referencia²⁶ pero, dada la situación, se decidió también en octubre estrechar de forma temporal la banda de fluctuación establecida por ambas facilidades en torno al tipo de referencia de 200 a 100 puntos básicos, con el objetivo de limitar la volatilidad de los tipos de interés del mercado monetario a corto plazo. Esta decisión se mantuvo hasta enero de 2009 en que se volvió a ampliar dicha banda.

No sólo los indicadores económicos, sino también la evolución de los indicadores monetarios confirmaban estas decisiones sobre los tipos de interés. De hecho, a pesar de las turbulencias financieras iniciadas en 2007, no fue hasta los primeros meses de 2008 cuando el crecimiento del agregado monetario amplio M_3 empezó a dar signos de desaceleración, situación que se ha mantenido a lo largo de todo el año y en los primeros meses de 2009 (gráfico I-1). Esta desaceleración, si bien respondía a la caída de todos los componentes del agregado y a la progresiva restricción de liquidez, contrastó a partir del verano con

*Aumenta la preferencia
por el efectivo frente
a otros activos*

26. El tipo de interés de las operaciones principales de financiación es el tipo de referencia definido por el BCE correspondiente a las operaciones de mercado abierto más importantes; el tipo de interés de la facilidad marginal de crédito es el tipo al que los Bancos Centrales nacionales ponen a disposición de las entidades financieras liquidez a un día; el tipo de interés de la facilidad marginal de crédito es el tipo de interés que las entidades obtienen por realizar depósitos a un día en los Bancos Centrales nacionales. En la práctica, ambos tipos de interés suponen un límite superior (máximo) e inferior (mínimo) a la fluctuación de los tipos de interés en los mercados monetarios.

el crecimiento del agregado monetario M_1 , explicado principalmente por la mayor demanda de efectivo, por motivo transacción y precaución, realizada por el sector privado. Por lo que se refiere a las contrapartidas de esta evolución monetaria, cabe señalar la fuerte desaceleración del crédito al conjunto del sector privado en contraste con el crecimiento de los préstamos al sector público.

En cualquier caso, la respuesta dada por el BCE a la situación coyuntural con sus decisiones sobre los tipos de interés se puede considerar tímida y tardía en cuanto a que no fue, a diferencia de otros bancos centrales, hasta octubre cuando inició la reducción de los mismos. Además, aunque su objetivo prioritario es la estabilidad de

*Las decisiones del BCE
frente a otros bancos
centrales*

precios, se ha esforzado sobremanera en justificar las decisiones de reducción de los tipos de interés en base al proceso desinflacionista, más que en respuesta a la coyuntura recesiva de la Eurozona. De nuevo, surge aquí el debate en relación a la distinta forma de actuar del BCE

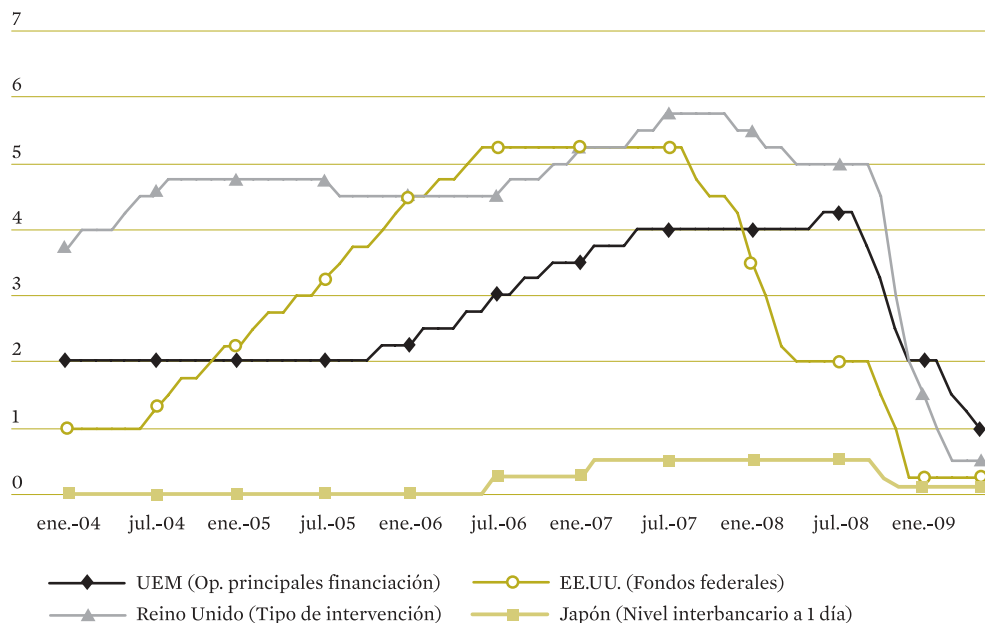
frente a otros bancos centrales, principalmente la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED) y el Banco de Inglaterra, que iniciaron su política de reducción de tipos de interés ya en 2007 (gráfico I-3).

En ambos casos, la agresiva política de reducción de los tipos de interés, que los situó en los primeros meses de 2009, en el 2,5 por 100 en el caso del Banco de Inglaterra y entre el 0 y el 0,25 por 100 en el caso de la FED²⁷, ha sido insuficiente para reactivar los mercados, lo que obligó a adoptar medidas adicionales alejadas de la ortodoxia. Las fuertes turbulencias en los mercados financieros han limitado la efectividad de los movimientos en los tipos de interés, que se han completado con políticas de inyección de liquidez directamente por parte de los bancos centrales mediante la compra de deuda pública, la aceptación de activos de menor calidad como garantía en las operaciones crediticias con las entidades financieras o incluso la compra directamente de deuda privada. En definitiva, esta política denominada de “expansión cuantitativa” supone la emisión de dinero por parte del banco central, que se concreta en un aumento de la base monetaria y, consecuentemente, de la cantidad de dinero en circulación, en un intento de suplir al sector financiero, que dada la desconfianza existente en los mercados no ha sido capaz de reactivar y proporcionar el crédito demandado por el sector privado, empresas y familias.

El riesgo atribuido a estas medidas que suponen inyecciones de liquidez no esterilizadas y, por tanto, un aumento de la base y consecuentemente de la oferta monetaria, es el efecto inflacionista que pueden provocar una vez que el mercado se recupere y la economía comience a reactivarse, por lo que es de esperar que con el fin de evitar un alza en los precios en respuesta al exceso de liquidez y, consecuentemente, un repunte en los tipos de interés para combatirlo, los bancos centrales reaccionen igualmente de forma rápida trayendo la liquidez excedentaria.

27. Por primera vez en su historia, la Reserva Federal fijaba una banda para los tipos de interés de los fondos federales.

GRÁFICO I-3. TIPOS DE INTERÉS DE REFERENCIA DE LOS PRINCIPALES BANCOS CENTRALES
(En puntos porcentuales)



Fuente: Banco Central Europeo.

Por lo que se refiere al BCE, y a la espera de que en algún momento decida abordar medidas menos ortodoxas²⁸ ante el cada vez menor margen de maniobra en las decisiones sobre tipos de interés, sí que han supuesto un cambio en su política monetaria algunas decisiones tomadas para facilitar la gestión y disponibilidad de liquidez. El BCE cambió el mecanismo de subastas vigente para las operaciones principales de financiación, que hasta entonces se habían realizado a tipo de interés variable a partir de un tipo mínimo de puja coincidente con el tipo de intervención, adjudicándose desde entonces la liquidez mediante subastas a tipo de interés fijo, que sería el tipo aplicable a las operaciones principales de financiación, con adjudicación plena. Se pretendía con esta medida evitar que surgiesen problemas de liquidez, de forma que toda la liquidez que fuese solicitada al BCE por parte de las entidades financieras del área euro fuese adjudicada a un precio fijo. Además, se acordó

*Gestión de liquidez
separada de las
decisiones sobre
tipos de interés*

28. La implementación de estas medidas en el caso del BCE entraña ciertas dificultades, entre las cuales se señala el hecho de que la Eurozona está formada por 16 Estados miembros, lo que supone la existencia de deuda pública para cada uno de ellos con diferente prima de riesgo y rentabilidad, lo que exigiría articular criterios y mecanismos específicos para la implantación de estas medidas.

mejorar la provisión de liquidez en las operaciones a más largo plazo, flexibilizando las condiciones de acceso a la misma, para lo cual se amplió la lista de activos de garantía o colaterales admitidos en las operaciones de crédito del Eurosistema y se ofreció liquidez en dólares mediante swaps de divisas.

Estas decisiones, puramente técnicas para garantizar la provisión de liquidez al sistema, han supuesto una actuación del BCE distinta de su acción directa sobre los tipos de interés como forma de instrumentar las decisiones de política monetaria. En 2007, el BCE ya había realizado inyecciones de liquidez esporádicas pero había utilizado un instrumento disponible para ello, las operaciones de ajuste, con el fin de evitar que las restricciones de liquidez en un momento de inestabilidad financiera provocasen mayor presión en los tipos de interés del mercado interbancario, y la consiguiente volatilidad. Durante 2008, con la mejora de las condiciones en la provisión de liquidez, el BCE articulaba una forma de actuar distinta de las decisiones sobre tipos de interés y que se basaba en la gestión de la liquidez con intervenciones frecuentes, pero atípicas, para influir sobre la elevada volatilidad de los tipos de interés monetarios y reactivar el mercado interbancario, dada la desconfianza existente entre las propias entidades. El BCE atendería directamente las demandas de liquidez del sistema, lo que suponía “inundar” de liquidez el mercado monetario.

En consecuencia, el BCE incrementó sustancialmente la liquidez proporcionada en sus operaciones habituales de política monetaria, operaciones principales de financiación y operaciones a más largo plazo. Si hasta entonces de media se había proporcionado en torno a 400.000 millones de euros mediante el mecanismo de subastas, esta cantidad llegó a duplicarse a final de año, inyectando el volumen más elevado en enero de 2009, un total de 832.755 millones de euros. Además, las operaciones a más largo plazo que, hasta el inicio de la crisis financiera en el verano de 2007, habían ocupado un lugar secundario, concentraron más del 60 por 100 de la liquidez adjudicada desde entonces (gráfico I-4).

Sin embargo, esta fuerte inyección de liquidez en las entidades financieras de la zona euro no se trasladó al sector privado, en forma de mayor disponibilidad de crédito, sino que se mantuvo en los balances de las entidades, con el fin de asegurarse suficiente liquidez para atender sus pasivos futuros e incluso, dada la incertidumbre y

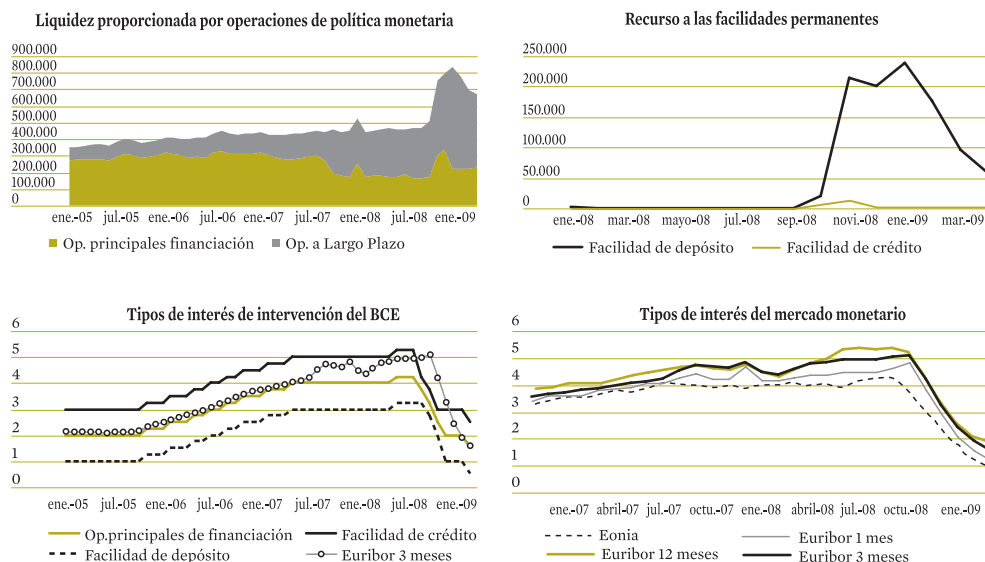
Fuerte inyección de liquidez que no se traslada al sector privado

desconfianza en la situación real de las entidades financieras, se optó por no colocarlo en el mercado interbancario, lo que reforzó a su vez la demanda de liquidez al BCE. Ello obligó a las entidades a recurrir en exceso a la facilidad de depósito del BCE, favorecido también por el estrechamiento de las bandas, que debería ser un instru-

mento a utilizar en última instancia al ofrecer una remuneración menor a la del mercado y que, desde la adopción de estas decisiones de gestión de liquidez tras el verano, se convirtió en el medio de obtener cierta rentabilidad del exceso de liquidez.

GRÁFICO I-4. EFECTOS SOBRE LA LIQUIDEZ Y LOS TIPOS DE INTERÉS DE LAS DECISIONES DEL BCE ANTE LA CRISIS

(Millones de euros y porcentaje para los tipos de interés)



Fuente: Banco Central Europeo.

El mercado interbancario tardó en reaccionar a estas actuaciones del BCE, como reflejan los tipos de interés a corto plazo, principalmente el euribor a tres y doce meses, que incluso se mantuvieron durante los últimos meses de 2008 por encima del tipo de la facilidad de crédito, al que el BCE ejerce de prestamista en última instancia²⁹. Esto implicaba que era menos costoso conseguir liquidez del BCE, incluso recurriendo a la facilidad de crédito, que teóricamente debería ser un tipo penalizador, que obtenerlo del mercado interbancario.

A pesar de las decisiones del BCE sobre tipos de interés y liquidez, la desconfianza existente en el sistema financiero y el escaso funcionamiento del mercado interbancario en el último trimestre de 2008, provocaron una gran volatilidad de los tipos en los plazos más cortos, continuando con la senda de elevados tipos de interés iniciada en 2007. Así, al plazo de un mes, el euribor alcanzó su máximo en octubre, el 4,83 por 100, mientras que en plazos más largos los niveles superaron el 5,00 por 100.

Fuerte volatilidad en los tipos de interés...

29. De hecho, era la primera vez que los tipos de interés del mercado monetario salían de la banda de fluctuación que, en la práctica, determinan conjuntamente las facilidades de crédito y depósito, dando lugar a un pasillo por el que, en condiciones normales, discurren los tipos del mercado monetario.

Después de un último trimestre en 2008 ciertamente complejo, paulatinamente los tipos de interés a corto plazo fueron reduciendo su volatilidad y adecuándose al nuevo escenario de tipos más bajos y disponibilidad de liquidez, a lo que contribuyó también la restauración de las bandas de fluctuación de las facilidades permanentes en 200 puntos básicos en torno al tipo de las operaciones principales de financiación, lo que a su vez ha reducido el recurso a la facilidad de depósito. Parecía así que las medidas tomadas por el BCE desde octubre estaban empezando a generar efectos en los mercados. Esto ha permitido situar los tipos en los primeros meses de 2009 entre el 1,0 y el 2,0 por 100 en los distintos plazos. El euríbor a un mes alcanzó en marzo el 1,27 por 100, mientras que al plazo de un año, referencia más utilizada en los créditos hipotecarios, se situó en el mismo mes en el 1,91 por 100, con lo que ello implica en términos de reducción del coste de endeudamiento del sector privado.

Por su parte, los tipos de interés reales a corto plazo se mantuvieron en los niveles alcanzados a finales de 2007, entre el 1,00 y el 1,50 por 100, hasta octubre, momento en que el BCE inició la reducción de los tipos de interés. De forma contraria a lo esperado, los tipos de interés reales mantuvieron una tendencia al alza como consecuencia de la desaceleración de la inflación en los últimos meses del año, siendo a partir de enero cuando ante la mayor caída de los tipos nominales, ésta se trasladó a los tipos reales.

La incertidumbre en los mercados financieros no sólo reflejó sus efectos en los mercados monetarios a corto plazo, sino que también provocó una enorme volatilidad en los mercados de renta fija a largo plazo. Durante los primeros meses de 2008, la deuda pública mantuvo la tendencia iniciada a finales del año anterior, en que la mayor demanda de la misma había presionado al alza los precios y a la baja las rentabilidades. Sin embargo, desde marzo de 2008 se inició un periodo de fuerte volatilidad en las rentabilidades de la deuda pública a nivel internacional, que en el caso de la zona euro alcanzó un máximo del 4,81 por 100 en julio, en respuesta a la mayor afluencia del ahorro hacia activos seguros.

En el último trimestre de 2008, la revisión de las perspectivas económicas y el destino de la inversión hacia activos de elevada calidad presionaron a la baja los tipos a largo plazo, alcanzando en diciembre el 3,89 por 100. En los primeros meses de 2009, sin embargo, las rentabilidades han vuelto a aumentar, ante la previsión de una mayor oferta de títulos públicos necesarios para financiar los planes de estímulo económico. Por otro lado, la preferencia por la liquidez y la aversión al riesgo están condicionando la demanda de deuda pública de los Estados miembros, a favor de la deuda alemana, situación que se ha acentuado tras la revisión a la baja de la calificación crediticia de algunos emisores, entre ellos España. De hecho, se han acentuado los diferenciales de rentabilidades entre la deuda de distintos Estados miembros.

Por lo que se refiere al mercado de valores, el año 2008 se caracterizó por una fuerte volatilidad derivada de la incertidumbre sobre la evolución de las principales economías y las consecuencias de la crisis financiera. Las caídas significativas durante el año y las elevadas primas de riesgo han provocado descensos acumulados elevados en todos los índices. En el área euro, el índice EuroStoxx 50 reflejó una pérdida acumulada del 44,4 por 100 en 2008, y tan sólo en los tres primeros meses de 2009 ya alcanzaba el 21,0 por 100. Si bien es cierto que la tendencia bajista en los mercados de valores es generalizada, las caídas en los índices del sector financiero son aún más intensas.

...y en los mercados de valores debido a la mayor incertidumbre

En cuanto al mercado de divisas, durante 2008 también la volatilidad fue la nota dominante en la evolución de los tipos de cambio, como reflejo del intenso deterioro de las expectativas de los inversores sobre la duración y severidad de la recesión actual.

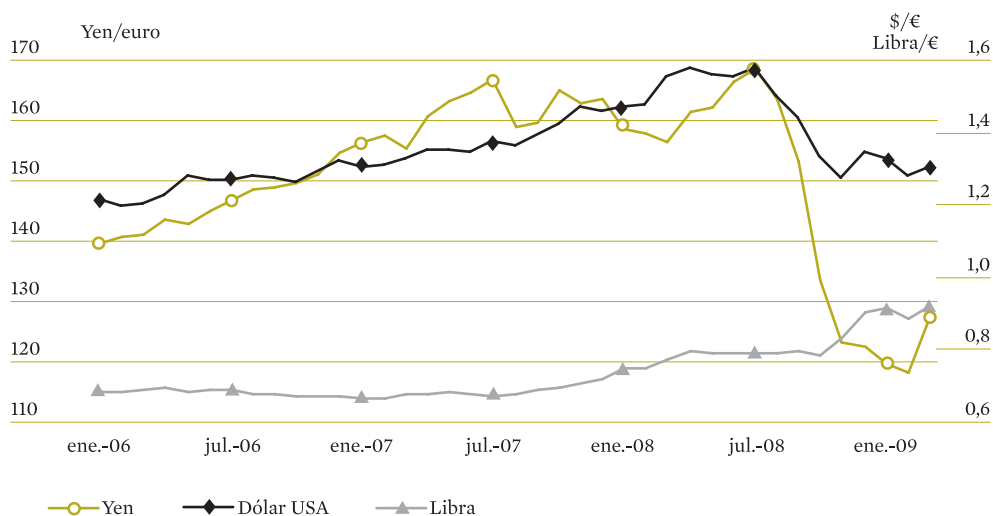
Inestabilidad en los tipos de cambio

La tendencia de apreciación del euro frente al dólar de los últimos dos años se mantuvo durante el primer semestre de 2008, reflejando cierta estabilidad en términos efectivos. Desde verano, el dólar recuperó su fortaleza apreciándose ligeramente hasta noviembre, en que se acentuó aún más la volatilidad asociada a la continua toma de decisiones e iniciativas adoptadas desde ambos lados del Atlántico para hacer frente a la crisis.

Aunque en conjunto para el año 2008, el euro se apreció frente al dólar un 7,3 por 100, frente al 9,2 por 100 del año anterior, la tendencia fue hacia una mayor apreciación del dólar conforme pasaban los meses. Así, de media se alcanzó un tipo de cambio de 1,47 dólares por euro, mientras que a final de año y en los primeros meses de 2009 el tipo se ha situado en 1,3 dólares por euro (gráfico I-5). El dólar parece reflejar en los últimos meses cierta fortaleza, a pesar de la contracción de la actividad económica norteamericana y la negativa evolución de algunos indicadores, lo que podría indicar que habría recuperado su tradicional papel como activo refugio. Además, la situación de la economía europea es cada vez más incierta, y a ella se añaden los riesgos que supone la situación, crítica en términos financieros, de algunas economías de Europa del Este, lo que puede presionar a la divisa europea en los meses próximos.

Destaca igualmente la fuerte apreciación del euro frente a la libra esterlina a lo largo del año, un 16,4 por 100, muy superior a la experimentada el año anterior que supuso tan sólo un 0,4. A final de año, el tipo de cambio se situó en 0,9 libras por euro, situación que se ha mantenido en los primeros meses de 2009.

En cuanto a las divisas japonesa y china, ambas experimentaron una apreciación frente al euro, del 5,5, y 1,9 respectivamente, alcanzando un tipo de cambio medio de 152,3 yenes y 10,2 yuanes por euro. La divisa japonesa que se había fortalecido con rapidez desde octubre retomó una senda bajista desde febrero de 2009, una vez que la

CRÁFICO I-5. COTIZACIÓN DEL EURO FRENTE AL DÓLAR, AL YEN Y A LA LIBRA ESTERLINA, 2006-2008

Fuente: BCE, Boletín Mensual.

contracción de la demanda mundial ha frenado las exportaciones a la vez que la caída de la actividad se ha hecho patente, lo que ha penalizado fuertemente al yen.

2.3.3. Avances en la Estrategia de Lisboa renovada

Como ya se reflejó en la Memoria del CES de 2007, el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa renovada en 2005 pretendía convertirse en un marco de actuación coordinado y prioritario en el que las instituciones comunitarias y los Estados miembros cooperasen para alcanzar unos objetivos de crecimiento sostenible y de empleo con los que hacer frente a los retos de un mundo cada vez más globalizado. Después de tres años de avances en todos los Estados miembros, en 2008 comenzó el segundo ciclo de esta nueva etapa (2008-2010) para la que se habían definido las nuevas Directrices de Política Económica y Empleo a finales de 2007 (recuadro I-2).

Sin embargo, la aplicación de la Estrategia de Lisboa renovada se enfrentaba en esta etapa a una situación coyuntural muy distinta debido a la crisis y en la que los avances

serían más limitados e incluso derivar en retrocesos en algunas variables. La Estrategia de Lisboa, quedaba, de alguna forma, en segundo plano ante la coyuntura más reciente y la necesidad de articular medidas concretas a corto plazo para contrarrestar los efectos de la crisis, lo que no

*La Estrategia de Lisboa
en un contexto
económico de crisis*

debía significar, en opinión de la Comisión, renunciar a ella como referencia a medio plazo de las políticas económicas de la Unión Europea y de los Estados miembros.

RECUADRO I-2. DIRECTRICES INTEGRADAS PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO 2008-2010**Directrices macroeconómicas**

- 1) Garantizar la estabilidad macroeconómica.
- 2) Salvaguardar la continuidad económica y financiera como base para un incremento del empleo.
- 3) Promover una asignación de recursos eficiente y orientada hacia el crecimiento y el empleo.
- 4) Garantizar una evolución de los salarios que contribuya a la estabilidad macroeconómica y el crecimiento.
- 5) Promover una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas, estructurales y de empleo.
- 6) Contribuir al dinamismo y el buen funcionamiento de la UEM.

Directrices microeconómicas

- 7) Aumentar y mejorar la inversión en I+D, especialmente por parte de las empresas privadas.
- 8) Facilitar todas las formas de innovación.
- 9) Facilitar la extensión y el uso efectivo de las TIC y construir una sociedad de la información que favorezca la plena integración.
- 10) Consolidar las ventajas competitivas de la base industrial de Europa.
- 11) Fomentar una utilización sostenible de los recursos y fortalecer las sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento.
- 12) Ampliar y profundizar el mercado interior.
- 13) Garantizar la existencia de mercados abiertos y competitivos dentro y fuera de Europa y cosechar los beneficios de la globalización.
- 14) Crear un entorno empresarial más competitivo y fomentar la iniciativa privada mediante una mejor reglamentación.
- 15) Promover la iniciativa empresarial y crear un entorno favorable para las pymes.
- 16) Ampliar, mejorar y vincular la infraestructura europea y completar los proyectos transfronterizos prioritarios.

Directrices de empleo

- 17) Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.
- 18) Favorecer un planteamiento del trabajo basado en el ciclo de vida.
- 19) Crear mercados laborales que favorezcan la integración, potencien el atractivo del trabajo y hagan que trabajar resulte rentable para los solicitantes de empleo, incluidas las personas desfavorecidas e inactivas.
- 20) Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado laboral.
- 21) Promover la flexibilidad en combinación con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado laboral, teniendo debidamente en cuenta la función de los interlocutores sociales.
- 22) Garantizar una evolución de los costes laborales y unos mecanismos de fijación de salarios que favorezcan el empleo.
- 23) Ampliar y mejorar la inversión en capital humano.
- 24) Adaptar los sistemas de enseñanza y de formación a las nuevas necesidades en materia de competencias.

Fuente: Recomendación de 14 de mayo de 2008 del Consejo de la Unión Europea relativa a las Orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad (2008-2010).

En diciembre, la Comisión Europea presentó el Informe de aplicación del Programa Comunitario de Lisboa para el año 2008. Además de evaluar los resultados logrados en este año y concluir que se ha avanzado a buen ritmo, también se señalaban las acciones prioritarias pendientes, especialmente aquéllas incluidas en el Plan de Recuperación Económica. Respecto a los avances alcanzados a nivel comunitario se señalaban los siguientes: la adopción del “paquete sobre mercancías”, cuya finalidad es impulsar el mercado interior y elevar el grado de protección de los consumidores; la

Avances en el programa comunitario de Lisboa

adopción de la “Ley de la Pequeña empresa”, para facilitar la vida de las pymes e impulsar su desarrollo; la adopción de la Agenda Social Renovada, que hacía frente a la necesidad de aumentar las oportunidades de empleo y garantizar la solidaridad; la puesta en marcha del paquete de medidas sobre el cambio climático y las energías renovables; así como el Plan de Acción sobre consumo y producción sostenibles y de una política industrial sostenible; la firma del Memorando de acuerdo sobre colaboración en materia de estabilidad financiera transfronteriza; el impulso del programa “Legislar mejor”, que persigue el recorte de costes innecesarios y la eliminación de los obstáculos a la innovación; la adopción del Código aduanero modernizado y de la decisión relativa a la aduana electrónica; y, por último, el incremento considerable de los fondos comunitarios disponibles para los objetivos de crecimiento y el empleo en el marco de la política de cohesión.

La Comisión, no obstante, reconocía que están pendientes algunos actos legislativos importantes que las instituciones europeas deben adoptar con carácter prioritario. Además, dada la difícil situación coyuntural de la economía europea, se estima que serán necesarias algunas intervenciones de la Unión Europea, de forma coordinada con los Estados miembros y con otras economías, para hacerle frente.

A principios de 2009, la Comisión presentó la valoración de los avances realizados por los Estados miembros en este año, que también incluía aquellas medidas adoptadas para contrarrestar los efectos de la crisis. En dicho documento se señalaba que a pesar de los avances quedaba pendiente un impulso generalizado de las reformas estructurales, y dado

Avance en los PNR de los Estados miembros

el contexto actual, estas actuaciones se consideraban prioritarias. Además de las recomendaciones específicas para cada Estado miembro, la Comisión también señaló algunas recomendaciones de carácter general para el conjunto de la Unión Europea. Entre ellas está el garantizar una aplicación

puntual y coherente de la legislación comunitaria en materia de servicios financieros, así como adoptar medidas para intensificar la cooperación entre autoridades nacionales en lo que respecta a la prevención, gestión y resolución de la crisis. Igualmente, se recomendaba tomar las medidas necesarias para, en un contexto de crisis y aumento del gasto público para hacerle frente, garantizar la estabilidad y solidez de las haciendas públicas revisando el gasto público y la fiscalidad, modernizar la Administración pública para

CUADRO I-11. INDICADORES ESTRUCTURALES DE SEGUIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA RENOVADA, 2000-2008

Indicadores estructurales	UE-27		UE-15		UEM (16)		España	
	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008
Panorama económico (1) (p) PIB per cápita en PPA (UE-27=100)	100,0	100,0	115,2	110,3	113,7	111,2	97,3	104,3
Productividad del trabajo (por persona empleada)	100,0	100,0	113,2	109,2	113,5	111,7	103,5	105,2
Empleo	62,2	65,9	63,4	67,3	61,4	66,1	56,3	64,3
Tasa de empleo mayores de 55 años	36,9	45,6	37,8	47,4	34,2	44,3	37,0	45,6
I+D (2)	1,85	1,83	1,91	1,91	1,84	1,86	0,91	1,27
Gasto en I+D (% PIB) (8)	76,6	78,1	73,7	75,2	73,0	74,5	66,0	61,1
Reformas económicas	100,0	100,0	104,9	104,7	100,4	102,4	85,0	92,4
Nivel de precios comparado (UE-27=100) (2) (4)	18,4	18,7	18,2	18,6	18,9	19,3	22,7	27,2
Cohesión social	16,0	16,0	15,0	17,0	15,0	16,0	18,0	20,0
Tasa de riesgo de pobreza después de transferencias sociales (%) (pp)	13,0	11,1	13,3	10,5	13,0	10,8	10,7	7,5
Dispersión regional de la tasa de empleo (pp) (7)	4,0	2,6	3,4	2,6	3,9	2,9	4,6	2,0
Tasa de paro de larga duración (% sobre población activa)	90,9	92,3	96,5	97,3	98,6	104,2	132,9	149,5
Medio ambiente	213,9	202,5	189,9	179,5	185,6	179,0	227,0	211,3
Emissiones de gas de efecto invernadero (6)	100,0	106,8	100,0	100,9	100,0	103,4	100,0	133,1
Intensidad energética de la economía (6)								
Volumen de fletes de transporte/PIB (pp) (2)								

(p) Previsiones para 2008.

(pp) Datos 2007.

(1) Datos para UEM-13.

(2) Datos para UEM-15.

(3) Porcentaje de jóvenes (20-24 años) que han terminado al menos la educación secundaria. Datos 2007.

(4) Precios comparados de consumo final por hogar incluyendo los impuestos indirectos (UE-25=100). Datos de 2007.

(5) Formación bruta de capital fijo del sector privado en porcentaje del PIB. Datos de 2007.

(6) Último dato disponible de 2006.

(7) Coeficiente de variación de las tasas de empleo regionales (NUTS 2).

(8) Estimaciones 2007

Para mayor información relativa a datos de empleo, véase en esta Memoria, capítulo II.1.

Fuente: Eurostat.

mejorar la productividad y la innovación y aplicar con determinación los principios comunes de la Unión Europea en materia de flexiseguridad, adaptados a las circunstancias específicas de los mercados de trabajo en cada Estado miembro.

En relación a 2008, el Gobierno presentó su tercer Informe de Progreso en octubre³⁰, en el que se recogía la evolución de los principales indicadores para cada uno de los ejes de actuación y las medidas adoptadas a lo largo del año. Durante 2008 se han adoptado en torno a 100 medidas de política económica que responden a las recomendaciones específicas del Consejo Europeo a España, a la zona euro y a los puntos pendientes señalados por la Comisión al Informe del año anterior.

*Informe de progreso del
PNR de España*

Por lo que se refiere a los objetivos principales (cuadro I-11), aunque la convergencia plena en renta per cápita con la UE-25 se alcanzó en 2006, cuatro años antes de lo previsto, y en 2008 continuó situándose por encima de la media, las previsiones para 2009 implican una ralentización en el logro del objetivo. De hecho, con respecto al otro objetivo principal, España alcanzó una tasa de empleo para la población de entre 15 y 64 años del 64,3 por 100 en 2008, frenando los avances conseguidos en años previos y situándose 1,5 puntos porcentuales por debajo de la media de la Unión Europea. La publicación del Informe en octubre de 2008 implicaba que los logros alcanzados en aquel momento quedaban desfasados respecto a la situación a final de año y en los primeros meses de 2009, dada la rapidez con que los efectos negativos de la crisis se han reflejado en las principales variables macroeconómicas. Así, de cara a 2009, los avances serán más limitados retrocediendo de forma importante algunas variables como el empleo dada la rapidez e intensidad con que se ha deteriorado la situación del mercado de trabajo, y que se refleja más claramente en los datos más recientes³¹. Los avances más destacados en el PNR en 2008 se recogen en el cuadro I-12.

En el ámbito microeconómico, la Comisión valoró positivamente el avance experimentado en el programa “Legislar mejor” y la mejora del funcionamiento del sector de la energía, sobre todo en relación a la interconexión con países vecinos. Pero igualmente señalaba algunas recomendaciones, principalmente la necesidad de mejorar la competitividad incrementando la competencia en los servicios y en la electricidad, así como seguir incrementando la eficiencia de la I+D.

En el campo de las políticas de empleo, la Comisión incidía en la rápida e intensa caída del empleo en 2008, con pronósticos aún peores para 2009, y que afecta especialmente a los jóvenes, los inmigrantes y los trabajadores menos cualificados. Destacaba, por otro lado, la participación de las mujeres en el mercado laboral y la mejora en la atención a la infancia. Las recomendaciones de la Comisión en términos de empleo se centraban en la

30. Gobierno de España, *Informe de Progreso del PNR*, 2008.

31. Para un mayor detalle sobre la evolución del mercado de trabajo en España y en la Unión Europea, véase en esta Memoria, capítulo II.1.

CUADRO I-12. EJES DE ACTUACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA: OBJETIVOS Y LOGROS, 2008

Ejes de actuación y directrices comunitarias	Objetivos	2005	2006	2007	España 2008	2007	UE-27 2008	2010	PNR
	Principales								
	Convergencia en PIB per cápita PPA	UE-25=100	97,8	98,4	102,9	nd	96,4	96,4	100
		UE-27=100	102,0	104,0	105,4	104,2	100,0	100,0	—
	Tasa de empleo del 66%	63,3	64,8	65,6	64,3	65,4	65,9	—	66,0
	Transversal								
	Reducir las emisiones de CO ₂ (índice 1990=100) (1)	152,1	149,5	149,5	nd	92,3	nd	—	137,0
	Reducir la deuda pública al 34% del PIB	43,0	39,6	36,2	39,5	58,7	61,5	37,5	34,0
	Aumentar la dotación de vías férreas hasta los 35km/1000 km ² de superficie	29,4	29,9	30,7	nd	48,3	nd	32,0	35,0
	Reducir la tasa de accidentalidad en carreteras en un 40% (2)	13,4	10,6	11,2	nd	10,9	nd	11,0	9,5
	Reducir un 50% la tasa de abandono escolar prematuro (3)	30,8	29,9	31,0	nd	15,2	nd	20,1	15,0
Eje 4: La estrategia de investigación, desarrollo e innovación (INGENIO 2010) (directrices 7 a 9)	Duplicar la inversión en I+D (5)	11,3	1,20	1,27	nd	1,83	nd	1,6	2,0
	Indicador compuesto para la Sociedad de la Información (UE-15=100)	78,9	77,2	84,0	nd	nd	nd	92,0	100,0
Eje 5: Más competencia, mejor regulación, eficiencia de las AAP y competitividad (directrices 7 a 15)	Mejorar la posición española en los indicadores de competencia, convergiendo con la media europea en los casos en que estemos por debajo								
Eje 6: Mercado de trabajo y diálogo social (directrices 17 a 24)	Aumentar la tasa de empleo femenina	51,2	53,2	54,7	54,9	58,3	59,1	54,4	57,0
	Reducir la tasa de desempleo juvenil	197	17,9	18,2	24,6	15,3	15,4	19,3	18,6
Eje 7: Plan de fomento empresarial (directrices 14 y 15)	Reducir la siniestralidad laboral en un 15% (reducción acumulada) (4)	-5,9%	-7,9%	-9,4%	nd	nd	nd	—	-15,0%
	Aumentar la tasa de creación de empresas de más de un trabajador en un 25%	7,2	7,2	6,5	nd	nd	nd	8,0	8,9

(1) Objetivo promedio para el periodo 2008-2010. Datos de 2006 para UE-27.
(2) Número de víctimas mortales por cada 1.000 millones de pasajeros por km. Datos para España de 2004, 2005 y 2006.
(3) Porcentaje de jóvenes 18-24 años que han completado como máximo la primera etapa de educación secundaria y no siguen ningún estudio o formación. Datos para UE-25.
(4) Número de accidentes de trabajo con baja laboral por cada 100.000 trabajadores afiliados a la Seguridad Social.
(5) Estimación para UE-27.
Fuente: Programa Nacional de Reformas de España: Informe Anual de Progreso 2008; INE.

importancia de establecer mecanismos que permitan transiciones rápidas en el mercado laboral, fomentando la movilidad, mejorando la capacitación y luchando contra la segmentación del mercado laboral. En materia educativa, se recomendaba la aplicación efectiva de las reformas docentes con los objetivos de reducir el abandono escolar prematuro e incrementar la tasa de personas que finalizan la educación secundaria superior.

La valoración de los interlocutores sociales de la actualización del PNR en 2008 fue, en términos generales, favorable, aunque coincidían en señalar aspectos mejorables (cuadro I-13). En primer lugar, todos mostraron su preocupación ante una coyuntura

*Valoración de los
interlocutores sociales*

económica especialmente negativa, que no se señalaba explícitamente en el Informe, y ante la cual el Gobierno debía tomar medidas. Resultaban preocupantes las consecuencias de esta crisis sobre las personas en términos de destrucción de empleo y endeudamiento de las

familias. Se reconocía igualmente que una de las principales causas de la actual situación en nuestro país es el patrón de crecimiento existente basado en gran medida en el sector de la construcción, por lo que se requería fortalecer las bases de nuestra economía de cara al futuro para un crecimiento sólido y sostenible. Igualmente, se considera necesario mejorar la evaluación de los resultados logrados, para detectar realmente la eficacia de las intervenciones o aplicar medidas correctoras en su caso.

Asimismo, los interlocutores sociales, aunque han reconocido su participación en las propuestas y en la evaluación de las medidas del PNR, en gran medida, gracias al protocolo de consulta, participación y seguimiento en la actualización y desarrollo del PNR puesto en marcha en septiembre de 2006, defienden que su implicación aún no ha alcanzado todo su potencial. La participación efectiva de los interlocutores sociales a través de aportaciones específicas y comentarios al contenido del Informe de progreso no se ve reflejado adecuadamente en el contenido final del mismo, más allá de las medidas acordadas en el marco del diálogo social.

Se mantiene por ello la demanda de un mayor compromiso por parte del Gobierno para tener en cuenta las valoraciones y observaciones de los interlocutores sociales. De hecho, el agravamiento de la coyuntura actual, ha supuesto para los interlocutores sociales una mayor exigencia al Gobierno del compromiso para el cumplimiento de sus observaciones.

CUADRO I-13. PRINCIPALES OBSERVACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES A LA ACTUALIZACIÓN DEL PNR

Observaciones	CEOE y CEPYME	CCOO	UGT
Valoración general del PNR	Se valora la importancia del PNR como instrumento para el crecimiento de España. Para alcanzar todo su potencial, el PNR requiere la implicación adecuada de los interlocutores sociales.	Se ha mejorado la implicación de CCOO, aunque sus aportaciones concretas son poco tenidas en cuenta. El seguimiento que se hace a cada uno de los ejes es deficiente. Se deben identificar los elementos que en la nueva coyuntura son más importantes.	
Situación económica	Desaceleración intensa de la economía, que antecede a una crisis más profunda y duradera de lo previsto. Aumento de la productividad como consecuencia de una fuerte desaceleración del empleo. Comportamiento positivo del sector exterior, pero con un elevado déficit exterior fruto de la pérdida de competitividad y del fuerte endeudamiento de las familias. Se valora positivamente la coordinación entre los países europeos para adoptar decisiones ante la crisis financiera internacional.	El patrón de crecimiento español ha llegado a su límite. El modelo de crecimiento español ha sido inflacionista, y se critica el no reconocer las causas internas de ello. Se necesita dirigir la inversión pública y privada para recuperar el crecimiento sobre bases más sólidas.	Ruptura del ritmo de crecimiento económico. Alta saturación de la capacidad de endeudamiento de las familias. Se espera que la crisis de empleo alcance proporciones considerables, por lo que la economía española puede verse abocada a un largo proceso de crecimiento lento. La crisis del sector inmobiliario ha revelado las debilidades estructurales del modelo de crecimiento español.
Eje 1. Refuerzo de la estabilidad macroeconómica y presupuestaria	Se estima que no ha habido rigor presupuestario. Mayor impacto en España de la subida de precios del petróleo por nuestra alta dependencia energética. Debe reducirse el diferencial en este sentido. La reducción del I. Sociedades es positiva pero insuficiente.	Se valora negativamente la política fiscal de los últimos años, especialmente en lo relativo a la supresión del I. Patrimonio. Las medidas tomadas ante la crisis son necesarias, pero se ha de intentar que sean lo menos injustas posibles con la población.	Se valora negativamente la política fiscal de los últimos años, especialmente en lo relativo a la supresión del I. Patrimonio y a la reducción de la cuota líquida total del IRPF.
Eje 2. Infraestructuras	Se valora positivamente el incremento de las inversiones en infraestructuras para la mejora de la competitividad del sistema productivo español. Se destaca la importancia de las colaboraciones público-privadas.	Escasez de información en relación al cumplimiento de los objetivos. Se avanza razonablemente en muchos aspectos, aunque se han incumplido varios compromisos: aprobar una nueva Ley de Aguas, reformar las Confederaciones Hidrográficas y el retraso en el programa de desalación. Preocupación por la separación de RENFE Mercancías de RENFE Operadora.	Oposición a que RENFE Mercancías se separe de RENFE Operadora. Preocupación por que la nueva Ley de Puertos vaya encaminada hacia una progresiva privatización de la totalidad de los servicios portuarios. Se valoran negativamente las medidas destinadas a la entrada de capital privado en la gestión de aeropuertos de AENA.

CUADRO I-13. PRINCIPALES OBSERVACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES A LA ACTUALIZACIÓN DEL PNR (Continuación)

Observaciones	CEOE y CEPYME	CCOO	UGT
Eje 3. Aumento y mejora del capital humano	Existen problemas de continuidad y estabilidad del sistema educativo. Ausencia de avances hacia un enfoque y una estrategia globales que aborden el aprendizaje permanente. Falta de mejorarse los incentivos a la inversión en capital humano e innovación para así elevar los niveles de inversión privada.	Necesidad de una mejor conexión entre el sistema productivo y el educativo, especialmente en la Universidad. Se echa en falta una visión integradora de la F.P. Se critica que en España no haya sistemas de evaluación de calidad de la educación, que debería extenderse a todos los ámbitos. La escolarización de los niños menores de 3 años está muy lejos de alcanzar el objetivo fijado en la UE.	Se necesita articular instrumentos que permitan la escolarización en educación infantil en todas las comunidades autónomas. Se necesita analizar el abandono escolar según los tipos de centro.
Eje 4. I+D+i	En presupuestos para I+D+i aún se está lejos de lograr el objetivo fijado de 3% del PIB. Es importante informar de los programas de I+D+i a las empresas para aumentar su presencia en ellos.	Se critican las políticas basadas en la mera expansión de recursos dentro del programa INGENIO 2010. El avance en materia de evaluación y seguimiento de las actuaciones ha sido escaso. Antes de poner en marcha el Plan Avanza2, se debería haber evaluado la efectividad del gasto y de los indicadores correspondientes.	Se necesitan analizar las razones y los obstáculos por los que se sigue produciendo un desfase entre inversión pública y privada en I+D+i. Necesitan coordinarse las medidas de I+D+i con el resto de medidas relativas a la política industrial. Respecto a las medidas de política tecnológica, es necesario tener en cuenta las valoraciones y conclusiones de los distintos Observatorios sectoriales en funcionamiento.
Eje 5. Más competencia, mejor regulación, eficiencia en las Administraciones públicas y competitividad	Se necesita reducir la carga administrativa, simplificar y desregular para aumentar la competitividad empresarial. En el área medioambiental, no se debe dañar la competitividad de las empresas. Se valora la importancia de la energía nuclear en base a la gran dependencia energética de España. Es esencial profundizar en la unidad de mercado.	Se necesita que los interlocutores sociales participen en la transposición de la Directiva de Servicios. Se critica la política de ahorro energético por ser profundamente discriminatoria. Es imprescindible una evaluación de las medidas que se han ido adoptando en relación al mercado de la vivienda. En relación al medio ambiente es preciso realizar una síntesis normativa y precisar objetivos. Se necesita que las Sociedades Estatales del Agua se democratizen, mediante mecanismos de control social.	Se valora positivamente el conjunto de medidas propuestas en el sector de las telecomunicaciones. Es necesario que los interlocutores sociales participen en el seguimiento del PEIT. Se critica que el PNR no considere claves sectores como la industria alta y media o el turismo. Se critica que una mayor liberalización en los sectores energéticos no se traduzca en precios más competitivos para el consumidor.

CUADRO I-13. PRINCIPALES OBSERVACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES A LA ACTUALIZACIÓN DEL PNR (Continuación)

Observaciones	CEOE y CEPYME	CCOO	UGT
Eje 6. Mercado de trabajo y diálogo social	Intensa destrucción de empleo. Se incide en evaluar las acciones de mejora de la ocupabilidad a partir de su eficacia, eficiencia e impacto. Es importante que los procedimientos de inmigración se adapten a las necesidades del mercado laboral. Las políticas de integración carecen de una evaluación de su impacto. Se valora negativamente las rigideces de la regulación laboral. Preocupación por la falta de avances visibles en el ámbito de las políticas activas.	Se critica que no se hayan desarrollado todos los aspectos de la Ley de Promoción de la autonomía personal y de la atención a las personas en situación de dependencia. Los SPE y las políticas activas cobran especial importancia en el nuevo contexto económico. En relación a la inserción laboral de las personas con discapacidad, hay que desarrollar la Estrategia Global de Empleo. Con respecto a las condiciones de seguridad y salud laborales, se critica el que no se haya desarrollado el primer Plan de Acción.	El objetivo de las medidas de seguridad social y pensiones han sido determinadas mejoras de las prestaciones sociales, especialmente las relacionadas con las prestaciones mínimas como la incapacidad permanente, la viudedad, la orfandad o la incapacidad temporal. El acuerdo de diálogo social en materia de seguridad social no ha tenido como objetivo exclusivo la sostenibilidad del sistema, sino que una de las prioridades ha sido la mejora de las prestaciones mínimas.
Eje 7. Plan de fomento empresarial	Gran importancia del PPE, aunque es necesario mejorar la comunicación sobre los distintos planes. Se valora positivamente la ampliación del PIDM, así como la creación del Fondo para la Internacionalización de la Empresa. España debe aumentar su base exportadora.	Se necesita conocer los resultados de las aportaciones financieras para la internacionalización de empresas.	

Fuente: Valoraciones de CEOE y CEPYME, CCOO y UGT al Informe Anual de Progreso 2008 del Programa Nacional de Reformas (PNR) de España.

3. Economía española

La evolución de la economía española durante 2008 manifestó la contundencia del impacto que sobre la misma tendrían las tensiones de la economía mundial descritas anteriormente. A medida que avanzaba el ejercicio se abandonó la idea de que el ajuste y/o la corrección de los desequilibrios acumulados en España durante la fase expansiva fueran a realizarse bajo la forma de aterrizaje suave.

Desde mediados de la década de los noventa, el proceso de crecimiento ininterrumpido de la economía española, comparativamente más intenso que el registrado en las principales economías europeas, estuvo fuertemente ligado al escenario de estabilidad macroeconómica resultante del proceso de convergencia con las economías europeas, más estables y de mayor nivel de renta, de la integración en la Unión Económica y Monetaria, y de la consiguiente generación de un clima de confianza entre los agentes económicos. Los avances logrados en materia de consolidación presupuestaria, la importancia económica de las transferencias de fondos comunitarios para financiar capital público y, sobre todo, la reducción y persistencia de los tipos de interés en niveles históricamente bajos, operaron como factores expansivos de la demanda.

Por el lado de la oferta, el proceso de crecimiento fue alentado por factores como la credibilidad alcanzada en materia de control de la inflación, el diálogo entre los agentes sociales sensible a la moderación de los costes laborales y orientado a la creación de empleo, así como por el notable incremento de la población asociado a la llegada de inmigrantes. Este proceso de crecimiento sostenido, y diferencial respecto a los países de nuestro entorno, se acompañó de una intensa creación de empleo, también por encima del promedio de la Unión Europea, cimentada en incrementos de la población activa derivados de los flujos migratorios y de la progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo. El dinamismo del empleo estuvo asociado a la fortaleza creciente de sectores intensivos en mano de obra poco cualificada, como la construcción y algunos servicios.

Desde los últimos trimestres de 2006, se venía observando el agotamiento de las fuerzas que habían protagonizado este largo periodo de expansión económica. La larga fase expansiva se había acompañado de una serie de desequilibrios, principalmente de un excesivo sesgo de la demanda interna hacia el consumo privado y la inversión en construcción, tanto de las empresas como de las familias, apoyándose en crecientes niveles de endeudamiento de estos dos agentes. El exceso de demanda interna sobre la oferta interior ha tenido su reflejo en el creciente déficit comercial y en la ampliación de las necesidades de financiación externa del país, constituyendo quizás el principal desequilibrio de la economía española.

La desaceleración de la actividad en España se agravó a partir del tercer trimestre de 2007, con el estallido de la crisis hipotecaria, de modo que al ajuste interno se sumaría el impacto que sobre la economía española tendrían las dificultades que a partir de entonces atravesaría la economía mundial. En 2008 dos perturbaciones

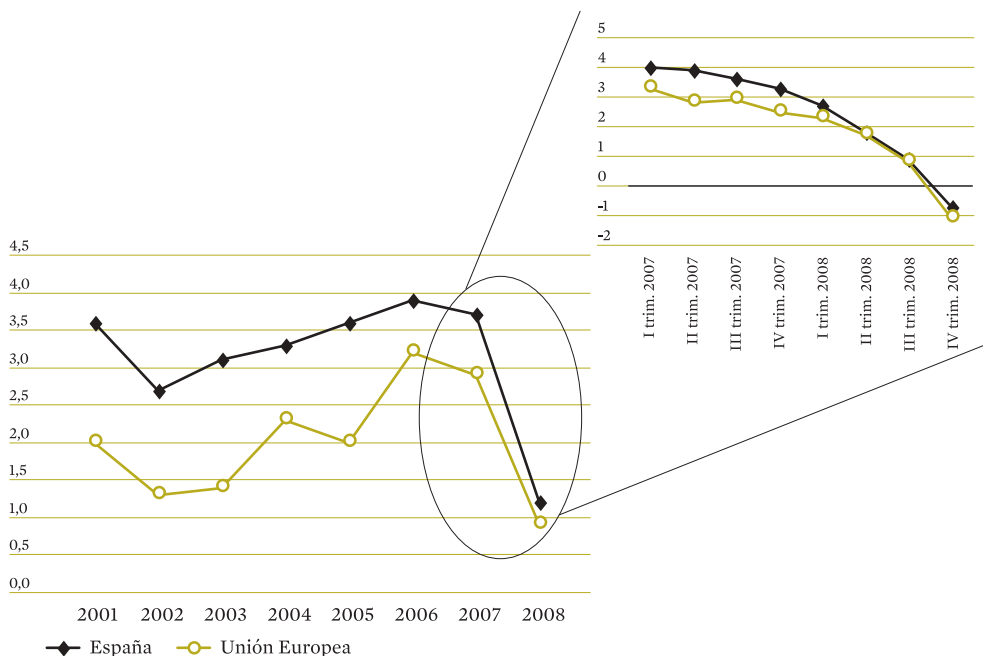
aumentaron las tensiones, en los primeros meses del año, la escalada de precios del petróleo y de otras materias primas, presionando al alza el IPC, con la consiguiente erosión de la renta disponible de los hogares, y en la segunda mitad, el recrudecimiento de las turbulencias financieras, que alcanzó una dimensión imprevisible y desembocó en una elevada restricción crediticia y posteriormente en una crisis financiera y real generalizada a nivel mundial.

3.1. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

La economía española registró en 2008 un crecimiento medio de su Producto Interior Bruto del 1,2 por 100, dos puntos y medio por debajo de la tasa media de crecimiento del ejercicio anterior, pero tres décimas mayor que el crecimiento medio del conjunto de los socios comunitarios (gráfico I-6). No obstante, el avance estuvo muy por debajo de las previsiones que sobre el comportamiento de la economía se habían presentado un año antes, e incluso de aquellas que se habían ido revisando a lo largo del año.

GRÁFICO I-6. CICLO ECONÓMICO EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2001-2008

(Tasas de variación interanual del PIB)



Fuente: INE.

Las tasas trimestrales de crecimiento del PIB revelaron el gradual deterioro de la actividad económica, así como su agravamiento a finales de año. Durante el último trimestre de 2008 el PIB se redujo en términos interanuales un 0,7 por 100, pero, en términos intertrimestrales, se confirmó la entrada en un periodo recesivo, puesto que durante dos trimestres consecutivos, el tercero y el cuarto, se registraron tasas de variación negativas del PIB.

Por el lado del gasto, la moderación del mismo en consumo final se explicó fundamentalmente por la amortiguación en el crecimiento del consumo de los hogares; de hecho, el consumo público creció más que en 2007 (cuadro I-14). La aminoración en el ritmo de crecimiento del consumo privado se explicó por el empeoramiento de la renta disponible de las familias, en un contexto, en los primeros meses del año, de subida de los precios y de los tipos de interés y, a finales de ejercicio, por el deterioro del mercado de trabajo y de la riqueza financiera e inmobiliaria de los hogares; todo ello en un entorno de elevada incertidumbre, que erosionó la confianza de los consumidores. No obstante, y dado que la insuficiencia del ahorro interno ha sido uno de los principales desequilibrios en la fase ascendente del ciclo, resultó reseñable que el deterioro en el clima económico propiciara una leve recuperación de la tasa de ahorro de los hogares.

El desfavorable comportamiento del consumo privado, junto al deterioro de la actividad general y la considerable restricción crediticia, ejercieron una influencia negativa sobre las expectativas empresariales afectando a su propensión inversora. El ejercicio se cerró con una caída de la formación bruta de capital fijo del 3,0 por 100, 8,3 puntos por debajo del crecimiento del año anterior, acusando la caída de la inversión en el sector de la construcción. La inversión en bienes de equipo sufrió un descenso del 1,1 por 100, cuando un año antes crecía a un ritmo de dos dígitos, poniendo de manifiesto tanto el efecto de la desaceleración de la actividad sobre los sectores industriales como el deterioro de la cartera de pedidos.

A lo largo del año cambiaron los signos de aportación al crecimiento de la demanda interna y externa. El ritmo de caída de las importaciones, que fue muy superior al de las exportaciones, permitió que la demanda exterior neta explicara más del 90 por 100 del crecimiento del PIB en 2008.

Por el lado de la oferta, sólo el sector servicios registró tasas positivas de crecimiento en el último trimestre de 2008, con un avance del 1,7 por 100. El resto de sectores redujo su producción, destacando el descenso de la construcción, un 8,0 por 100, seguido de la industria, un 5,5 por 100 y la agricultura, un 2,7 por 100. Lo que se preveía como aterrizaje suave del sector de la construcción se convirtió en un descenso brusco de la actividad con graves consecuencias sobre el empleo y sobre la producción tanto del propio sector como de las industrias relacionadas. El resto de sectores, en mayor o menor medida, sufriría, además de la restricción del crédito, la caída de la demanda tanto interna como de los principales socios comerciales.

CUADRO I-14. CUADRO MACROECONÓMICO, 2004-2008

Conceptos	2004	2005	2006	2007	2008
PIB y agregados de la demanda					
Producto interior bruto	3,3	3,6	3,9	3,7	1,2
Consumo final	4,7	4,5	4,1	3,8	1,4
Hogares	4,2	4,2	3,9	3,4	0,1
AA.PP.	6,3	5,5	4,6	4,9	5,3
Formación bruta de capital fijo	5,1	7,0	7,1	5,3	-3,0
Bienes de equipo	5,1	9,2	10,2	10,0	-1,1
Construcción	5,4	6,1	5,9	3,8	-5,3
Exportación de bienes y servicios	4,2	2,5	6,7	4,9	0,7
Importación de bienes y servicios	9,6	7,7	10,3	6,2	-2,5
Demanda nacional (1)	4,9	5,3	5,3	4,4	0,1
Demanda externa (1)	-1,6	-1,7	-1,4	-0,7	1,1
Precios y costes					
Deflactor del PIB	4,0	4,3	4,0	3,2	3,0
IPC (medio anual)	3,0	3,4	3,5	2,8	4,1
IPC (diciembre)	3,2	3,7	2,7	4,2	1,4
Costes laborales unitarios	2,5	3,3	3,2	2,9	3,4
Mercado de trabajo					
Variación del empleo (2)	2,7	3,2	3,2	2,9	-0,6
Tasa de desempleo (EPA)	11,0	9,2	8,5	8,3	11,3
Variación de la productividad (3)	0,6	0,4	0,7	0,8	1,8
Sector exterior (en % del PIB)					
Saldo comercial (bienes y servicios)	-4,0	-5,3	-6,4	-6,8	-5,8
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de la economía	-4,2	-6,5	-8,4	-9,7	-9,1
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación AA.PP. (en % PIB)	-1,3	0,2	0,5	1,3	-2,8
<i>Pro memoria</i>					
PIB nominal (millones de euros)	841.044	908.792	982.304	1.050.596	1.095.164

(1) Aportación al crecimiento del PIB.

(2) Empleo equivalente a tiempo completo de la CNTR.

(3) PIB por ocupado (series corregidas y empleo equivalente a tiempo completo).

Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda.

El deterioro de la actividad tuvo una rápida repercusión negativa sobre el conjunto del mercado de trabajo. Desde mediados de año se inició un proceso de destrucción de puestos de trabajo, de modo que en la segunda mitad del ejercicio se perderían alrededor de medio millón de empleos medidos en la contabilidad nacional como puestos equivalentes a tiempo completo. El ritmo de reducción de empleo no fue igual por sectores, destacando los descensos interanuales del cuarto trimestre de la construcción, un 20,8 por 100, de la industria, 5,5 por 100, o el 4,1 por 100 de la agricultura y la pesca. La tasa de desempleo registrada por la EPA para el cuarto trimestre se situó en un 13,9 por 100.

En términos de la política económica, el ejercicio 2008 obligó a las autoridades a realizar un giro de ciento ochenta grados en los objetivos de la intervención estatal. Así se pasó de tratar de propiciar la corrección de los desequilibrios acumulados durante la fase expansiva a través de una política fiscal restrictiva, como pondrían de manifiesto los superávits hasta 2007, a tratar de contrarrestar el ciclo con políticas de demanda expansiva.

De hecho, de manera general se podría afirmar que el año 2008 supuso un considerable reto a las actuaciones discrecionales de política económica. Tal y como se ha

comentado, las turbulencias financieras, la situación de incertidumbre y de falta de confianza de los mercados restó eficacia a la política monetaria en cuanto a su capacidad para impulsar la demanda agregada. Si bien la rebaja del Euribor en la última parte del año aliviaría la carga de la deuda de los hogares, esta medida resultaba insuficiente para impulsar la demanda. De hecho, y ante el riesgo de deflación en los primeros meses de 2009, se abrió el debate sobre la posibilidad de recurrir a medidas monetarias heterodoxas, concretamente a la emisión de dinero por parte del Banco Central Europeo.

La escasa eficacia de las intervenciones monetarias devolvió el protagonismo a la política fiscal. Pronto se observó que la actuación de los estabilizadores automáticos era insuficiente para resolver una crisis que ganaba en profundidad a medida que pasaban los meses. Los impulsos fiscales, hasta ahora muy encorsetados y, en ocasiones, denostados desde múltiples instancias, resultaron ser el único instrumento con el que se contaba en el corto o medio plazo para hacer frente a la caída de la actividad. Las devoluciones de impuestos y ayudas fiscales trataron de mejorar la renta disponible de los hogares, pero su eficacia a la hora de impulsar la actividad pudo ser menor de lo esperado, puesto que la propensión a consumir suele reducirse en un entorno de baja confianza y de deterioro del mercado de trabajo. Las actuaciones de gasto público, independientemente de su financiación, tanto de consumo como de inversión, resultaron, entonces, esenciales para sostener la actividad tanto a corto como en el medio plazo.

En concreto, a finales de ejercicio se presentó el denominado Plan español para el estímulo de la economía, Plan E, (cuadro I-15), que recogía, de manera más o menos sistemática, las medidas que se habían ido aprobando a lo largo del año para fomentar la demanda de los hogares, suavizar el deterioro del mercado laboral, apuntalar el sistema financiero o financiar el proceso de ajuste de la actividad constructora. De hecho, si algo caracteriza a las medidas adoptadas a lo largo del ejercicio fue su escasa planificación puesto que resultaron más bien respuestas concretas y, en ocasiones urgentes, a la cambiante evolución de la economía. Más que de un plan de lo que se trata es de ir sistematizando cuantas medidas se aprueben en pro del estímulo de la economía española. De este modo, se incluyen medidas coyunturales, tanto nuevas como aprobadas anteriormente, así como medidas de reforma estructural, agrupadas en cinco grandes ejes de actuación: apoyo a familias, a las empresas, fomento del empleo, apoyo al sistema financiero y modernización de la economía.

A pesar de contemplar un conjunto de medidas de muy diferente índole, sí pueden identificarse los agentes a los que, principalmente, se dirige el interés de las autoridades: las familias con cargas hipotecarias, las pymes que sufren dificultades de tesorería, las empresas relacionadas con el sector de la construcción y los servicios inmobiliarios y el sector financiero.

CUADRO I-15. PLAN ESPAÑOL PARA EL ESTÍMULO DE LA ECONOMÍA Y EL EMPLEO. PLAN E.**Eje: Ayudas a familias**

Deducción de 400 euros al año en el IRPF en 2008 y 2009.
 Exención total en el Impuesto sobre el Patrimonio.
 Moratoria temporal parcial de las cuotas hipotecarias desde marzo de 2009 hasta febrero de 2011.
 Ampliación del plazo para materializar la cuenta ahorro-vivienda.
 Ampliación de los plazos de los préstamos hipotecarios sin coste alguno.
 Ampliación del plazo de dos años, por hasta otros dos, para transmitir la vivienda habitual a efectos de la exención por reinversión.
 Incremento de las pensiones mínimas en un 30 por 100.
 Incremento del Salario Mínimo Interprofesional para 2009.
 Incremento de becas para garantizar el acceso a la educación.
 Continuar el despliegue del Sistema de Atención a la Dependencia.

Eje: Ayudas a empresas

Devolución mensual del IVA.
 Libertad de amortización para los activos nuevos en el Impuesto sobre Sociedades.
 Condiciones especiales para el aplazamiento de pago de las cotizaciones a la Seguridad Social para empresas con problemas de liquidez.
 Nuevo régimen de pagos fraccionados en el impuesto sobre Sociedades.
 En general, se amplían y mejoran las líneas ICO tradicionales de apoyo a la empresa.
 Se establece una nueva línea ICO-Liquidez para pymes y autónomos.
 Se establece una nueva línea ICO-medianas empresas.
 Se establece una nueva línea ICO-Moratoria pymes.
 Se establece una nueva línea ICO-PROINMED es una línea de mediación del ICO para la financiación de proyectos de inversión de medianas empresas.
 Extensión de la Línea FTPYME (fondos de titulización para pymes) del Tesoro, introducida en 2008, se extenderá a 2009 y 2010.
 Medidas financieras de información y de formación de impulso a la exportación. Destaca el nuevo Plan de apoyo a la internacionalización de la pyme.

Eje: Modernización de la economía

Reducción de cargas administrativas y mejora de la regulación.
 Potenciar la competencia en el sector servicios.
 Medidas para el sector del transporte.
 Medidas para el sector de la energía y la lucha contra el cambio climático.
 Medidas para el sector de las telecomunicaciones.
 Capital humano y tecnológico.

Eje: Medidas presupuestarias y financieras

Recorte del Presupuesto de gastos del Estado para 2009.
 Reducción de los gastos corrientes (capítulo II) en 2008.
 Reducción del gasto público en materia de personal.
 Congelación de los salarios de los altos cargos de la Administración General del Estado.
 Fondo para la Adquisición de Activos Financieros.
 Avales del Estado a las nuevas emisiones de deuda de las entidades de crédito.
 Elevación de la cobertura del Fondo de Garantía de Depósitos y de Inversiones.
 Autorización para reforzar el capital de las entidades de crédito.

CUADRO I-15. PLAN ESPAÑOL PARA EL ESTÍMULO DE LA ECONOMÍA Y EL EMPLEO. PLAN E
(Continuación)

Eje: Ayudas al empleo

Fondo Estatal de Inversión Local.

Fondo especial del Estado para el estímulo de la economía y el empleo, para financiar actuaciones de inmediata ejecución en determinados sectores productivos estratégicos: construcción, rehabilitación y mejora complementarias.

Plan integral de automoción (PIA). Tiene como objetivo el mantenimiento del empleo en el sector y la mejora de su competitividad a medio y largo plazo.

Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral.

Bonificaciones de 1.500 euros para la contratación de desempleados con cargas familiares.

Incremento del porcentaje de capitalización de las prestaciones por desempleo con el fin de aumentar las posibilidades de que los trabajadores desempleados puedan convertirse en trabajadores autónomos.

Medidas para mejorar el tratamiento de los Expedientes de Regulación de Empleo (ERE).

Impulso a la contratación a tiempo parcial con aumento en las bonificaciones de las cotizaciones empresariales, a la Seguridad Social.

Eliminación del periodo de espera para acceder al subsidio por desempleo.

Reorganizar y adecuar políticas activas de empleo "Plan de Empleo 2009 en Trabajos de Utilidad Social".

Continuar los trabajos de mejora del Servicio Público de Empleo.

Plan Renove Turismo. Nueva línea de financiación ICO.

Paquete de medidas para el sector del transporte por carretera.

Marco normativo para las Sociedades Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario.

Aceleración de la obra pública.

Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012. Incluye Programa Renove vivienda.

Línea ICO-Vivienda: préstamos destinados a financiar viviendas terminadas en régimen de alquiler como vivienda habitual.

Ampliación del aval del ICO para los bonos de titulización vinculados a la promoción de VPO (Línea FTVPO).

Nuevo marco normativo que impulse la renovación urbana integral y la rehabilitación de viviendas.

Nueva Ley de medidas de fomento del alquiler de viviendas y eficiencia energética de los edificios.

Oferta Pública de Compra de Suelo.

Compromiso de reducir el tiempo de tramitación de las declaraciones de impacto ambiental y mejorar el acceso telemático a la información.

No obstante, se echa en falta una definición concreta de los objetivos y de los colectivos afectados, así como una programación más precisa y en la que se especifique la participación de las comunidades autónomas en el desarrollo del Plan. Resultaría conveniente establecer una cuantificación de los objetivos para poder evaluar los resultados del plan tanto en términos de eficacia como de eficiencia. Asimismo, el Plan debería contemplar qué tipo de ajustes o rearticulación precisaría en el medio plazo en el caso de que el escenario de debilidad económica durase más tiempo del previsto.

En general, las medidas podrían entenderse como de medio o corto plazo y no pueden obviar la necesidad de realizar una reflexión con detenimiento sobre qué medidas de más largo plazo y que atiendan a problemas más estructurales requiere la economía española. Muchos de ellos explican, en cierto modo, el impacto diferencial que está teniendo la crisis en España y afecta a las previsiones sobre la profundidad o duración que ésta pueda llegar a tener en la misma. De hecho, las medidas de modernización de

CUADRO I-16. ÚLTIMAS PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA Y LA ZONA EURO EN 2009
(Tasas de variación interanual)

Indicadores	MEH	Comisión Europea		FMI	
	enero-09	mayo-09		abril-09	
	España	España	Zona euro	España	Zona euro
PIB real	-1,6	-3,2	-4,0	-3,0	-4,2
Consumo privado	-1,5	-3,1	-0,9	-3,1	-1,3
Consumo público	2,1	5,1	2,0	4,4	2,3
Formación Bruta de Capital Fijo	-9,3	-14,7	-10,4	-19,1	-11,2
Exportaciones de bienes y servicios	0,3	-10,2	-13,2	—	-12,9
Importaciones de bienes y servicios	-4,6	-14,5	-10,5	—	-11,2
Deflactor del consumo privado	1,0	0,2	0,5	—	—
Deflactor del PIB	1,6	1,1	1,5	0,4	1,0
Variación del empleo	-3,6	-5,3	-2,6	—	-1,7
Tasa de paro	15,9	17,3	9,9	17,7	10,1
Capacidad de financiación de las AA.PP. (% del PIB)	-5,8	-8,6	-5,3	-7,5	-5,4

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, *Previsiones macroeconómicas 2007-2009 y Actualización del programa de estabilidad 2008-2011*, enero de 2009. Comisión Europea: *Previsiones Económicas de Primavera*, 2009. FMI: *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril de 2009.

la economía no eran específicas para resolver la situación de crisis como lo demuestra que en su mayoría fueron puestas en marcha antes de la definición del Plan.

Sin ánimo de exhaustividad cabría contemplar aspectos como la regulación financiera, la participación sectorial en la actividad, la financiación local, la política de vivienda, la dependencia energética, la I+D, la educación, entre otros. En general, han influido de manera directa o indirecta en la posición en la que se encuentra España en el actual entorno de crisis y en muchos de ellos se podrían encontrar las claves para remontar la situación.

Las previsiones económicas para España en 2009 no son buenas y empeoran rápidamente a medida que transcurre el año y se van conociendo nuevos datos, de tal modo que en cuestión de meses las previsiones de las diferentes instancias internacionales dibujan escenarios mucho peores a los de los pronósticos precedentes (cuadro I-16). Hay que tener en cuenta, en todo caso, que en el actual contexto económico mundial de enorme inestabilidad, incertidumbre e interconexión, en el que la imprevista y veloz espiral recesiva global se está tratando de contrarrestar con políticas fiscales y monetarias expansivas de gran envergadura, de las que se desconoce su eficacia, los pronósticos sobre el futuro económico de cualquier país resultan aventurados, por lo que hay que tomar cualquier previsión con gran cautela.

Previsiones

3.2. SECTORES PRODUCTIVOS

La evolución de los diferentes sectores productivos durante 2008 vino marcada, además de por el debilitamiento de la demanda tanto interna como externa, por el diferente impacto que tuvieron en su producción circunstancias como la subida de los precios de las materias primas y el petróleo, la restricción crediticia y el parón del sector de la construcción.

Tanto el sector primario como el de la energía sufrieron en primera instancia los vaivenes en los precios de las materias primas y del petróleo, elevando considerablemente sus costes de producción, sobre todo durante la primera mitad del ejercicio, subida que se fue corrigiendo durante la segunda mitad del ejercicio.

Por su parte, el impacto sectorial de la restricción crediticia derivada de la crisis internacional de liquidez llegaría por dos vías fundamentalmente: por un lado, a través de las dificultades de acceso al crédito para las empresas, problemática más aguda para el caso de las pequeñas y medianas empresas, y que, por tanto, se cebaría en aquellas ramas productivas de mayor atomización empresarial, como la construcción o la distribución comercial minorista. Y por otro lado, sobre aquellas ramas cuyas ventas se realizan tradicionalmente a crédito, es decir, las que producen bienes de consumo duradero, de las cuales el sector del automóvil es un caso paradigmático.

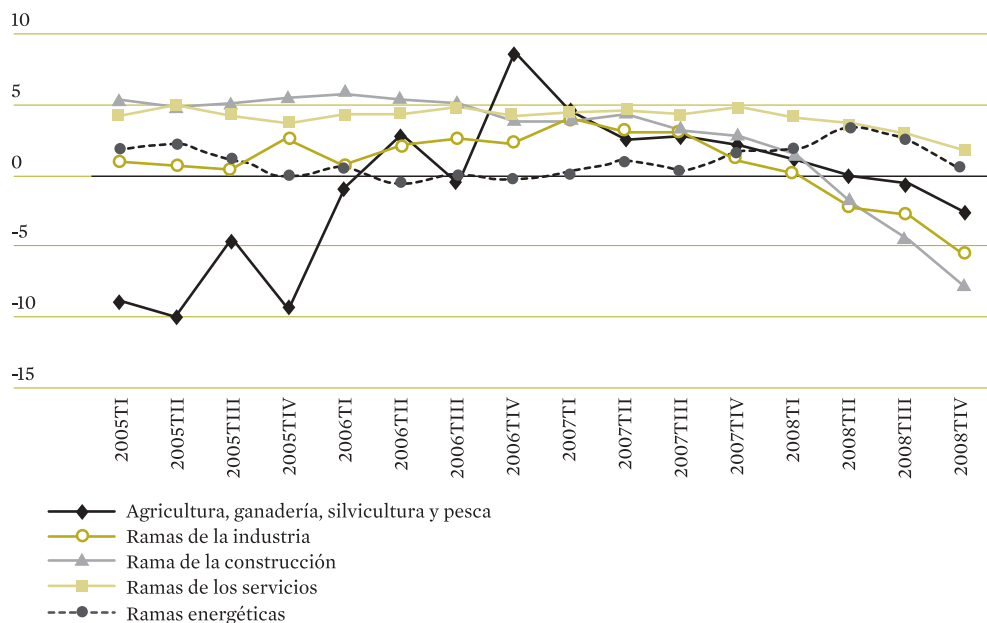
La desaceleración de la actividad constructora, que desde múltiples instancias se anunciaba como gradual, se precipitó como resultado de la restricción crediticia, dado el elevado nivel de apalancamiento con que este sector suele operar. El desplome del sector de la construcción se trasladaría a un elevado número de ramas de actividad como resultado de sus importantes efectos de arrastre y de absorción; transformando esta menor actividad productiva en un problema de demanda para una gran parte de las ramas productivas. Un claro ejemplo de ello es el descenso en la producción de otros minerales no metálicos, (vidrio, productos cerámicos, azulejos, ladrillos o cemento), directamente vinculado al parón de la actividad constructora.

De hecho, en los últimos ejercicios, salvo la industria alimentaria y la química, el resto de ramas industriales se ha especializado en los segmentos auxiliares de los sectores de la construcción y del sector del automóvil: siderurgia, metalurgia, producción minerales no metálicos, muebles, maquinaria eléctrica y mecánica. A medida que el sector de la construcción se vaya reajustando, la dimensión de estas industrias experimentará un ajuste en paralelo, subrayando la necesidad de buscar una especialización en los segmentos de mayor valor añadido y de demanda fuerte.

Por último, los servicios financieros, su producción, sus estrategias empresariales y su regulación tuvieron un papel central en el nuevo escenario. La crisis de confianza internacional y sus efectos sobre la liquidez y los mercados interbancarios dificultaron las operaciones de las entidades, de modo que estas últimas, a su vez, propagarían estos problemas de liquidez y confianza al resto de los sectores productivos bajo la forma de restricción crediticia. Además, el balance de los bancos sufría, por un lado, el deterioro de sus activos relacionados con créditos a empresas del sector de la construcción y de los servicios inmobiliarios y, por otro, el avance en las tasas de morosidad, como corresponde a un entorno de crisis económica. Las entidades mostraron, como se verá más adelante, una desigual exposición al riesgo en estos ámbitos, con claras diferencias entre las cajas de ahorros y las entidades bancarias.

GRÁFICO I-7. VAB POR SECTORES, 2005-2008

(Tasas de variación interanual)

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.**CUADRO I-17. VAB POR SECTORES, 2007-2008**

(Tasas de variación interanual)

Años	Trimestres	Agricultura y pesca	Energía	Industria	Construcc.	Total	Servicios	
							De mercado	De no mercado
2007	I Trim.	4,6	0,2	4,1	3,8	4,5	4,6	4,2
	II Trim.	2,5	1,1	3,1	4,3	4,6	4,7	4,3
	III Trim.	2,8	0,2	2,9	3,1	4,3	4,3	4,3
	IV Trim.	2,1	1,7	1,0	2,8	4,8	4,8	4,7
	Media	3,0	0,8	2,8	3,5	4,6	4,6	4,4
2008	I Trim.	1,1	1,6	0,0	1,5	4,0	4,0	4,1
	II Trim.	-0,1	3,5	-2,2	-2,0	3,7	3,4	4,7
	III Trim.	-0,5	2,5	-2,9	-4,6	2,9	2,3	5,1
	IV Trim.	-2,7	0,0	-5,5	-8,0	1,7	0,7	5,5
	Media	-0,6	1,9	-2,7	-3,3	3,1	2,6	4,8

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.**3.2.1. Sector primario**

El Valor Añadido Bruto de las ramas agraria y pesquera descendió en 2008 un 0,6 por 100 de media anual, 3,6 puntos por debajo del crecimiento de 2007. Atendiendo a su evolución trimestral, el sector registró un deterioro gradual pasando de avanzar en términos interanuales un 1,1 por 100 en el primer trimestre a caer un 2,7 por 100 en el cuarto.

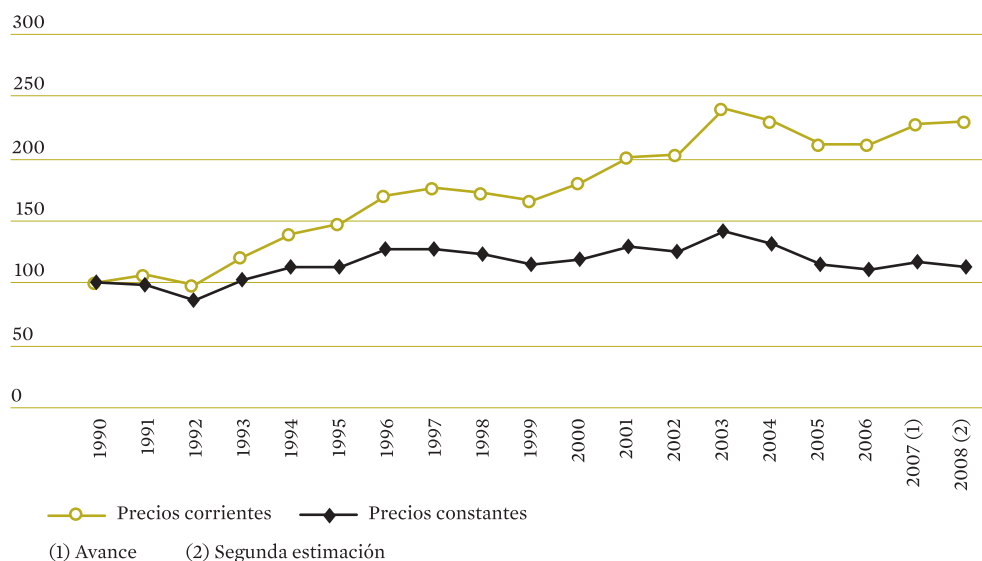
El empleo en el sector primario, medido en puestos de trabajo equivalente a tiempo completo, registró un descenso del 4,6 por 100, 2,9 puntos por debajo de la evolución del empleo en 2007.

Agricultura

Tras el incremento experimentado en el ejercicio anterior, en 2008 la renta agraria volvió a descender confirmando la tónica de los últimos ejercicios. La renta agraria total alcanzó los 23.282,0 millones de euros en términos corrientes y de 12.119,0 euros por Unidad de Trabajo Anual en términos constantes, revelando un descenso del 2,5 por 100 respecto a 2007 (gráfico I-8). El deterioro de la renta agraria resultó de la combinación de una variación en los precios moderada para las principales producciones con el sustancial aumento de los precios de los consumos intermedios, sobre todo, de los fertilizantes, los piensos y la energía, aunque esta última aminoró su impacto sobre los costes a medida que transcurría el año.

Para el sector ganadero fue el segundo ejercicio de crisis, marcado por el incremento del coste de los piensos y la reducción de los precios en origen, resultando especialmente grave para los ganaderos de ovino que sufrieron notables pérdidas por la enfermedad de la lengua azul. La producción animal descendió en 2008, un 1,1 por 100, liderando la caída el sector ovino con un retroceso en su producción del 18,0 por 100.

GRÁFICO I-8. EVOLUCIÓN DE LA RENTA AGRARIA POR UNIDAD DE TRABAJO ANUAL (1990=100)



Fuente: MARM, *Renta Agraria, 2008*. Segunda estimación, enero de 2009.

La producción vegetal en su conjunto descendió en 2008, en un 1,2 por 100, aunque en valor aumentó debido a que los precios se incrementaron de media para el conjunto del año en un 3,7 por 100. Sin embargo, la subida en el precio no refleja la diferente evolución seguida a lo largo del año, ya que a partir de agosto, los precios en origen experimentaron un brusco descenso, de modo que los precios percibidos por los productores de las principales producciones agrícolas (cereales, oleaginosas, aceite de oliva y cítricos) y ganaderas (porcino, bovino y ovino) se hundieron. La evolución por tipos de producción fue muy desigual. De entre las principales producciones sólo subieron, en 2008, los precios de la fruta y la leche.

Pero, sin duda, el elemento que desempeñó el papel más relevante en el resultado de la renta agraria fue el capítulo de los costes de producción, con un incremento medio de su valor respecto a 2008 del 13,4 por 100; y ello a pesar de que las producciones realizaron un menor consumo de inputs, -4,6 por 100, revelando los esfuerzos por reducir costes a través de un menor uso de fertilizantes, -28,1 por 100 y de piensos, -2,4 por 100. De hecho, destacó el incremento de los precios de algunos de los insumos para la producción, concretamente, el 65,7 por 100 de los fertilizantes, el 17,1 por 100 de los piensos y el 22,5 por 100 de la energía.

Dado el elevado precio alcanzado por el crudo en los primeros meses del año, en la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, se reconoció el derecho a la devolución extraordinaria de las cuotas del Impuesto sobre Hidrocarburos, satisfechas o soportadas por los agricultores y ganaderos con ocasión de las adquisiciones de gasóleo que hubieran efectuado durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2007 y el 31 de diciembre de 2008. En marzo de 2009 se aprobó la orden EHA/823/2009, por la que se reconocía la procedencia de la devolución extraordinaria de las cuotas del Impuesto sobre Hidrocarburos soportadas por los agricultores y ganaderos por las adquisiciones de gasóleo en el periodo 2007-2008 y se establecía el procedimiento para su tramitación.

Medidas para afrontar la crisis

Asimismo, con efectos exclusivos durante 2008 y 2009, en el Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre, sobre Medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda, se estableció, para los agricultores y ganaderos que determinen su rendimiento neto en la modalidad simplificada del método de estimación directa, una subida del porcentaje de provisiones deducibles y de los gastos de difícil justificación al 10 por 100.

Desde el ámbito comunitario, 2008 fue el ejercicio de las negociaciones del denominado “chequeo médico” de la Política Agrícola Común aprobada en 2003. Los cambios mantienen una continuidad con las últimas reformas, en el sentido de congelar los recursos destinados a estas medidas y aplicar mecanismos de redistribución, de

Chequeo de la PAC

mantener el desacoplamiento en el pago de las ayudas y de dismantelar los sistemas de intervención.

En concreto, en “modulación” aumentan los recortes, de modo que, para los pagos entre los 5.000 y los 300.000 euros, pasarán del 5 al 10 por 100 en 2013. Como no aumentan los recursos, se ofrece una cierta flexibilidad para el uso de los fondos procedentes de los recortes, y se incorpora la novedad de poder apoyar con ellos las medidas de acompañamiento en el sector lácteo. Respecto al desacoplamiento, la Unión Europea mantiene sus planteamientos iniciales. Desde 2010 se desacoplarán los pagos en herbáceos, olivar, trigo duro³² y lúpulo; se aplicará igualmente a frutos secos, forrajes desecados, vacuno o arroz; resulta muy dudoso que esta estrategia solucione los problemas del sector, ya que responden más bien a la necesidad de simplificar la gestión en el ámbito comunitario. Finalmente, los sistemas de intervención han sido debilitados tras el chequeo, de modo que los gobiernos quedan desprovistos de los únicos instrumentos eficaces para dar estabilidad a los mercados.

En política de desarrollo rural, destacó, la entrada en vigor en enero de la Ley de Desarrollo sostenible en el medio rural³³, cuyo Anteproyecto fue objeto de dictamen de este Consejo³⁴. Esta norma viene a cubrir la ausencia de una política rural propia

Desarrollo rural

en España³⁵ y pretende constituirse en el principal instrumento para disminuir las diferencias existentes entre el medio urbano y el rural, a través del fomento de la actividad económica, de la dotación de infraestructuras y equipamientos públicos básicos y de la potenciación de unos servicios básicos de calidad. No obstante, a finales de 2008 todavía no se había aprobado el programa de desarrollo rural sostenible, indispensable para comenzar a desarrollar la Ley con medidas y presupuesto.

Por otra parte, 2008 fue el primer ejercicio de aplicación del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013, se aprobaron los planes de desarrollo Rural en las diferentes comunidades autónomas y el Programa de la Red Rural Nacional.

Pesca

El ejercicio 2008 vino marcado por los problemas que sobre la viabilidad económica de la actividad impulsó la subida de los precios del petróleo en los primeros meses del

32. No se ofrece un periodo transitorio para su aplicación en este cultivo como sí lo tienen otras ayudas específicas.

33. Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo sostenible del medio rural. Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, Complementaria de la Ley para el Desarrollo sostenible del medio rural.

34. Dictamen 4/2007, de 26 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley para el Desarrollo sostenible del medio rural.

35. Hasta la aprobación de esta Ley España había venido cubriendo la ausencia de una política rural propia con la aplicación de reglamentos comunitarios; sin embargo, dado el creciente grado de subsidiariedad de los Estados miembros en la política rural resultaba necesaria la aprobación de una legislación propia adecuada.

año, que agravó una situación, ya de por sí delicada, como consecuencia de la reducción de las capturas o los precios a la baja obtenidos en las lonjas³⁶. La crisis derivó en uno de los amarres más largos de la flota, tanto de altura como de bajura, con el objetivo de obtener ayudas comunitarias específicas.

En julio, desde la Unión Europea se propusieron medidas urgentes de reestructuración para hacer frente a la crisis del combustible. La Comisión Europea justificó las medidas por la situación única a la que se enfrentaban los pescadores, como resultado de la combinación de los problemas de sostenibilidad, con unas condiciones de mercado difíciles y con el elevado coste del combustible. Desde 2002, el combustible de uso marítimo en la Unión Europea aumentó su precio en un 240,0 por 100. A mediados de 2008, se situaba en muchos Estados miembros por encima de los 0,7 céntimos de euro el litro. Este nivel de precios habría provocado que cada vez una mayor proporción de los ingresos fuera absorbida por el coste del combustible, situación especialmente grave en el caso de los buques de arrastre.

La propuesta se articuló como una excepción temporal al Fondo Europeo de Pesca (FEP)³⁷, permitiendo que los fondos se destinaran a los sectores y segmentos de la flota más afectados por la crisis. La propuesta giraba en torno a tres principios fundamentales: reducir el exceso de capacidad, reducir la dependencia del combustible y propiciar el aumento del valor de primera venta de las capturas. A finales de año, el alivio para el sector procedió más del descenso del precio del petróleo que de los efectos que hubieran podido tener este conjunto de medidas. De hecho, desde el sector se expresó la necesidad de establecer unas soluciones adecuadas frente a la crisis que deberían ir encaminadas más hacia el establecimiento de paradas temporales, a la promoción de los productos pesqueros y sobre todo al aumento de las ayudas de *mínimis*. En los primeros meses de 2009, la Comisión³⁸ estaba estudiando la posibilidad de aumentar las ayudas de *mínimis* al sector pesquero, de los 30.000 euros por empresa a 30.000 euros por embarcación con el límite de 100.000 euros por empresa.

En diciembre de 2008, se establecieron las posibilidades de pesca y el esfuerzo pesquero para 2009 en base a la necesidad de desarrollar unas pesquerías sostenibles como una estrategia de medio y largo plazo desde una perspectiva social, económica y biológica. En esa búsqueda de mantener los caladeros y la estabilidad de la flota, la Unión Europea ha tratado de introducir el criterio, al menos para las especies de mayor importancia para las flotas, de que las oscilaciones en las cuotas año a año no superasen el 15 por 100, tanto al alza como a la baja.

36. En ocasiones relacionados con las importaciones incontroladas e incluso ilegales.

37. El ejercicio 2008 fue el primero de aplicación del programa operativo para el sector de la pesca española para el periodo 2007-2013. Para el desarrollo del programa, España contará con una financiación de 1.131,9 millones de euros procedentes del FEP y se mantienen como principal receptor de recursos de este fondo, a pesar de que la cifra será inferior a la recibida durante el periodo de programación anterior (2000-2006).

38. Cabe destacar que a finales de 2008, la Comisión Europea elevó temporalmente el techo de las ayudas estatales a otros sectores, pero excluyó expresamente al pesquero.

Las cuotas establecidas para 2009 que afectan al sector español resultaron razonables, aunque la valoración debe realizarse de manera pormenorizada por especies y flotas. Así, uno de los logros más positivos para el sector, dado el alto valor de las capturas, fue el aumento de las posibilidades de pesca para el bacalao, superando los problemas que esta pesquería sufrió en los últimos años y que dio lugar a planes específicos de recuperación. De igual modo, resulta positivo que las posibilidades de pesca para la merluza permanezcan prácticamente inalteradas respecto a 2007. Del resto de especies relevantes para el sector español, destaca el aumento del 33 por 100 en las posibilidades de pesca para la caballa, mientras que la bacaladilla, la cigala, o el gallo sufrieron recortes en las cuotas de 2009. Cabe subrayar que la Comisión Europea decidió en 2008 mantener la veda sobre la anchoa hasta julio de 2009, momento en el que se revisará a la luz de los informes científicos.

Por otra parte, en la reunión anual celebrada en noviembre de 2008, la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA) adoptó la recomendación 08/05 y estableció un nuevo Plan de recuperación para el atún rojo reemplazando al de noviembre de 2006. Esta recomendación obligaría a una reducción progresiva del total admisible de capturas (TAC) de esta especie hasta el año 2022 inclusive. Ello supone recortes importantes e inmediatos de los niveles de captura y de las temporadas de pesca, así como reducciones de la capacidad pesquera y de la acuicultura.

Al hilo de la discusión y reparto de cuotas y sobre la base de los informes del estado de las poblaciones de peces del Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM) y del Comité Científico, Técnico y Económico de Pesca (CCTEP), que no ofrecen datos cuantitativos concluyentes pero que detectan la existencia de sobrepesca para algunas pesquerías, se abriría, nuevamente en 2008, el debate sobre la falta de eficacia de la política pesquera común en los últimos años, asociada en gran parte a la falta de control para su cumplimiento, así como a la existencia de una aplicación muy dispar de las sanciones previstas en la misma.

En este sentido, en julio de 2008 se estableció oficialmente, en Vigo, la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca, cuyo principal cometido consistirá en velar por el efectivo cumplimiento y aplicación de las normas de la Política Pesquera Común comunitaria. El plan de trabajo de la Agencia en 2008 se centró en tres objetivos: recuperar los recursos de caladeros sobreexplotados, principalmente el bacalao en el Mar del Norte y el atún rojo en el Mediterráneo, luchar contra las actividades ilegales de pesca y reducir los descartes, que llegan a alcanzar el 20 por 100 de las capturas.

En España, no obstante, en relación con la sostenibilidad de los recursos, cabe subrayar la elevada eficacia del Plan de Gestión del Mediterráneo por lo que el Gobierno decidió, en 2008, prorrogarlo hasta 2010 e incluir como novedad la gestión del palangre de superficie.

Por último, 2008 será recordado por el sector pesquero como el año en el que fue asaltado en las costas de Somalia el pesquero vasco *Playa de Bakio* por piratas somalíes,

casualmente la mayoría de ellos antiguos pescadores. Desde 2005, la Oficina Marítima Internacional aconsejaba a todos los buques que navegaran por la zona mantener una distancia de 200 millas náuticas con la costa de Somalia para evitar posibles asaltos. En los primeros meses de 2009, Estados Unidos, la Unión Europea y otros países enviaron fuerzas de disuasión para controlar la zona.

Acuicultura

La producción acuícola alcanzó en 2007³⁹ las 289.076 toneladas, un 22,4 por 100 menos que en el ejercicio anterior, año en el que alcanzó su máximo histórico. Este resultado se debió fundamentalmente, al descenso en la producción del mejillón en un 29,8 por 100. De hecho, el resto de producciones importantes, como la de trucha, dorada o lubina, experimentaron considerables avances, manifestando así su potencial de crecimiento; de hecho, destacó la evolución experimentada por la acuicultura marina, principalmente en el Mediterráneo y en Canarias.

Desde el punto de vista de los objetivos de producción a corto y medio plazo las producciones de peces son las que mejores perspectivas presentan, tal y como se recoge en el Plan Estratégico de la Acuicultura Marina Española, y supondría pasar de las algo más de 40.000 toneladas de 2008 de peces marinos a unas 70.000 en 2010 y 140.000 en 2015; posibilitando, además, para esa última fecha la creación de 5.500 empleos directos y más de 15.000 indirectos.

Respecto a las medias de apoyo al sector a lo largo del ejercicio destacó, en primer lugar, el desarrollo de un total de quince planes nacionales de cultivos marinos ejecutados por las comunidades autónomas en los que se apuesta por la I+D+i en el sector; en este mismo sentido, destacó la creación de la Fundación Observatorio Español de Acuicultura, que trata de fomentar las sinergias entre la empresa privada y el mundo científico. En segundo lugar, en cuanto a la sostenibilidad de la actividad acuícola destacó, por un lado, el aumento en la dotación a la línea estratégica denominada *Gestión ambiental de la acuicultura* dentro de los planes nacionales aprobados para 2008, y por otro, la continuación con los trabajos de colaboración con la Unión Internacional para la Naturaleza en el fomento del desarrollo sostenible de la acuicultura en el Mediterráneo. En tercer lugar, a lo largo de 2008, continuó la colaboración con la Organización Nacional de Ciegos Españoles y su Fundación para, a través de un convenio marco de colaboración, formar a discapacitados en materia de acuicultura y facilitar su incorporación al mercado laboral. En cuarto y último lugar, se identificaron, definieron y analizaron las líneas estratégicas del Plan Estratégico de la Acuicultura, que trata de crear un mercado sostenible y competitivo a escala internacional. Asimismo, en otro orden de cosas, a lo largo del ejercicio continuaron los esfuerzos para favorecer el proceso de internacionalización de las empresas acuícolas españolas mediante planes de acción específicos.

39. Último ejercicio para el que se disponían de datos al cierre de esta Memoria.

3.2.2. Industria y energía

Tras la construcción, la industria fue el sector de mayor retroceso durante 2008, como respuesta al deterioro de la inversión en bienes de equipo, así como por el efecto de la crisis internacional sobre la actividad exportadora de este sector; además, algunas ramas industriales auxiliares del sector de la construcción sufrirían las consecuencias del deterioro de la actividad constructora. El VAB de la industria registró un descenso medio del 2,7 por 100, cuando un año antes crecía a una tasa del 2,8 por 100. La caída de la actividad industrial fue intensificándose trimestre a trimestre a lo largo del ejercicio, de modo que cerró el año con un descenso interanual para el cuarto trimestre del 5,5 por 100.

El descenso en la producción se saldó con una reducción del empleo en términos equivalente a tiempo completo de la Contabilidad Nacional Trimestral⁴⁰, del 1,2 por 100, segundo año consecutivo que se reduce la ocupación en el sector secundario. De acuerdo con la Encuesta de Población Activa, la ocupación en la industria se redujo en un 1,1 por 100, y concretamente la de la industria manufacturera lo hizo en un 1,0 por 100.

En 2008, la producción industrial registró un descenso medio del 6,5 por 100, 8,8 puntos por debajo del nivel medio alcanzado en 2007, revelando un deterioro muy intenso a lo largo del año, atendiendo al empeoramiento de las expectativas empresariales y a la generalización de la crisis entre los principales socios comerciales.

En términos interanuales por trimestres, se advierte que el agravamiento en la caída se concentró principalmente en la última parte del año, llegando a cifras de dos dígitos en el último trimestre del año, de modo que la caída del índice de producción industrial (IPI) durante el primer trimestre fue del 3,8 por 100, mientras que el cuarto trimestre cerraba el ejercicio con un descenso del 14,7 por 100. La tasa interanual de diciembre corregida de efectos de calendario revelaba que se había dejado de producir uno de cada cinco productos industriales que se fabricaban un año antes, en 2007.

Ninguno de los grandes grupos de bienes clasificados por su destino económico fue ajeno a este descenso, sobresaliendo los de consumo duradero, los intermedios y los de equipo. Todos ellos iniciaron el año con tímidos descensos en sus índices de producción, pero en el último trimestre las caídas llegaron a valores de dos dígitos.

En concreto, la producción de bienes de equipo que habían liderado la producción industrial en el ejercicio precedente, no pudo resistir el deterioro generalizado de la actividad, de modo que en el cuarto trimestre su índice registró una variación interanual del -15,8 por 100. La producción de bienes intermedios continuó cayendo a lo largo de 2008,

40. Incluye energía.

siguiendo la tendencia iniciada a finales de 2007, hasta llegar a un descenso interanual en el cuarto trimestre del 24,0 por 100. Solamente el IPI de bienes energéticos cerró el ejercicio con una variación media anual positiva, del 1,4 por 100, aunque a finales de año su tasa interanual mostraba, al igual que el resto de bienes industriales, valores negativos.

La trayectoria seguida por el IPI de bienes de consumo revela, por su parte, una moderación más acusada en sus ritmos de crecimiento, que llega a tasas negativas en el último trimestre del año. En su conjunto, el IPI de los bienes de consumo descendió de media anual un 4,9 por 100, 6,7 puntos por debajo del crecimiento registrado un año antes. Su evolución trimestral, en términos interanuales, manifiesta un considerable deterioro, que responde fundamentalmente al comportamiento del IPI de bienes de consumo duradero, que registró un descenso del 23,2 por 100 a final de año, probablemente como resultado de la incertidumbre sobre la evolución del consumo privado, que en los primeros meses del año sufrió las consecuencias de unos mayores tipos de interés y de una mayor inflación para, a finales de año, revelar el impacto del deterioro de la actividad y sus efectos negativos sobre el empleo.

Atendiendo a la clasificación CNAE-93 (cuadro I-18) se observa el diferente impacto de la crisis en la producción de las veinticinco ramas analizadas en el IPI. En términos de tasas de variación interanual de diciembre, los mayores descensos se registraron, por este orden, en las ramas de fabricación de vehículos de motor, de equipos informáticos, de otros minerales no metálicos y de caucho. El descenso en la fabricación de vehículos de motor, que no hizo más que profundizar la tendencia iniciada un año antes, explicó por sí sola un quinto de la caída de la producción industrial. Por su impacto en el IPI general, dada su elevado peso dentro del índice, también destacó el deterioro en la producción de otros minerales no metálicos (vidrio, productos cerámicos, azulejos, ladrillos o cemento), directamente vinculado al parón de la actividad constructora.

En un año de evidente deterioro de la actividad cabe destacar que, del conjunto de ramas, cuatro consiguieron registrar avances en sus producciones, concretamente, la fabricación de tabaco, de productos energéticos, de alimentación y bebida y de equipos de precisión, óptica y relojería. Curiosamente, exceptuando la última, todas rompieron en 2008 la tendencia al declive que, de manera general, venían registrando desde 2005. La recuperación que en términos interanuales de diciembre mostró la fabricación de productos de alimentación y bebidas resulta reseñable, puesto que es la rama de mayor ponderación en el IPI.

CUADRO I-18. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD (CNAE-93), 2001-2008
(Variación interanual de diciembre)

Ramas de actividad	Ponderación	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Industrias extractivas	1,6	-4,1	-4,5	10,6	2,3	-8,6	3,8	-12,1	-14,1
Productos energéticos	0,7	7,0	-24,9	13,5	4,0	-20,6	4,0	-20,6	5,8
Otros minerales	0,9	-14,5	15,4	8,9	1,1	-8,4	7,4	-7,3	-23,7
Industria manufacturera	88,7	-7,6	7,0	3,6	0,4	0,8	1,2	-1,0	-17,5
Alimentación y bebidas	12,1	7,3	4,4	6,3	5,4	-1,3	-6,0	-2,0	2,4
Tabaco	0,5	-9,9	6,8	-17,1	-14,8	-6,4	-18,9	11,7	11,5
Textil	2,6	-11,0	1,4	1,0	-6,8	-14,1	-8,0	-2,4	-27,3
Confección y peletería	2,1	-7,8	-25,7	-3,6	-0,2	-10,1	5,5	-3,9	-14,0
Cuero	1,2	-13,1	17,2	-22,3	-14,9	-18,4	-8,1	-10,7	-8,1
Madera	2,1	-1,7	4,6	1,9	-1,0	2,6	3,7	-13,0	-26,8
Papel	2,7	-6,0	11,2	7,2	2,4	0,2	2,4	-0,2	-8,5
Edición	5,2	1,3	7,9	0,4	7,3	1,0	0,8	-1,9	-13,0
Coquerías	2,5	-5,1	9,1	2,4	-1,0	2,5	-3,5	1,6	0,0
Química	8,5	-8,7	9,7	3,9	-3,3	2,0	1,7	-0,3	-17,1
Caucho	4,2	-9,7	19,2	-0,1	0,5	0,4	-0,4	-2,1	-35,6
Otros minerales no metálicos	7,2	-4,1	-2,3	3,2	4,9	0,5	-1,4	-5,6	-36,2
Metalurgia	4,3	-10,7	9,9	4,7	0,9	4,1	2,0	-1,4	-29,6
Productos metálicos	8,6	-11,5	17,1	-2,1	2,3	8,2	-1,9	0,6	-16,2
Maquinaria y equipo mecánico	6,1	3,8	0,6	2,6	1,5	3,7	13,3	7,3	-13,6
Equipos informáticos	0,5	-55,5	-34,1	3,8	-17,1	-10,0	-44,8	-13,0	-40,8
Maquinaria y material eléctrico	3,3	-10,3	22,4	11,9	0,5	1,7	9,1	3,6	-25,0
Material electrónico	1,3	-33,4	-18,3	-4,6	-1,6	-15,6	-1,6	16,6	-26,5
Equipo de precisión, óptica y relojería	1,1	-9,0	4,7	11,8	0,8	-4,1	22,5	1,6	1,6
Vehículos de motor	7,4	-22,8	11,7	14,2	-10,7	-0,4	4,7	-4,3	-47,9
Otro material de transporte	1,7	-28,3	11,1	11,1	0,4	2,6	-6,1	2,2	22,4
Muebles y otras manufacturas	3,6	6,1	-14,4	1,6	-4,7	1,8	14,2	-5,8	-25,4
Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	9,7	13,2	-7,3	8,5	6,4	6,7	-3,0	5,7	-2,6
IPI general	100	-6,3	2,0	1,2	0,8	4,5	4,5	-2,3	-19,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Sector del automóvil

La industria del automóvil fue una de las que acusó de manera más grave el debilitamiento de la actividad de modo que, según los datos de la Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones (ANFAC), la producción de vehículos descendió en 2008 un 12,0 por 100. El descenso de las exportaciones hacia los mercados europeos y unas previsiones poco halagüeñas sobre las ventas tanto en España como en Europa explicaron el descenso en la fabricación de automóviles. La mayor caída correspondió a los vehículos todo terreno con un descenso de la producción del 37,3 por 100, seguido de los turismos, un 11,5 por 100 y los vehículos industriales, 9,1 por 100. La exportación de vehículos cayó un 8,7 por 100, correspondiendo el mayor descenso a los vehículos todo terreno.

Según ANFAC este descenso de la producción, provocó que más de 40.000 trabajadores de las fábricas de vehículos se encontraran, en los primeros meses de 2009, afectados por expedientes de regulación de empleo (EREs). A los que habría que sumar unos 33.000 de la industria de componentes y alrededor de otros 30.000 de la red comercial.

Las ventas en España, aproximadas por el número de matriculaciones, cayeron durante 2008 un 29,7 por 100. El impacto de la crisis sobre la renta de los hogares provocó, en primera instancia, un considerable descenso del consumo de bienes duraderos, de los cuales el automóvil es el ejemplo más paradigmático, circunstancia que junto a la menor liquidez en los mercados crediticios, a lo que no fueron ajenas las financiadoras especializadas en consumo, y a la desaparición del Plan PREVER, explicarían una gran parte del retroceso en las matriculaciones. Al menor número de matriculaciones de turismos, tendencia que se inició en 2007, se sumó en 2008 una fuerte reducción en la matriculación de vehículos industriales, -37,9 por 100, como no podría ser de otro modo dado el impacto de la crisis sobre el conjunto de la actividad productiva.

Ante la considerable moderación en la venta de automóviles, el Gobierno presentó en julio de 2008 el Plan Vehículo Innovador-Vehículo Ecológico (Plan VIVE) como sucesor del Plan PREVER, y pretendía inicialmente la sustitución de casi 250.000 vehículos de más de 15 años, por otros menos contaminantes, graduando las ayudas en función de las emisiones de CO₂, así como al cumplimiento del automóvil nuevo de determinados aspectos de seguridad vial.

No obstante, y a pesar de que las autoridades españolas fueron de las primeras en Europa en mostrar una cierta sensibilidad hacia el sector del automóvil, el Plan VIVE, en su diseño inicial, resultó poco eficaz para lograr los objetivos planteados y, a la luz de la imparable caída en la venta de automóviles, tuvo que ser revisado en noviembre. Tras esa modificación, el Plan redujo de 15 a 10 la antigüedad del vehículo elegible para el achatarramiento e incluso eliminó dicho límite de edad para los vehículos de más de 250.000 kilómetros. El importe máximo de la operación se estableció en 30.000 euros, 10.000 euros más que lo aprobado en julio, y permitió una financiación sin intereses para los primeros 10.000 euros (frente a los primeros 5.000 del Plan inicial), mientras que el resto de la financiación se haría a un tipo fijo del 2,5 por 100.

A finales de ejercicio y durante los primeros meses de 2009 la mayor parte de los socios comunitarios fueron presentando sus medidas directas o indirectas de apoyo al sector. Todo ello suscitó la polémica sobre si este tipo de ayudas sectoriales pudiese afectar a la libre competencia y, por consiguiente, ir en contra del espíritu de los tratados comunitarios y específicamente de la política de la competencia. Los Estados miembros combinaron ayudas al sector con incentivos directos a la compra, abriendo el debate en España sobre si resultaba conveniente recuperar este tipo de incentivos, aplicados por el Plan PREVER hasta 2008, o si con la financiación blanda ofrecida por el plan VIVE era suficiente. No obstante, los productores españoles, en los primeros meses del año comenzaron a percibir los efectos en sus mercados de exportación de las medidas aprobadas en el resto de los países comunitarios.

Haciéndose eco de la tendencia en Europa, y sumado a la necesidad de reactivar un sector estratégico, dados sus efectos de arrastre sobre otros ámbitos y su contribución a las exportaciones españolas, en febrero de 2009, el Ministerio de Industria presentó el Plan Integral de Automoción, que se enmarcaría dentro del Plan E. El Plan Integral parte de una actuación interministerial coordinada y se articula en torno a cinco grandes ámbitos: medidas industriales y de impulso de la demanda, laborales, medidas de impulso a la logística, de fomento de la I+D+i y de carácter financiero (cuadro I-19). Según el Gobierno, las ayudas alcanzarían alrededor de los cuatro mil millones de euros, menos que lo otorgado en Francia (9.220 millones) pero muy por encima de lo previsto en Alemania (2.000 millones) y en Reino Unido (3.000 millones).

CUADRO I-19. PLAN INTEGRAL DE AUTOMOCIÓN

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio Medidas industriales y de impulso a la demanda	• Plan de Competitividad de la Automoción • Impulso al vehículo híbrido-eléctrico • Plan VIVE: renovación del parque de automóviles • Apoyo internacionalización y diversificación
Ministerio de Trabajo e Inmigración Medidas laborales	• Aplazamiento de pago de cuotas de la Seguridad Social • Reposición de las prestaciones por desempleo • Formación para el empleo • Reducción de la cotización de la Seguridad Social por contingencias profesionales • Control de los procesos y el gasto de la prestación por incapacidad temporal
Ministerio de Fomento Impulso a la logística	• Plan de Potenciación del transporte por ferrocarril de mercancías • Plan sectorial de transporte de mercancías por carretera • Transporte marítimo (autopistas del mar)
Ministerio de Ciencia e Innovación Fomento de la I+D+i	• Ayuda directa a la I+D+i en el sector de automoción (P.N.I+D+i) • Deducciones fiscales a la I+D+i del sector de automoción
Ministerio de Economía y Hacienda Medidas financieras	• Financiación a las pymes: Líneas ICO-PYME e ICO-Liquidez* • Financiación del Banco Europeo de Inversiones

* No específica para automoción.

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Si bien resultaba esencial incentivar una estrategia de medio y largo plazo para garantizar la viabilidad del sector de la automoción, como las medidas relativas a las infraestructuras, la inversión en I+D+i o el impulso de vehículos menos contaminantes, la evolución del sector en 2008 exigía en los primeros meses de 2009 medidas con un impacto inmediato. Sólo aquéllas incluidas en el Plan de Competitividad del Ministerio de Industria, dotado con 800 millones de euros, podrían tener un efecto sobre el sector a corto plazo; el número de ayudas solicitadas superó cinco veces esa dotación inicial, poniendo de manifiesto una vez más la grave situación por la que atravesaba la industria del automóvil.

Energía

La rama energética aumentó su producción en 2008 con un crecimiento medio anual del VAB del 1,9 por 100, 1,1 puntos por encima del avance de 2007, aunque la evolución trimestral revelaba un empeoramiento en su producción en sintonía con el deterioro de la actividad económica general, ya que en el último trimestre su crecimiento interanual fue del 0,0 por 100.

La demanda anual de energía eléctrica aumentó un 0,7 por 100, descontada la influencia de la laboralidad y de la temperatura, y alcanzó los 263.842 GWh⁴¹. Esta demanda fue cubierta en un 76,0 por 100 por el régimen ordinario, reduciendo su participación en tres puntos porcentuales, dentro del cual destacó nuevamente el fuerte incremento de la producción de ciclo combinado, participando en la generación de electricidad en un 33,0 por 100 en detrimento de la contribución del carbón y de la hidráulica. La producción de régimen especial, que aumentó su peso en cuanto a cobertura de la demanda hasta el 24,0 por 100, registró incrementos tanto en la producción eólica como en el resto del régimen especial, cubriendo respectivamente un 11,0 y un 13,0 por 100 de la demanda.

Nuevamente, en 2008, el saldo de los intercambios internacionales de energía eléctrica fue positivo, situándose prácticamente al mismo nivel que en 2007, permitiendo compensar el saldo importador con Francia y que confirmaría la consolidación de las exportaciones tanto a Marruecos como a Portugal. En este último caso gracias a la puesta en marcha, el 1 de julio de 2007, del Mercado Ibérico de la Electricidad (MIBEL), paso decisivo para la integración de los mercados eléctricos español y portugués.

En el ámbito normativo destacó la aprobación de la nueva norma reguladora sobre la retribución de la producción de energía fotovoltaica, Real Decreto 1578/2008⁴², que no estuvo exenta de polémica tanto por el tiempo que tardó en publicarse, provocando una elevada incertidumbre en el sector paralizando la construcción de nuevas plantas y

41. Red Eléctrica de España, *Boletín mensual*, diciembre 2008.

42. Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre, de Retribución de la actividad de producción de energía eléctrica mediante tecnología solar fotovoltaica para instalaciones posteriores a la fecha límite de mantenimiento de la retribución del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, para dicha tecnología.

poniendo en riesgo el empleo en esta actividad, como por el redactado final de la norma en el que se prevé una reducción de las primas a las empresas y la fijación de un tope de producción anual. Los recortes respondían al hecho de que desde la aprobación del Real Decreto 661/2007, el crecimiento de la potencia instalada experimentado por la tecnología solar fotovoltaica había sido muy superior al esperado.

Por otro lado, en los primeros meses de 2009, se aprobó el Real Decreto 485/2009, de 3 de abril, que regula la puesta en marcha del suministro de último recurso en el sector de la energía eléctrica. Esta norma responde a la necesidad de establecer un nuevo modelo de suministro, distribución y comercialización⁴³, en el que la actividad de suministro a tarifa dejaba de formar parte de la actividad de distribución y el suministro pasaba a ser ejercido en su totalidad por los comercializadores en libre competencia siendo los consumidores de electricidad quienes eligen libremente a su comercializador. Se establecía, además, la obligación de crear las tarifas de último recurso, únicas para todo el territorio español, que son precios máximos establecidos por la Administración para determinados consumidores, para quienes se concibe el suministro eléctrico como servicio universal⁴⁴. En este Real Decreto se establecen los criterios para determinar qué empresas comercializadoras deben asumir la obligación de ofrecer el suministro de último recurso, se especifica el régimen jurídico a aplicar a los consumidores con derecho a acogerse a la tarifa de último recurso, una vez que haya desaparecido el mercado a tarifa y se introducen las medidas necesarias para la determinación de los precios que deberán pagar aquellos consumidores que transitoriamente no dispongan de un contrato de suministro en vigor con un comercializador y, finalmente, se establecen medidas a aplicar por las empresas distribuidoras y comercializadoras para que el traspaso al suministro de último recurso sea compatible con el fomento de la competencia.

Por lo que respecta a los hidrocarburos⁴⁵, frente al crecimiento del año anterior, el consumo de productos petrolíferos cayó un 3,3 por 100 en 2008, y aunque responde a la debilidad del conjunto de indicadores económicos, se podría afirmar que al situarse 4,4 puntos por debajo del crecimiento de la actividad económica general pone de manifiesto una notable disminución del ratio de intensidad petrolera de la economía en 2008. La menor intensidad en el consumo de petróleo para el conjunto del año respondería en la primera mitad del ejercicio al elevado precio alcanzado por el barril de Brent, que llegaría durante el mes de julio a los 133,18 dólares, y en la segunda mitad del ejercicio a la ralentización de la actividad económica general.

43. Ley 17/2007, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector eléctrico, para adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad

44. Directiva 2003/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

45. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), *Boletín Estadístico de Hidrocarburos*, diciembre 2008.

Los precios medios de venta al público tanto de la gasolina 95 IO como del gasóleo de automoción experimentaron descensos que, en términos interanuales de diciembre de 2008, se situaron en el 21,1 y el 16,1 por 100, respectivamente, como consecuencia de la caída en la cotización internacional del crudo a partir del verano y del cambio del dólar con respecto al euro. A pesar del descenso de los precios, en línea con el parón en la actividad económica, la demanda de todos y cada uno de los hidrocarburos líquidos descendió en 2008, destacando el descenso, en términos interanuales de diciembre, del consumo de gasolina, un 6,0 por 100 y del gasóleo, un 3,9 por 100.

En cuanto al gas natural, tanto el consumo convencional como el destinado a la generación eléctrica mostraron avances respecto a 2008, de modo que aumentó una media anual del 10,9 por 100, frente al incremento del 4,3 por 100 en 2007. Durante el ejercicio las centrales de ciclo combinado experimentaron un considerable dinamismo, y a finales de ejercicio el consumo de gas natural para generación eléctrica representaría el 41,4 por 100 del total del consumo frente al 34,6 por 100 de 2007. El 58,6 por 100 restante correspondió a la demanda convencional, que nuevamente manifestó un menor recurso al mercado a tarifa a favor del mercado liberalizado, de modo que, la demanda en el primero registró un descenso del 59,8 por 100 mientras que el mercado libre creció un 12,0 por 100. Desde el punto de vista normativo, en 2008 se siguió avanzando en la puesta en marcha del suministro de último recurso estableciendo las tarifas a través de la orden ITC/2857/2008, de 10 de octubre.

Por último, respecto a la evolución concreta de las energías renovables, estas aportaron en 2008 el 7,6 por 100 del consumo de energía primaria en España, seis décimas más que en 2007. Además, la generación eléctrica a partir de fuentes renovables distintas de la hidroeléctrica aumentó, especialmente la eólica, con un incremento del 13,0 por 100 y la fotovoltaica, con un aumento del 400,0 por 100. El aumento de la producción de energías renovables elevó el grado de autoabastecimiento energético en 2008 hasta el 21,6 por 100, frente al 20,9 por 100 del ejercicio anterior, permitiendo un ligero avance en el objetivo de reducir la dependencia energética de la economía española.

Sin embargo, el problema para el desarrollo de las energías renovables sigue siendo su coste, más aún si se tiene en cuenta la dificultad existente para elevar las tarifas eléctricas, aspecto que incide negativamente en el grado de cumplimiento del Plan de energías renovables 2005-2010. Además, el descenso del precio del petróleo desde mediados de 2008 eleva considerablemente el coste de oportunidad de desarrollar las energías renovables.

No obstante, cabe recordar que más allá de ser una alternativa energética, las energías renovables podrían considerarse como una de las industrias de futuro en la que España ya ha demostrado tener ciertas ventajas competitivas. De hecho es uno de los países con mayor número de instalaciones de energía eólica, tras Alemania y Estados Unidos y cuenta con algunas de las empresas más importantes en energía renovables en el ámbito internacional.

3.2.3. Construcción

Desde 1998, el sector de la construcción, gracias al segmento de la edificación residencial, viene experimentando un crecimiento medio anual de cerca de un 6,0 por 100, convirtiéndose a lo largo de casi una década en la locomotora de la actividad productiva. El sector llegó a representar un 18,6 por 100 del VAB en 2007, teniendo en cuenta tanto el efecto directo como el efecto arrastre, cuando diez años antes alcanzaba un 11,3 por 100⁴⁶. La fortaleza de la demanda de vivienda y algunas características propias de este mercado propiciaron que se llegara a combinar el aumento en el parque de viviendas español con una fuerte escalada en sus precios (gráfico I-9).

Un conjunto de factores, fundamentalmente demográficos y/o sociales, sostenía la fuerte demanda de vivienda: el avance del empleo, los flujos migratorios y los cambios en las estructuras familiares, todos ellos propiciaron un aumento considerable en el número de hogares en España. El descenso en el desempleo y, tras la entrada en el euro, los menores tipos de interés, que llegaron en algunos ejercicios a ser negativos al descontar la inflación, mejoraron sustancialmente el grado de accesibilidad de los hogares españoles a una vivienda en propiedad. Además, las entidades financieras, sometidas a una elevada competencia en la captación de activos, ofrecieron considerables facilidades para acceder a los créditos hipotecarios, en ocasiones, con el apoyo de unas sociedades de tasación supuestamente independientes. Todo ello, junto a los elevados precios del mercado de vivienda en alquiler, sobre todo en las grandes ciudades, generó durante un largo periodo de tiempo la creencia de que la inversión en vivienda habitual resultaba más rentable que el alquiler de la misma.

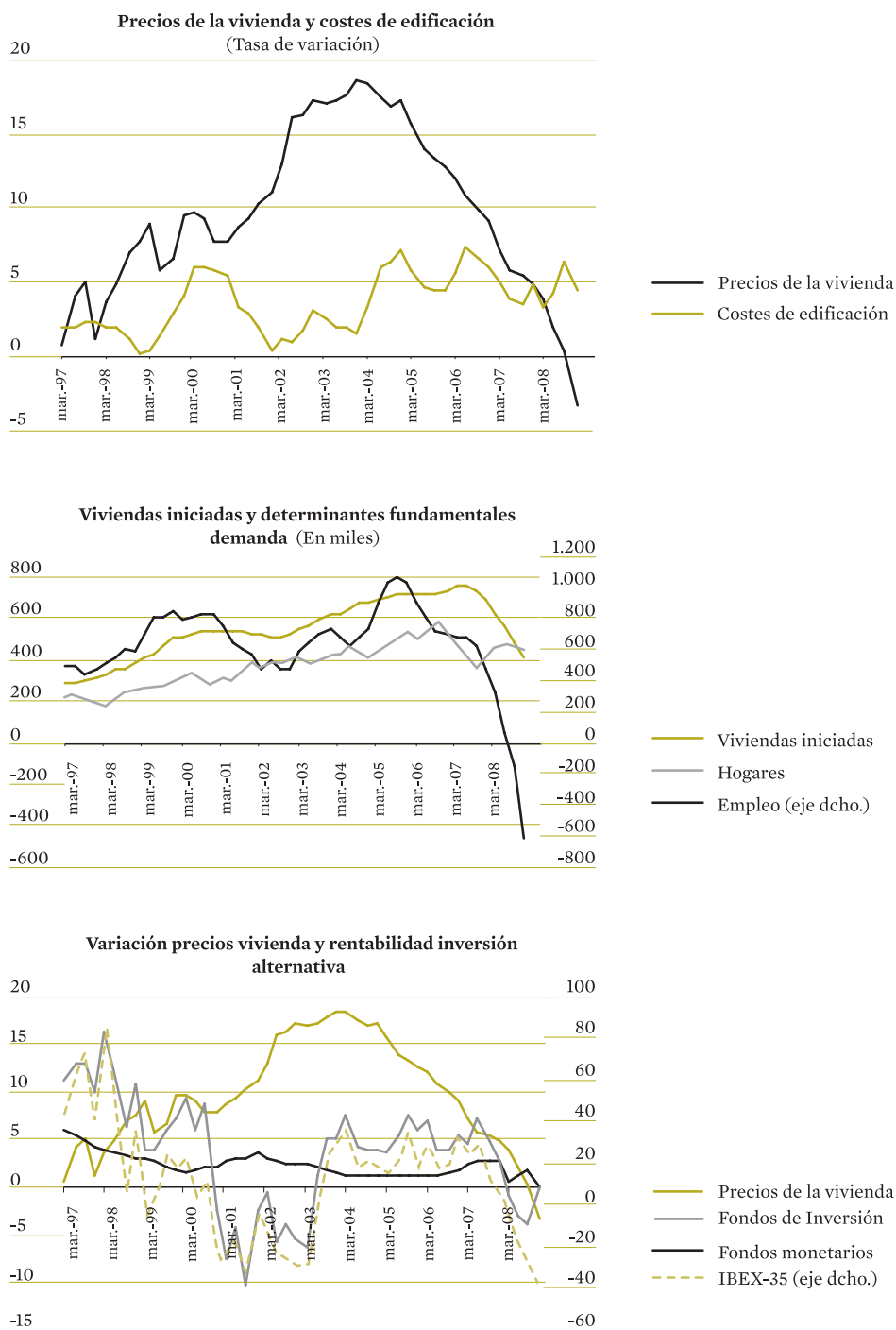
A esta demanda se sumó, durante el periodo 2000-2003, años de pobres resultados bursátiles, un considerable interés por la vivienda como valor refugio desde el punto de vista financiero. Este interés fue compartido no sólo por los residentes en España, sino también por los extranjeros, aspecto que explicaría parte del alza de los precios de las segundas residencias, fomentando la actividad del sector en los territorios más turísticos.

La producción reaccionó con retraso a este impulso de demanda, desfase característico de este mercado, dados los elevados costes e inversión temporal que supone generar el producto, provocando una sobrerreacción de los precios que, en teoría, se corregiría a medida que se fueran introduciendo en el mercado nuevas unidades productivas. Sin embargo, durante mucho tiempo, los avances de la demanda estuvieron por encima de la oferta, generando un crecimiento desmesurado en los precios de las viviendas.

La oferta estaba, además, condicionada por la disponibilidad de suelo edificable. La liberalización del suelo de 1998 que buscaba, *a priori*, generar una mayor oferta de suelo, con el objetivo de abaratar este *input* y favorecer una reducción de precios, produjo, sin embargo, el efecto contrario. Las Administraciones locales encontraron en la

46. SEOPAN, *Informe anual de la construcción*, 2007.

GRÁFICO I-9. INDICADORES MERCADO DE LA VIVIENDA, 1997-2008



Fuente: Banco de España.

recalificación del suelo una actividad generadora de elevados ingresos municipales; es más, ante la notable recaudación obtenida por esta vía, algunas consideraron que tenían margen suficiente para eliminar el Impuesto de Actividades Económicas.

A pesar del encarecimiento del suelo, los costes de edificación eran sustancialmente inferiores a los precios de venta del producto, haciendo de la construcción una actividad de elevada rentabilidad. La evolución de los mercados parecía justificar un aumento del crédito a esta actividad, de modo que las entidades financieras se mostraron dispuestas a facilitar el apalancamiento de las empresas promotoras y constructoras e infravaloraron el riesgo asociado a este tipo de créditos.

En 2005, el CES⁴⁷ cuestionó la sostenibilidad a largo plazo de este modelo de crecimiento basado en la construcción y en el endeudamiento de los hogares y planteó la necesidad de realizar un cambio que facilitase la absorción gradual y ordenada de los excesos del sector. Reconducir la actividad del sector no resultaba tarea fácil, dados los beneficios que había generado durante los últimos años, no sólo en términos empresariales, ya que también había permitido una elevada creación de empleo, había generado sustanciales ingresos para las Administraciones públicas, a todos los niveles, y había provocado, aparentemente, una mayor riqueza de los hogares españoles.

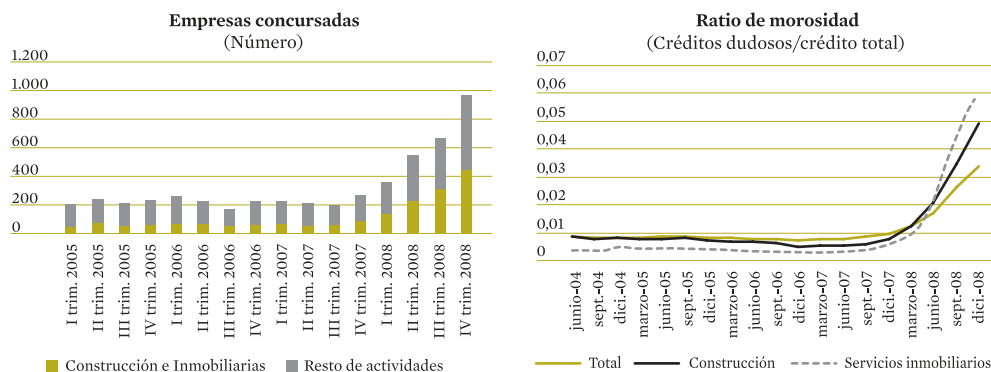
A partir de 2006, se venía produciendo una tímida y matizable desaceleración de la actividad, determinada fundamentalmente por una cada vez menor demanda, dado el empeoramiento en el grado de accesibilidad de los hogares y de la subida de los tipos de interés. La producción de viviendas tardó en reaccionar frente a esta ralentización de la demanda, y no fue hasta principios de 2008 cuando la oferta comenzó a descender.

En efecto, el ejercicio 2008 puso punto final de manera abrupta a la producción inmobiliaria. En contra del deseable aterrizaje suave del sector se produjo un descalabro en su actividad con graves consecuencias para el empleo. El VAB del sector de la construcción descendió un 3,3 por 100 de media interanual, 6,8 puntos por debajo del avance de 2007. El deterioro en el ritmo de actividad fue ganando ímpetu a medida que avanzaba el ejercicio, de modo que de un crecimiento del VAB del 1,5 por 100 en el primer trimestre se pasó a un ritmo del -8,0 por 100 en el último trimestre del año.

La menor actividad en este sector, altamente intensivo en mano de obra, se saldó con una destrucción de empleo del 10,7 por 100 en términos de empleos equivalentes a tiempo completo, cuando un año antes todavía era el sector en el que el empleo crecía a mayor ritmo. Si el deterioro del VAB fue significativo de trimestre a trimestre, en términos interanuales, el del empleo lo fue aún más, de modo que en el primero el empleo caía a un ritmo del 1,7 por 100, mientras que en el último lo hacía al 20,8 por 100.

47. Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2005*, capítulo I.3.9 sobre el patrón de crecimiento de la economía española.

GRÁFICO I-10. EMPRESAS CONCURSADAS Y RATIO DE MOROSIDAD EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN Y LOS SERVICIOS INMOBILIARIOS



Fuente: INE y Banco de España.

En la primera mitad de 2008, las dificultades de la demanda en términos de accesibilidad aumentaron por la fuerte subida de los tipos de interés y el deterioro de la renta disponible ocasionado por la aceleración del IPC, mientras que en la segunda mitad del año, el aumento del desempleo y las considerables restricciones crediticias fueron los principales factores explicativos de la menor demanda de vivienda.

Tanto el número de viviendas iniciadas como terminadas sufrieron descensos a lo largo del año. Las viviendas iniciadas descendieron un 59,4 por 100, profundizando la tendencia iniciada en 2007, cuando el número de viviendas iniciadas descendió un 24,7 por 100. Por su parte, las viviendas terminadas irían reflejando esta corrección gradualmente, de modo que en 2008 redujeron su número en un 4,1 por 100, cuando un año antes todavía crecían en un 9,5 por 100. En los primeros meses de 2009, podría suceder que el número de viviendas terminadas experimentase un retroceso aún mayor al que se podría esperar del menor número de viviendas iniciadas, como consecuencia del cese de actividad de algunas empresas antes de finalizar las obras. De hecho, resulta reseñable, tanto en términos absolutos como relativos, el alto número de procedimientos concursales que afectan a las empresas constructoras; aspecto que se agrava si se toman en cuenta las empresas que ofrecen servicios inmobiliarios (gráfico I-10). Según la Estadística del Procedimiento Concursal⁴⁸ elaborada por el INE, de las 2.528 empresas concursadas en 2008 un 44,4 por 100 pertenecen al sector de la construcción y de servicios inmobiliarios y a empresas.

48. El objetivo de esta estadística es proporcionar información trimestral sobre el número de deudores concursados y algunas de sus principales características a partir de la información recogida mensualmente de los nuevos Juzgados de lo Mercantil, de los Juzgados de 1ª Instancia y los Juzgados de 1ª Instancia e Instrucción con competencia mercantil.

En efecto, la actividad constructora, que se caracteriza por trabajar con elevados niveles de apalancamiento financiero, fue una de las primeras en sufrir la restricción del crédito; como no podría ser de otro modo, dada la elevada incertidumbre que rodeaba la evolución del sector en un entorno de enorme cautela financiera. Es más, la crítica situación del sector afectaría directamente a las entidades de crédito, como se analizará más adelante. Las empresas constructoras junto a las de los servicios inmobiliarios adeudaban a cierre de 2008 cerca de 470.000 millones de euros a bancos y cajas de ahorros. El crecimiento en la morosidad de estos créditos es uno de los mayores desafíos a los que se enfrentarían las entidades de crédito españolas en la crisis. El considerable peso de estos créditos sobre los activos bancarios resulta inquietante en un entorno de parálisis del negocio inmobiliario, al que además se habría sumado la banca como vendedor de los inmuebles adquiridos por los impagos.

Es probable que el retraso en el ajuste entre oferta y demanda, característico, por otra parte, de este mercado, diera lugar en 2008 a la existencia de sobreoferta de vivienda al menos en algunos territorios, lo que debería traducirse en una considerable corrección en los precios de las mismas. Sin embargo, el precio de la vivienda nueva ni siquiera descendió en 2008, registrando una tasa de variación del 1,2 por 100. En los primeros meses de 2009, el mercado aparentaba estar situado en un compás de espera, tanto por parte de la oferta, reticente a bajar los precios, aunque esta afirmación habría que matizarla por territorios, como por parte de la demanda, la solvente, que podría haber estado esperando descensos superiores en los precios.

Las previsiones sobre el desarrollo a corto plazo del sector en su conjunto resultaban en los primeros meses de 2009 nada halagüeñas. Además del considerable descenso en los visados de obra nueva, otros indicadores apuntaban en la misma dirección, como el consumo aparente de cemento, con un descenso interanual del 48,9 por 100 en los primeros dos meses del año o el creciente saldo negativo del indicador de la confianza en el sector, -37 puntos, seis puntos por debajo de la Eurozona y tres menos que en el cuarto trimestre de 2008.

La evolución de la obra pública reflejó el cambio descrito en términos de política económica. En los primeros meses del año se trataba de propiciar un aterrizaje suave de la actividad, facilitando el redimensionamiento del sector. Sin embargo, los problemas de finales de ejercicio obligaron relanzar la obra pública para, además de apoyar al sector, evitar un crecimiento desmesurado del desempleo y, sobre todo, para impedir un colapso del sistema financiero.

El resultado global para 2008 fue la recuperación moderada de la licitación oficial, alcanzando un crecimiento para el conjunto del ejercicio del 3,3 por 100, insuficiente para tomar el relevo de la iniciativa privada en el sector. Los esfuerzos, concentrados en la segunda mitad del año, se hicieron sobre dos tipos de obra: la

edificación residencial, de hecho la mitad de las viviendas iniciadas en España en el cuarto trimestre de 2008 era de protección oficial, y en obras públicas de carreteras y aeropuertos. Atendiendo a los diferentes niveles de Administración licitante, tanto la realizada por las administraciones centrales como la de las comunidades autónomas aumentó en 2008, un 8,2 y un 5,2 por 100, respectivamente; sólo la licitación de la administración local no aumentó respecto a 2007, y registró un descenso del 9,9 por 100.

Las autoridades españolas contemplaron medidas específicas dentro del Plan E favorecedoras de la actividad del sector con el objetivo de evitar o amortiguar el deterioro que se estaba produciendo en el mercado de trabajo (recuadro I-3).

RECUADRO I-3. MEDIDAS PLAN E ESPECÍFICAS PARA EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

Inversión pública en construcción:

- Fondo estatal de inversión local: Dotado con 8.000 millones de euros para financiación de obras de nueva planificación y de ejecución inmediata a partir de comienzos de 2009. Prevé la creación de 278.000 puestos de trabajo directos en el sector de la construcción, y el mantenimiento de la actividad de algunas pymes relacionadas, como los servicios de ingeniería, arquitectura, alquiler de maquinaria, entre otras. Las obras municipales financiables que contempla son, entre otras, las relativas a la rehabilitación o mejora de entornos públicos urbanos y promoción industrial, el equipamiento y la dotación de infraestructuras en redes viarias, la construcción, rehabilitación o mejora de equipamientos sociales, sanitarios, funerarios, educativos, culturales o deportivos.
- Fondo Especial del Estado para la Economía y el Empleo, complementario al anterior, dedicaría 630 millones de euros a financiar obras de construcción, rehabilitación, y mejora en el parque de edificios públicos del gobierno central, concretamente, cuarteles, casas-cuartel y comisarías; establece fondos adicionales para rehabilitación en el marco del Plan de Vivienda y para la realización de pequeñas infraestructuras de transporte.

Medidas que facilitan la financiación de la actividad privada. Más allá de las generales para el conjunto del tejido productivo, las que afectarían específicamente al sector serían:

- El Plan Renove Turismo, que contempla líneas de financiación del ICO para financiar al sector turístico, especialmente a las pymes, a la hora de realizar principalmente proyectos de rehabilitación de las infraestructuras turísticas y con ello generar empleo en el sector de la construcción y en las industrias auxiliares.
- Ampliación del aval del ICO para los bonos de titulización vinculados a la promoción de VPO cuyo objetivo es impulsar la financiación de vivienda protegida o de protección oficial (VPO), mediante la concesión de avales a Fondos de Titulización de Activos que incorporen préstamos hipotecarios de VPO a particulares. Las entidades participantes se comprometerán a reinvertir en la financiación de vivienda protegida, tanto a particulares como a promotores y constructores, la totalidad de la cuantía que haya sido efectivamente avalada mediante la constitución de los fondos de titulización.
- El Plan estatal de vivienda 2009-2012 prevé estimular la actividad del sector a través de la rehabilitación contemplada en el Programa Renove que incluye la rehabilitación aislada de edificios y actuaciones de mejora de la eficiencia energética, utilización de energías renovables y dispositivos de acceso para personas con discapacidad.

RECUADRO I-3. MEDIDAS PLAN E ESPECÍFICAS PARA EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN*(Continuación)*

Medidas que tratan de amortiguar el exceso de oferta en el subsector residencial

- Línea ICO-Vivienda dotada con 3.000 millones de euros destinada a fomentar y promover el mercado de viviendas de alquiler. Se le concede financiación a los promotores inmobiliarios para transformar las hipotecas sobre sus viviendas no vendidas en préstamos de más largo plazo, a cambio de que incorporen dichas viviendas al mercado de alquiler durante siete años. Como máximo, con cargo a esta línea se financiará hasta el 50 por 100 del préstamo, debiendo la entidad de crédito refinanciar el importe restante en los mismos términos y condiciones que los establecidos por el ICO.
- La modificación de las leyes de Arrendamientos urbanos, de Enjuiciamiento civil y de Propiedad Horizontal para dar un impulso al mercado del alquiler en España, en el sentido de ofrecer mayor seguridad jurídica ante abusos y/o demoras injustificadas en los pagos (en trámite parlamentario).
- Un nuevo marco normativo para las sociedades cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario para fomentar el mercado de alquiler. Su actividad principal ha de ser la inversión en activos inmobiliarios para su alquiler (viviendas, residencias, locales comerciales, garajes, hoteles, oficinas, entre otros). Su activo debe estar invertido, al menos, en un 85 por 100 en inmuebles urbanos destinados al arrendamiento y adquiridos en plena propiedad, en terrenos para la promoción de bienes inmuebles que vayan a destinarse a dicha finalidad o en participaciones en sociedades que cumplan los mismos requisitos de inversión. Estas Sociedades tributarán por los beneficios distribuidos a un tipo reducido del 18 por 100 en el Impuesto sobre Sociedades (en trámite parlamentario).

Oferta pública de adquisición de suelo, Convocatoria por la Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPE), del Ministerio de Vivienda, de una oferta para la adquisición de suelo privado con el objeto de destinarlo posteriormente a la promoción de vivienda protegida. Para financiar esta medida se ha previsto la inversión de 300 millones de euros, que se destinarán a la compra de suelo, y de 130 millones adicionales para su urbanización. Esta compra aliviaría los balances de distintos agentes: empresas constructoras, entidades financieras o administraciones locales que habían acumulado este activo de valor incierto.

El conjunto de medidas presentadas en el Plan E trataría de atajar los problemas coyunturales derivados del descenso de la actividad. Salvo las medidas orientadas a fomentar el mercado de alquiler, el resto tienen un cierto carácter cortoplacista al menos en sus efectos, echándose en falta una reflexión en profundidad sobre cambios más estructurales que eviten que se vuelva a producir un crecimiento desordenado de la actividad constructora.

El análisis de los determinantes de la evolución del sector en los últimos diez años permite afirmar la necesidad de proceder a una revisión de múltiples ámbitos. En primer lugar, la financiación de las administraciones locales, que confiando en los ingresos procedentes de la recalificación de suelo, aprobaron reducciones impositivas que, tras la caída de la actividad constructora, ha llevado a importantes estrangulamientos por la vía de los ingresos. Asimismo, la participación de las entidades financieras en la alimentación del *boom* exigiría una revisión de la regulación de los riesgos asociados a la actividad crediticia y a su interacción con las sociedades de tasación. Además, deberían participar activamente en el Plan de Educación

Financiera 2008-2012 presentado conjuntamente por la Comisión Nacional del Mercado de Valores y el Banco de España en mayo de 2008. Finalmente, y aunque ya se han dado pasos en ese ámbito, resulta necesario fomentar el mercado de alquiler en España, porque la evolución descrita en el segmento de la construcción residencial está íntimamente relacionada con la elevada propensión a la propiedad en este mercado⁴⁹, hecho que contrasta con la media europea, y que revela los problemas de escasez y carestía del parque de viviendas de alquiler.

3.2.4. Servicios

En 2008, el sector servicios volvió a constituirse como el más dinámico del conjunto de la actividad productiva, con un crecimiento medio para el conjunto del año del 3,1 por 100, 1,5 puntos por debajo del crecimiento de 2007. Desde una perspectiva trimestral, el sector reveló el impacto gradual de la crisis sobre la producción, sobre todo de los servicios de mercado. Así, el conjunto del sector cerró el ejercicio con un crecimiento interanual para el cuarto trimestre de sólo el 1,7 por 100 cuando un año antes era del 4,8 por 100. El deterioro fue más intenso en los servicios de mercado, que cerraron el cuarto trimestre con un avance interanual de sólo el 0,7 por 100. Los servicios de no mercado, por su parte, se mostraron más dinámicos que en 2007, cerrando el ejercicio con un crecimiento interanual en el cuarto trimestre del 5,5 por 100.

El sector servicios fue el único que en 2008 registró un aumento del empleo en términos de puestos equivalentes a tiempo completo, un 2,0 por 100, aunque trimestre a trimestre el ritmo de avance del empleo fue aminorándose, de modo que de crecer a una tasa interanual del 3,0 por 100 en el primer trimestre se pasó a avanzar a un ritmo interanual del 1,1 por 100 en el último.

Aunque en términos de contabilidad nacional trimestral se podría concluir que el impacto de la crisis sobre el sector servicios en su conjunto fue menor que para el resto de sectores, un acercamiento más detallado a los resultados del sector pondrían de manifiesto la gravedad de la situación en determinadas ramas del sector servicios, siendo la más afectada la de distribución comercial.

Según los Indicadores de Actividad del sector servicios del INE correspondientes a 2008, la cifra de negocios del sector servicios disminuyó un 3,2 por 100 respecto al conjunto del año 2007. Todos los sectores contribuyeron a ese deterioro, salvo el de las tecnologías de la información que registró un aumento del 1,1 por 100 gracias al avance en los servicios informáticos, ya que el resto, las telecomunicaciones y las actividades audiovisuales, mostró descensos en sus cifras de negocio.

*Indicadores de actividad
del sector servicios*

49. Véase en esta Memoria el apartado dedicado a la Vivienda, capítulo III.3.

El más afectado por el deterioro de la actividad económica fue, con diferencia, el comercio, cuya cifra de negocios descendió un 4,3 por 100. Dentro de esta actividad fueron los servicios de ventas de vehículos y combustible los de mayores pérdidas en cuanto a cifra de negocio, con una caída del 15,7 por 100, cuando un año antes crecía a una tasa interanual del 5,3 por 100.

El resto de sectores manifestaron igualmente sustanciales ajustes en sus cifras de negocio: el turismo, con una caída del 2,7 por 100, los transportes, un -0,8 por 100 y los servicios a empresas, con un retroceso del 0,2 por 100; dentro de estos últimos destaca el descenso de la actividad de selección y colocación de personal (-9,7 por 100), la segunda caída en importancia tras el de las ventas de automóviles y combustible.

La ocupación en el sector servicios, de acuerdo con esta misma fuente, descendió un 0,5 por 100, frente al crecimiento del 2,5 por 100 del ejercicio anterior. En este caso, fue el turismo el que registró el mayor descenso en la ocupación, un 1,4 por 100, en gran parte relacionado con la menor ocupación en hostelería; le siguieron los servicios a empresas con una caída del 1,2 por 100.

A lo largo de 2008 y en los primeros meses de 2009 se produjeron sustanciales avances en los trabajos para llevar a cabo la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva de Servicios⁵⁰. Estos trabajos fueron incluidos por el Gobierno como parte de las medidas de modernización de la economía dentro su estrategia para estimular la actividad, puesto que el sector servicios representa, en España, más de dos terceras partes del PIB y del empleo total y de él dependen de manera decisiva el crecimiento y la competitividad del resto de ramas de actividad.

Con la transposición de la Directiva al ordenamiento jurídico español se pretendía tanto impulsar la mejora de la regulación del sector servicios, garantizando la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, como la reducción de trabas injustificadas o desproporcionadas al ejercicio de su actividad, a través fundamentalmente de la creación de una ventanilla única electrónica, en aras de proporcionar un entorno más favorable y transparente a los agentes económicos que incentive la creación de empresas y generase ganancias en eficiencia, productividad y empleo en las actividades de servicios.

En concreto en octubre de 2008, el CES dictaminó el Anteproyecto de Ley sobre el Libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios (recuadro I-4) que trataba de responder a esta necesaria incorporación al ordenamiento jurídico español de los principios que introduce la Directiva de Servicios. Esta Directiva (conocida popularmente como Directiva Bolkestein⁵¹) es una de las piezas fundamentales de la estrategia

Transposición de la Directiva de Servicios

50. Directiva (2006) 123, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

51. Cabe recordar que el trámite de aprobación de la Directiva comunitaria fue prolongado y rodeado de un intenso debate tanto respecto a los servicios incluidos en su ámbito de aplicación, concretamente respecto al trato que daba a los servicios de interés social, como por la consideración de la aplicación del principio de país de origen, tanto en la legislación laboral y social de referencia a utilizar como en la regulación de la prestación de servicios.

comunitaria de impulso económico y de consolidación del mercado interior comunitario.

No obstante, la Directiva, y por tanto el Anteproyecto, no afecta al sector servicios en general, dejando fuera de su ámbito de aplicación los servicios financieros, los servicios y redes de comunicaciones electrónicas, los servicios de transporte, los servicios de las ETT, los servicios sanitarios, los servicios audiovisuales, las actividades de juego, los servicios sociales relativos a la vivienda social, a la atención a los niños y al apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas proporcionados directa o indirectamente por las Administraciones públicas; así como los servicios de seguridad privados. Tampoco se aplicará a las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública, a aquellos aspectos concretos relacionados con el acceso o ejercicio de una actividad de servicios regidos por otros instrumentos comunitarios (postal, energético o de aguas, entre otros), o a las materias reguladas en Directivas comunitarias que contienen normas más específicas sobre la prestación transfronteriza de servicios, como la de la libre prestación de servicios de los abogados, la relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y la referente al desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, que establece que a los trabajadores desplazados a otro Estado miembro les son de aplicación las condiciones de empleo y de trabajo establecidas en el Estado miembro en cuyo territorio se realiza el trabajo.

De este modo, las actividades de servicios que se ven afectadas por el Anteproyecto suponen el 87 por 100 del valor añadido del sector servicios en España y representan más del 50 por 100 del empleo total de la economía española.

Los trabajos de transposición continuaron durante los primeros meses de 2009, de modo que, en abril, este Consejo emitió dictamen⁵² sobre el Anteproyecto de Modificación de un extenso número de leyes para su adaptación a la futura Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. El Anteproyecto afecta a cuarenta y seis leyes, concretando sectorialmente la supresión de barreras que restringen el acceso y el ejercicio de las actividades de servicios, e incide en materias y sectores que están excluidos del ámbito de aplicación de la futura Ley, siendo este último aspecto objeto de numerosas observaciones por parte del CES en su dictamen. En el Dictamen se expresó igualmente el riesgo que suponían pronunciarse sobre un Anteproyecto que trata de adecuar la normativa vigente a una Ley que todavía se encontraba en tramitación parlamentaria. Asimismo, se consideró que la sustitución prevista en el Anteproyecto de las autorizaciones por la declaración responsable para el ejercicio de las actividades de servicios carecía de las especificaciones necesarias sobre su aplicación, seguimiento y verificación, resultando conveniente proceder a su desarrollo reglamentario en un periodo de plazo breve.

52. Dictamen 2/2009, de 28 de abril de 2009, sobre el Anteproyecto de Ley de Modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

RECUADRO I-4. PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL CES AL ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE EL LIBRE ACCESO Y EJERCICIO DE LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS

- La transposición de esta Directiva al ordenamiento jurídico español ofrecía una oportunidad para mejorar el nivel de calidad de los servicios, así como para impulsar y ampliar la participación en dicha mejora de las diferentes organizaciones sindicales, empresariales, profesionales y de consumidores y usuarios; así como de las organizaciones representativas de los sectores afectados.
- Se valoró positivamente que el Anteproyecto tratara de impulsar el sector servicios mediante la garantía del libre acceso y ejercicio de las actividades de este sector, así como, la reducción de las trabas injustificadas o desproporcionadas a su ejercicio. Aunque el proceso debería producirse siempre en el marco de una adecuada regulación de los mercados y de cohesión social.
- Se consideró que la implantación de una ventanilla única era una pieza fundamental en el propósito de reducción y simplificación de cargas administrativas, instrumento que, con las garantías adecuadas, se podría ir aplicando a los servicios excluidos. Además, las autoridades competentes deberían proveer la asistencia técnica, formación y asesoramiento sobre dicha ventanilla única.
- El considerable alcance de la Directiva y la complejidad de la regulación del sector servicios afectaría y exigiría la adaptación de numerosas normas sectoriales, proceso que, además de ser necesariamente rápido, debería contemplar la consulta al CES en relación con las normas sectoriales de transposición en el marco de sus competencias.
- En opinión del CES, la redacción del Anteproyecto mostraba cierta falta de coherencia entre el propósito y fines de la norma que podrían ir en perjuicio de la seguridad jurídica. En concreto, la Ley no pretende afectar a las condiciones de empleo y de trabajo contenidas en la legislación laboral, tanto en lo que respecta a los derechos individuales como colectivos, incluidos los convenios colectivos, pero esta no afectación solamente se recoge en la exposición de motivos, mientras que en el texto del articulado no resulta tan claro.
- En ocasiones la transposición se distanciaba, sin suficiente justificación, del texto literal de una Directiva cuya trabajosa y dificultosa elaboración acabó recogiendo las principales inquietudes expresadas desde los diversos ámbitos. En muchos de los casos, la transposición suponía una cierta alteración de los contenidos de la norma europea en el ordenamiento jurídico español, y así lo manifestó el CES en gran parte de las observaciones particulares.
- En aras de una mayor clarificación y simplificación de los procedimientos, el CES consideró que se debería poner un plazo en el Anteproyecto para el cumplimiento de la obligación de las Administraciones públicas de revisar los procedimientos y trámites aplicables. Parecen haberse identificado alrededor de 7.000 normas y/o procedimientos potencialmente afectados por la Directiva que se han clasificado en 22 áreas sectoriales de actividad y que pasarán a ser evaluados.

Fuente: CES, Dictamen 2/2008, de 20 de noviembre, sobre el Anteproyecto de Ley sobre el Libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios.

Distribución comercial

En 2008, el índice de ventas del comercio al por menor cayó un 6,1 por 100 en términos reales, 8,5 puntos por debajo de la variación del año anterior. El análisis trimestral revela que a lo largo del año se aceleró el proceso de amortiguación en el crecimiento del índice de ventas, pasando de una caída en términos interanuales del 3,9 por 100 en el primer trimestre a un descenso del 7,9 por 100 en el cuarto. Esta evolución de las ventas estaría estrechamente relacionada con el hundimiento del consumo de los hogares, dado el deterioro de la renta disponible y del empleo a lo largo del

año, en un contexto de elevada restricción crediticia, que afectó fundamentalmente a la venta de bienes de consumo duradero, que por su elevado precio suelen financiarse a crédito.

El análisis de los componentes del índice indica que el mayor descenso se produjo en las ventas distintas de la alimentación, y más concretamente en los bienes de equipamiento del hogar, que registró un descenso en su índice de ventas del 12,8 por 100. Las ventas de alimentación, como corresponde por contemplar los bienes de primera necesidad, fueron las de menor caída, un 2,5 por 100. Por modos de distribución comercial, las pequeñas cadenas comerciales sufrieron el mayor descenso, seguida por las empresas unilocalizadas y, finalmente, por las grandes superficies. Las grandes cadenas de distribución comercial incrementaron sus ventas en un 0,6 por 100.

Tal y como revela el indicador de confianza del comercio minorista de la Comisión Europea, el pesimismo fue el sentimiento más generalizado en el sector del comercio minorista, tanto sobre la situación del negocio para el conjunto de 2008 (-58 puntos, veinticuatro por debajo del nivel de 2007) como sobre las expectativas futuras de recuperación.

El sector de la distribución comercial será uno de los principales afectados por la Directiva de Servicios anteriormente mencionada⁵³. Concretamente, la norma comunitaria supondrá cambios relevantes en la política comercial española, sobre todo en lo relativo a las licencias comerciales municipales y, en el marco normativo estatal y autonómico, a las licencias específicas. Hasta diciembre de 2009, se evaluarán los regímenes de autorización existentes y su compatibilidad con la Directiva.

La Directiva prohíbe (artículo 14) ciertos requisitos que hasta ahora servían para decidir el otorgamiento de autorización de apertura de nuevos establecimientos. En concreto, no se puede recurrir a demostrar la existencia de una “(...) necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos posibles o reales de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente”. Es decir, se prohíbe la ordenación de la actividad económica en este ámbito, aunque sí permite supeditar las autorizaciones a razones urbanísticas, medio ambientales y/o de ordenación del territorio. La única vía para introducir la variable económica en el proceso de autorización de apertura sería contar con informes positivos de los órganos de defensa de la competencia.

Otro aspecto que afectará, igualmente, al sistema de autorizaciones de apertura español es la prohibición de la presencia de potenciales competidores en los órganos decisorios para el otorgamiento de licencias, en los que, hasta ahora, solían estar representados las asociaciones de comerciantes.

53. De hecho la modificación de la Ley de Ordenación del comercio minorista para adecuarlo a lo dispuesto en la Directiva se llevaría de manera separada al Anteproyecto de Ley de Modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Además de la regulación sobre licencias comerciales y segundas licencias, el sector de la distribución comercial está afectado por una amplia y prolija normativa, en su mayoría potestad de las comunidades autónomas, sobre aspectos relacionados con los horarios comerciales (horario semanal global, apertura en festivos o periodo de rebajas) o con impuestos específicos a los grandes establecimientos. Algunos estudios⁵⁴ apuntan que la regulación del sector resultaba en 2007 más restrictiva que la existente hace diez años. Además, señalan que las diferencias en el grado de regulación del sector entre comunidades autónomas han aumentado considerablemente en ese mismo periodo.

Servicios financieros

A pesar de que el primer impacto de la crisis no hizo mella en los balances de las entidades financieras españolas, sí tuvieron que hacer frente a los efectos que la contracción de la liquidez internacional, así como el deterioro de la actividad económica general y, más concretamente, el de las actividades relacionadas con la construcción y los servicios inmobiliarios, tendrían sobre sus balances. Resulta conveniente recordar que las entidades españolas mostraron una escasa exposición directa a los riesgos relacionados con las turbulencias financieras, al no mantener en sus balances aquellos productos complejos de incierta calificación crediticia protagonistas de la crisis. Además, dada la regulación de la actividad en España, no mantuvieron posiciones fuera de los balances bancarios y soportaron riesgos limitados en las operaciones de LBO (compras apalancadas de empresas).

No obstante, las entidades sufrieron en 2008 las consecuencias de las elevadas dificultades para acceder a la liquidez internacional. Si bien el modelo de banca que predomina en España es la banca minorista y, por tanto, la mayor parte de la financiación la obtienen de la captación de depósitos y/o con una estructura de financiación de largo plazo, en los últimos años las entidades, como vía de diversificación de sus fuentes de financiación, han recurrido a los mercados mayoristas a través de la titulización de activos. Tras las turbulencias, la financiación a través de las titulizaciones se encareció notablemente, y a pesar que en España las Carteras titulizadas se caracterizaron por su elevada calidad no consiguieron captar el interés de los inversores en este tipo de productos. Todo ello indica que las entidades españolas necesitarían desarrollar una adecuada gestión de su financiación recurriendo nuevamente a la de largo plazo, que a pesar de su mayor coste otorga una mayor estabilidad al sistema.

54. Matea, M. Ll. y Mora, J. S., *Una aproximación a la regulación del comercio al por menor a partir de indicadores sintéticos*, en Banco de España, Boletín Económico, octubre 2007.

El deterioro de la actividad económica general provocó un considerable aumento en la ratio de morosidad⁵⁵ de los créditos de las entidades, de modo que en diciembre de 2008, la relación entre los créditos dudosos y el total de créditos otorgado, ascendía a un 2,7 por 100, dos puntos porcentuales más que en diciembre de 2007. Este repunte de la morosidad se concentra sobre todo en el crédito al sector privado (empresas y familias) que representan un 77,0 por 100 del crédito total⁵⁶, de manera que, en este segmento, la ratio de morosidad alcanzó un 3,4 por 100 en el último trimestre de 2008, cuando en el mismo periodo del año anterior era un 0,9 por 100.

Repunte de la morosidad

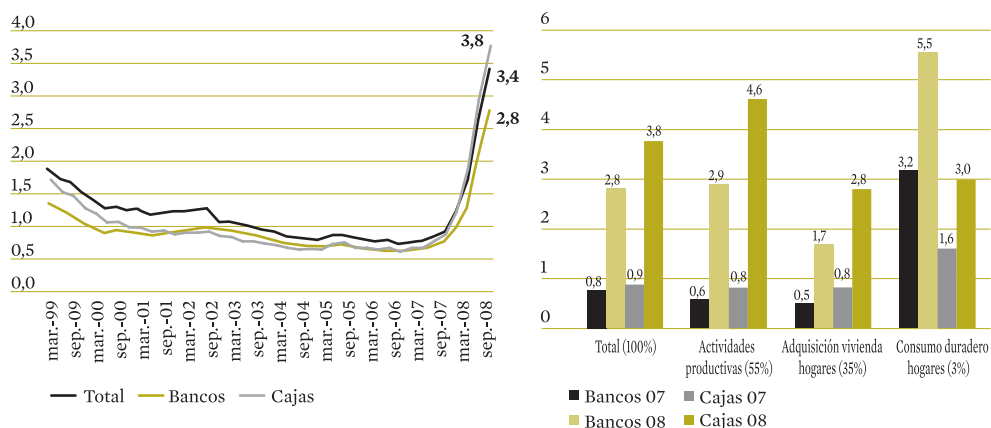
Tras el repunte de la ratio de morosidad, especialmente intenso en los últimos meses, existen diferentes factores explicativos, siendo el principal el deterioro de la coyuntura económica, así como factores normativos, como la nueva regulación contable para las entidades de crédito, que ha introducido una mayor celeridad en el reconocimiento de los créditos dudosos, o las modificaciones en la ley concursal que en cierto modo incentiva a solicitar el concurso de acreedores con mayor anticipación.

Realizando un análisis pormenorizado de este aumento de la morosidad se observa que, en contra de la percepción más extendida de que los aumentos de morosidad proceden del crédito hipotecario a los hogares, el mayor aumento en la tasa de morosidad se registró en los créditos otorgados a la actividad productiva. Los créditos al tejido productivo representaban, en 2008, el 55,0 por 100 del total del crédito privado, de los cuales un 3,7 por 100 se consideraban dudosos en el último trimestre del año, tres puntos porcentuales más que el ejercicio anterior. De hecho, la ratio de dudosos aumentó de manera más notable en los sectores en los que el crédito creció más fuertemente y con mayor celeridad en los últimos años. De este modo, los créditos otorgados a los sectores de la construcción y los servicios de promoción inmobiliaria fueron los que sufrieron un mayor repunte en esta ratio; convirtiendo la gestión de la exposición al sector inmobiliario en uno de los principales retos para las entidades de crédito españolas en el corto y medio plazo.

55. Se contempla la acepción amplia de tasa de morosidad, es decir créditos dudosos sobre el total. Esta es más elevada que la tasa estricta de morosidad. Los créditos dudosos son aquellos créditos que presentan dudas razonables sobre su reembolso total (principal e intereses) en los términos pactados contractualmente. Dentro de estos se incluyen los créditos morosos, que son los instrumentos de deuda que tienen importes vencidos por cualquier concepto (principal, intereses...) bien con una antigüedad superior a tres meses, bien por un importe superior al 25 por 100 de la deuda (salvo que se clasifique como fallidos). La información recogida en el Banco de España sobre créditos dudosos es más detallada; de este modo en el análisis se recurre a una definición de la tasa de morosidad amplia, enfrentando los créditos dudosos al total de créditos. A fecha de diciembre 2008 los créditos morosos ascendían a 52,2 mil millones de euros mientras que los dudosos eran 63,0 mil millones.

56. El resto del crédito de las entidades españolas, destinado a las Administraciones públicas, a no residentes y a entidades financieras, mostraron ratios de morosidad reducidos y estables durante el ejercicio 2008.

GRÁFICO I-11. TASA DE MOROSIDAD DEL CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO, 1999-2008
(Porcentaje de crédito dudoso sobre total de crédito)



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

La tasa de morosidad del crédito a los hogares, que representa el 44,6 por 100 restante del crédito privado, avanzó igualmente, alcanzando a finales de 2008 el 3,0 por 100, 1,9 puntos por encima de la tasa registrada un año antes. Más concretamente, el crédito hipotecario a los hogares presentó a finales de ejercicio una tasa de morosidad del 2,4 por 100, 1,7 puntos por encima de la ratio de diciembre de 2007. Históricamente, el crédito hipotecario a los hogares ha presentado tasas de morosidad bajas por las peculiaridades que este segmento presenta en España. El ordenamiento jurídico español, a diferencia del de los Estados Unidos, no contempla que la deuda hipotecaria pueda saldarse con la entrega de la vivienda. De hecho, el prestatario responde con todo su patrimonio hasta satisfacer el importe de esa deuda. De este modo, ante la caída de los precios de los inmuebles incluso por debajo de la deuda contraída para su compra, que genera una pérdida patrimonial para los hogares (*negative equity*), no se espera que se produzca en España la entrega masiva de inmuebles a las entidades de crédito. A pesar de ello, no puede restarse importancia al aumento de la morosidad de los créditos hipotecarios a las familias, ya que son un indicador de que un segmento de los hogares españoles hipotecados estaría atravesando verdaderas dificultades económicas en esta crisis.

Se observa que la morosidad no afectó de igual manera a los bancos y a las cajas⁵⁷, revelando las diferencias en las estrategias comerciales de ambos tipos de entidades. Así, las diferencias más sustantivas entre ambos son, por una parte, la mayor exposición de los bancos a la morosidad procedente del crédito al consumo de bienes duraderos, puesto que la mayor parte de las financieras de consumo pertenecen a algún grupo bancario, y por otra

57. Sólo se consideran los créditos otorgados por bancos y cajas, ya que ambos tipos de entidades representaban, en diciembre de 2008, el 91,0 del total de crédito otorgado por las entidades de crédito a otros sectores residentes.

parte, el considerable aumento de la morosidad en los créditos otorgados por las cajas a las actividades de construcción y servicios inmobiliarios.

El deterioro de la economía real y la persistencia de las dificultades financieras provocaron que el resultado neto de las entidades de depósitos españolas, según el Informe de estabilidad financiera del Banco de España⁵⁸, ascendiera a 23.936 millones de euros, un 21,7 por 100 menos que en 2007. El repunte de la morosidad, que supone un aumento de las dotaciones para insolvencias, las menores comisiones, como resultado de la menor actividad y de la mayor competencia en la captación de depósitos, y la disminución de los resultados de las operaciones financieras de las entidades explicarían los menores resultados.

Resultados de las entidades

Todo ello generó que el margen bruto, anterior margen ordinario⁵⁹, aumentara sólo un 4,3 por 100; y ello pese al incremento experimentado por el margen de intereses, un 14,1 por 100, que creció gracias a la favorable evolución de los ingresos procedentes de los productos financieros relacionados con el crédito a los clientes, que al estar referenciados en su mayoría a tipo variable permitió a las entidades ajustarlos a los cambios en el entorno, y pudieron compensar los crecientes costes financieros, sobre todo los relacionados con la captación de depósitos.

Las perspectivas para los servicios financieros a finales de 2008 y primeros meses de 2009 vendrían determinadas por unos menores volúmenes de actividad, unos mayores costes financieros y unas mayores dotaciones para insolvencias, dada la evolución al alza de la morosidad. Esta realidad generaría el debate sobre la necesidad de que las entidades realizasen una racionalización de sus gastos de explotación, tanto en el ámbito interno, reduciendo el número de oficinas, como en el ámbito externo, incluyendo la posibilidad de fusiones entre entidades.

Los gobiernos de un elevado número de países establecieron medidas específicas para ayudar a las entidades financieras, siendo alguna de ellas la recapitalización de las entidades que habían cometido errores, provocando un cierto malestar en las entidades que mejor habían gestionado la crisis financiera, subrayando, por tanto, la necesidad de que cualquier intervención cumpliera los principios de transparencia y de respeto a las normas de la competencia⁶⁰. De hecho, las

Medidas a favor del sistema financiero

58. Banco de España, *Informe de estabilidad financiera*, mayo 2009.

59. La presentación de los resultados de las entidades en 2008 responden a los cambios introducidos por la Circular del Banco de España 6/2008, de manera que el margen de intermediación pasa a denominarse margen de intereses y el margen bruto sustituye al margen ordinario, experimentando ambas magnitudes algunos cambios metodológicos que dificulta la comparación interanual.

60. En un primer momento, España era uno de los pocos Estados miembros que no había optado por la capitalización de sus entidades de crédito, lo que situaba a los servicios financieros de las entidades españolas en una posición de desventaja competitiva dentro del mercado interior comunitario. En Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria o Portugal llevaron a cabo medidas de recapitalización de entidades financieras (Dexia, Fortis, ING, Commerzbank, entre otras), muchas de ellas operan en varios países.

conclusiones del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea de octubre ponían de manifiesto la imposibilidad de aprobar una solución paneuropea y que cada país actuaría de manera independiente, aunque respetando las líneas generales de actuación coordinada entre los Estados Miembros, que deberían ajustarse a los principios de intervención oportuna y limitada en el tiempo, protección de los intereses de los contribuyentes y respeto a las reglas del mercado⁶¹.

RECUADRO I-5. MEDIDAS FINANCIERAS DEL PLAN E

Fondo de Adquisición de Activos Financieros:

El Fondo, creado por el Real Decreto-Ley 6/2008, de 10 de octubre, trata de aportar liquidez a las entidades de crédito a través de la adquisición de activos de la máxima calidad crediticia. El Fondo tiene una dotación inicial de 30.000 millones de euros, ampliables hasta un máximo de 50.000 millones, y se financia con cargo a los Presupuestos Generales del Estado mediante deuda emitida por el Tesoro. Hasta enero de 2009, el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros había realizado cuatro subastas, en las que el Estado compró más de 19.302 millones de euros en activos procedentes de las entidades de crédito residentes en nuestro país, en las últimas dos subastas se reservó un 25 por 100 para primar a las entidades que hubieran contribuido a reanimar la concesión de créditos.

Avales del Estado para las nuevas emisiones de deuda de las entidades de crédito:

Esta medida, aprobada en el Real Decreto-Ley 7/2008, de 13 de octubre, de Medidas urgentes en materia económico-financiera en relación con el Plan de acción concertada de los países de la Zona euro, trata igualmente de propiciar el acceso de las entidades a la liquidez a través de avales, por el cual las entidades pagan un precio, para las nuevas emisiones de deuda a largo plazo de las entidades de crédito, reforzando así la calidad crediticia de las mismas. Estos avales podrán utilizarse hasta el 15 de diciembre de 2009 por un importe máximo de 100.000 millones de euros. Además está previsto dar continuidad a este sistema de garantías durante 2010, para lo cual se han previsto otros 100.000 millones de euros adicionales.

Elevación de la cobertura del Fondo de Garantía de Depósitos y de Inversiones:

Dado el elevado grado de incertidumbre que se generó en el último trimestre de 2008, el gobierno procedió a elevar hasta 100.000 euros la cobertura por titular y entidad del Fondo de Garantía de Depósitos y de Inversiones mediante Real Decreto 1642/2008, de 10 de octubre, por el que se fijan los importes garantizados a que se refiere el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito y el Real Decreto 948/2001, de 3 de agosto, sobre sistemas de indemnización de los inversores.

Autorización para reforzar el capital de las entidades de crédito:

Mediante el Real Decreto-Ley 7/2008, de 13 de octubre, se autoriza al Ministro de Economía y Hacienda para ordenar la adquisición de títulos emitidos por las entidades de crédito residentes en España, que necesiten reforzar sus recursos propios y así lo soliciten, incluyendo participaciones preferentes y cuotas participativas, previo informe del Banco de España.

Mediante el Real Decreto-Ley 4/2009, de 29 de marzo, se autorizó la concesión de un aval del Tesoro Público para la financiación que pueda otorgar el Banco de España a favor de Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha.

61. Comisión Europea, *The recapitalisation of financial institutions in the current financial crisis: limitation of aid to the minimum necessary and safeguards against undue distortions of competition*, COM (2008) 8259 final, de 5 de diciembre de 2008.

En el marco del Plan de Acción concertada, el Gobierno español articuló una serie de medidas de apoyo al sistema financiero, que pasarían a formar parte del plan E: la creación del Fondo de Adquisición de Activos Financieros, el reforzamiento de la protección de los depositantes e inversores en nuestras entidades de crédito y Empresas de Servicios de Inversión, el establecimiento de avales del Estado para las nuevas emisiones de deuda de las entidades de crédito y el establecimiento de la autorización para llevar a cabo operaciones de recapitalización (recuadro I-5). Frente a las medidas aplicadas en otros países, el impacto de estas intervenciones financieras sobre las cuentas públicas parecían *a priori* menores, pero todo dependerá de la evolución del sistema financiero español en el medio plazo⁶².

El objetivo fundamental de las medidas era devolver la liquidez al mercado financiero español para recuperar el buen funcionamiento del crédito. Sin embargo, a pesar de que estas medidas comenzaron a aplicarse desde el cuarto trimestre de 2008, sus resultados no fueron inmediatos. Así lo reflejaba la Encuesta de Préstamos Bancarios del Banco de España, publicada en febrero de 2009, con información sobre el último trimestre de 2008 y con las expectativas de las entidades sobre los primeros meses de 2009.

*Restricción del crédito
por parte
de las entidades*

La encuesta reflejó el endurecimiento de las condiciones crediticias para la actividad productiva, por el empeoramiento de las expectativas de las entidades respecto al escenario macroeconómico y a las circunstancias particulares de los distintos sectores y empresas, así como por los riesgos asociados a las garantías requeridas, produciéndose la mayor contracción de la oferta de crédito en el caso de las operaciones a más largo plazo.

La restricción crediticia resultó especialmente grave en el caso de los créditos a las pequeñas y medianas empresas que sufrieron, en comparación las grandes compañías, un endurecimiento de los criterios de aprobación, un incremento en las garantías exigibles y del resto de gastos, excluidos intereses. El descuento de efectos comerciales se redujo considerablemente, lo que supuso para las pequeñas y medianas empresas graves problemas de liquidez. Atendiendo al problema específico de la financiación para las pymes, se aprobó a finales de ejercicio una nueva Línea ICO-Liquidez, específica para financiar su circulante. Se trataba de una medida excepcional, ya que hasta ahora el Instituto de Crédito Oficial (ICO) sólo había financiado operaciones de inversión y su dotación ascendía a 10.000 millones de euros, de los cuales 5.000 son aportados por el ICO y el resto por las entidades financieras.

La actividad del ICO se vio incrementada a medida que la crisis de liquidez aumentaba. Se combinó la ampliación de líneas ya existentes con la creación de líneas nuevas (cuadro I-15), casi todas ellas con el objetivo de propiciar la recuperación del

62. Para una valoración sobre el posible impacto presupuestario de las medidas financieras véase el apartado dedicado a sector público dentro de este mismo capítulo.

crédito a la actividad productiva, y principalmente, a las pequeñas y medianas empresas. De hecho, la crisis provocó un aumento considerable en el monto de las operaciones del ICO pasando a gestionar cerca de 50.000 millones de euros en 2009, cuando diez años antes las operaciones alcanzaban sólo los 4.400 millones.

Sin embargo, en general, las líneas tardaron en ponerse en marcha de manera efectiva. De hecho, tal y como revela la encuesta de marzo de 2009 sobre acceso de las pymes a la financiación ajena elaborada por el Consejo Superior de Cámaras, del total de empresas que recurrieron a las líneas ICO (unas 379.000 pymes en marzo de 2009), un 57,1 por 100 encontró obstáculos para la concesión de la financiación. Además, más de un tercio de ellas manifestaron que las entidades no quisieron ofrecerles información sobre las líneas del ICO⁶³.

Esta misma encuesta revela la especial incidencia que tendría la restricción crediticia sobre las pequeñas y medianas empresas. Un 78,3 por 100 de las pymes encuestadas (1.059.000 de 1.660.000) tuvieron problemas para acceder a la financiación externa procedente de las entidades financieras. De ese conjunto, un 17,1 por 100 no obtuvieron los créditos solicitados, mientras que el resto manifestó el considerable endurecimiento de las condiciones de acceso a dicha financiación. Tres cuartas partes de las pymes encuestadas solicitaron los créditos para financiar circulante, mientras que un 12,0 por 100 lo hizo para refinanciar deuda. De hecho, el 85,5 por 100 de las empresas habían experimentado retrasos en los pagos de sus clientes, y el 84,2 por 100 (162.000 empresas) de las pymes proveedoras de la administración pública tuvieron problemas para efectuar el cobro.

La persistencia en las dificultades de acceso al crédito de las pymes abrió el debate⁶⁴ durante los primeros meses de 2009 sobre la necesidad de dotar al ICO de mayores recursos, redefinir el papel del ICO, dotarlo de mayores recursos e, incluso, analizar la posibilidad de que el ICO pudiera conceder créditos con independencia de las entidades financieras.

El conjunto de medidas aprobadas en España a favor del sistema financiero para ha-

*Cambios regulatorios
para los servicios
financieros*

cer frente a la crisis se caracteriza por tener un cierto carácter de corto o medio plazo. Sin embargo, la crisis financiera internacional dejaría una serie de enseñanzas que exigirían cambios sustanciales en el marco regulatorio de los servicios financieros tanto mundiales como de los españoles⁶⁵.

63. A pesar de los resultados, la encuesta de marzo revela una mejora en el acceso a la financiación del ICO por parte de las pymes frente a enero y febrero.

64. Congreso de los Diputados, 17 de febrero de 2009, Proposición no de Ley sobre reestructuración del Instituto de Crédito Oficial (ICO).

65. Comparecencia de Julio Segura, Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, ante la Comisión de Trabajo específica para la elaboración de la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2008.

Paradójicamente, dada la rapidez en su propagación y en la profundidad que adquirió a nivel mundial, muchos de los problemas que caracterizan a la crisis financiera eran conocidos de antemano y objeto de discusión en los foros de supervisión y regulación financiera internacionales. Existía un cierto consenso sobre el endeudamiento excesivo, tanto de los hogares como de las empresas propiciado por un largo periodo de bajos tipos de interés y condiciones holgadas de liquidez; se había detectado una cierta relajación en los criterios de concesión de créditos que, de acuerdo con la evidencia empírica acumulada en este tipo de actividad, tendría repercusión en la situación financiera de las entidades en cuatro o cinco años; la proliferación de productos financieros complejos dificultaba una correcta evaluación de riesgos, y además habían permitido una traslación de dichos riesgos del sector regulado al no regulado; y, finalmente, se habían detectado numerosos problemas de conflictos de interés de las agencias de calificación de riesgos, en general.

En algunos aspectos la actuación de la autoridades españolas se consideró muy acertada. Así, la existencia de una Circular contable del Banco de España que regulaba las provisiones de carácter anticíclico, que fue utilizada de ejemplo en el entorno internacional, habría permitido hacer frente a la crisis con mayor seguridad. Esta medida iba contra corriente del contexto internacional, donde se había optado en general por una regulación procíclica. A pesar de que este tipo de intervenciones fueron catalogadas *a priori* como medidas que restaban competitividad a la economía española, afectando negativamente a la productividad total de los factores, en el largo plazo se ha comprobado su eficacia ante una situación de crisis, situando al sistema financiero español en una posición ventajosa respecto al resto de mundo.

Las enseñanzas que se derivan del impacto de la crisis financiera y económica en España son múltiples y requerirán actuaciones por parte de las autoridades, fundamentalmente de revisión de la regulación existente y de los sistemas de supervisión, todas ellas enmarcadas dentro de una actuación coordinada con los Estados miembros de la Unión Europea, o preferiblemente en un marco supracomunitario de actuación (recuadro I-6).

RECUADRO I-6. PRINCIPALES ENSEÑANZAS DE LA CRISIS Y RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN SOBRE EL SISTEMA FINANCIERO

La crisis de confianza en los mercados y en el sistema financiero provocó una mayor profundización de la crisis, apuntando a la existencia de problemas de transparencia en los mercados. Cabría, en consecuencia, realizar un esfuerzo por mejorar la transparencia en tres aspectos: la exactitud de la información periódica de las empresas, transparencia pre y post-contratación e información suficiente sobre las características de los productos.

La creciente complejidad de los productos financieros comercializados entre los inversores minoristas requiere por parte de las entidades un esfuerzo de información y asesoramiento mayor, aspecto que regula la Directiva de Mercado de Instrumentos Financieros (MiFID). Sin embargo, la aplicación práctica de sus mandatos resulta muy dispar entre entidades, por lo que sería necesaria una cierta homogenización en el tratamiento, resultando esencial que los inversores sepan con precisión los riesgos que asumen en la contratación de los productos financieros.

La crisis ha puesto, además, de manifiesto que la autorregulación no funciona cuando existe conflicto de intereses. Las agencias de calificación de riesgos, e incluso las sociedades de tasación han manifestado mantener problemas de independencia del resto de las entidades financieras, por lo que sus servicios deben ser regulados mejor.

También se ha puesto de relieve la necesidad de separar las funciones entre los supervisores de conductas y los de solvencia ya que resulta más eficaz para la gestión de las situaciones de crisis. La modificación de la arquitectura institucional de supervisión en España responde a esta necesidad, de modo que el proyecto contempla un modelo *twin peaks* frente al de supervisor único, donde el Banco de España se ocuparía de la solvencia de todas las sociedades que prestan servicios de inversión y la Comisión Nacional de Servicios Financieros, que acogería a la actual Comisión Nacional del Mercado de Valores y a la Dirección General de Seguros, se encargaría de la supervisión de conductas y mercados de todos los agentes y de la protección de todos los consumidores de servicios financieros.

Gran parte de la gravedad de la crisis responde a la insuficiencia de mecanismos de coordinación internacional, incluso entre los propios Estados miembros de la Unión Europea. Una coordinación supranacional eficaz exigiría, no sólo la convergencia de los mecanismos de supervisión y de los principios de regulación, sino también la toma de decisiones conjunta y simultánea. Resultaría conveniente establecer un sistema preventivo para poder detectar los riesgos de manera anticipada, lo que exige una estrecha coordinación entre supervisores y reguladores que en España se canaliza a través del Comité de Estabilidad Financiera.

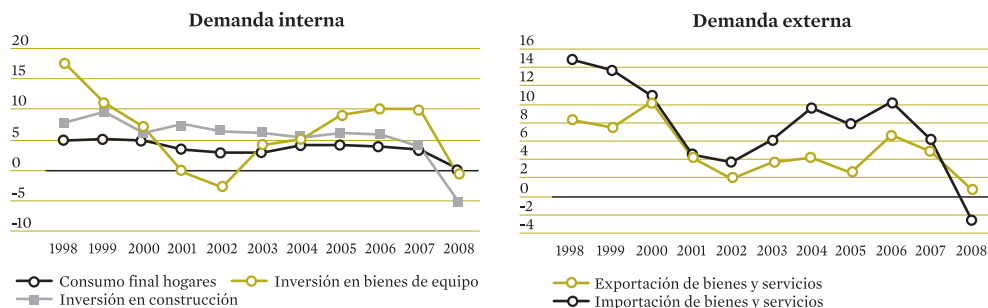
3.3. AGREGADOS DE LA DEMANDA

En 2008 se produjo un cambio radical en la participación de los diferentes agregados de la demanda en el crecimiento del PIB, de manera que mientras que la demanda interna dejó de ser el principal motor de impulso económico, la externa cambió el signo de su contribución al crecimiento, tornándose positivo.

La demanda interna redujo drásticamente su aportación al crecimiento de la economía española hasta 0,1 puntos, desde los 4,4 puntos aportados en 2007, como consecuencia del debilitamiento generalizado de todos sus componentes —con la excepción del gasto en consumo de las Administraciones públicas—, siendo especialmente significativo el deterioro registrado por el consumo de los hogares y por la inversión residencial.

GRÁFICO I-12. AGREGADOS DE LA DEMANDA, 1998-2008

(Tasas de variación interanual)

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

La intensa moderación de la demanda interna privada tuvo un claro impacto sobre las importaciones, que se desaceleraron a mayor ritmo que unas exportaciones que se vieron negativamente afectadas principalmente por el deterioro de las economías europeas, haciendo que la demanda externa aportara 1,1 puntos al crecimiento del PIB.

3.3.1. Demanda interna

La demanda interna mantuvo a lo largo de 2008 un perfil de intensa desaceleración, especialmente durante el segundo semestre, al coincidir la corrección de los desequilibrios acumulados durante la larga fase expansiva de la economía española con el agravamiento de la crisis financiera internacional iniciada en 2007.

De una aportación durante el primer trimestre de 2008 de 2,6 puntos positivos, la demanda interna pasó a detraer 3,0 puntos al crecimiento del PIB en los últimos tres meses del año, lo que se explica fundamentalmente por la fuerte caída registrada por la inversión en construcción y en bienes de equipo, así como por el retroceso en el consumo de los hogares, principal motor del crecimiento económico español durante el último ciclo expansivo.

Consumo

El deterioro del consumo se concentró exclusivamente en el sector privado, puesto que el gasto en consumo final de las Administraciones públicas avanzó por encima del crecimiento del año anterior. En conjunto, el gasto en consumo final se desaceleró 2,4 puntos porcentuales, situándose la tasa de crecimiento interanual en el 1,4 por 100.

En términos trimestrales, la tasa de variación interanual del gasto en consumo de los hogares pasó de un crecimiento del 2,0 por 100 en el primer trimestre de 2008, a una caída del 2,3 por 100 en último trimestre, tanto por la pérdida de confianza de las familias, como por el deterioro paulatino de los determinantes del consumo.

La confianza de los hogares registró un retroceso significativo a lo largo del año, afectada por la crisis financiera internacional, el deterioro de las perspectivas macroeconómicas y, muy especialmente, por el rápido ajuste del mercado de trabajo, tanto en términos de aumentos de la tasa de paro, como de destrucción de empleo.

En cuanto a la evolución de los determinantes del consumo privado, junto al fuerte deterioro registrado por la situación laboral, cabe destacar el impacto negativo que sobre la renta disponible de los hogares tuvieron durante gran parte del año las elevadas tasas de inflación; el endurecimiento de las condiciones de financiación, y la disminución de la riqueza de las familias, tanto por la caída del precio de la vivienda, como por el mal comportamiento de las cotizaciones bursátiles.

Todas estas variables amortiguaron el efecto expansivo que sobre la renta disponible de los hogares tuvieron durante el segundo semestre del año factores como la rebaja del IRPE, la desaceleración de la inflación a partir del mes de julio, o la mejora de la carga financiera de los hogares tras las rebajas de los tipos de interés iniciadas en el mes de octubre con el cambio de sesgo de la política monetaria del Banco Central Europeo.

Los indicadores de consumo privado mostraron en el conjunto del año un deterioro generalizado, que se agudizó a comienzos de 2009, tal y como indica la desaceleración de más de tres puntos porcentuales del indicador sintético de consumo⁶⁶, que cae un 0,1 por 100 en 2008, y un 1,6 por 100 en el primer trimestre de 2009.

Los índices de ventas al por menor elaborados por el INE, tanto el general como el correspondiente a grandes superficies, mostraron caídas durante todos los meses de 2008, registrando el primer trimestre de 2009 unas tasas de variación del -7,2 y -6,7 por 100, respectivamente, mientras que el indicador de ventas interiores de bienes y servicios de consumo de la Agencia Tributaria cayó en dicho periodo un 12,1 por 100⁶⁷.

Por su parte, el Índice de Producción Industrial de bienes de consumo filtrado cayó un 4,7 por 100 en 2008 y un 13,0 por 100 en los tres primeros meses de 2009; llegando a registrar el componente de bienes de consumo duradero a comienzos de 2009 una caída del 32,7 por 100, lo que pone de relieve el especial deterioro registrado por este tipo de productos. Así, los retrocesos registrados por la cifra de negocios de la industria de bienes de consumo del INE (-13,7 por 100 en el primer trimestre de 2009) y por el índice de entrada de pedidos de bienes de consumo (-13,1 por 100), fueron también especialmente acusados en el caso concreto de los bienes de consumo duraderos, con caídas del 39,0 y del 35,8 por 100, respectivamente.

66. El indicador sintético de consumo se calcula a partir del siguiente conjunto de indicadores parciales: matriculación de turismos, índice del comercio al por menor, disponibilidades de consumo, remuneración de asalariados real, ventas interiores de bienes y servicios de consumo en grandes empresas deflactadas y a población constante e indicador de confianza de los consumidores. Fuente: Secretaría General de Análisis Coyuntural y Previsiones Económicas del Ministerio de Economía y Hacienda.

67. Datos corregidos de efecto calendario y deflactados.

La mayor intensidad en la moderación del gasto de los hogares en el caso de los bienes duraderos se apreció especialmente en el indicador de matriculaciones de automóviles, las cuales, según los datos de la Dirección General de Tráfico, cayeron un 27,5 por 100 en el conjunto de 2008, y un 44,2 por 100 hasta abril de 2009.

Finalmente, el indicador de confianza elaborado por la Comisión Europea retrocedió sensiblemente, hasta situarse en -34 en 2008, y en -43 entre los meses de enero y abril de 2009, produciéndose un deterioro generalizado de todos sus componentes, especialmente del correspondiente a la tendencia del desempleo y de la evolución futura de la situación de la economía en general.

El dinamismo mostrado por la renta disponible de los hogares durante el último ciclo expansivo de la economía española, unido al favorable contexto macroeconómico y a unas holgadas condiciones monetarias y financieras, se tradujeron en un notable incremento de la riqueza de los hogares, tanto en activos financieros como en activos reales; aumento que, por otra parte, sustentó en buena medida la evolución alcista del gasto en consumo privado, como ya se ha señalado anteriormente.

Igualmente, en este periodo, en lo que respecta a la riqueza financiera, cabe destacar el cambio producido en su composición, con un aumento significativo del peso de las acciones y otras participaciones, así como de las reservas técnicas de seguro⁶⁸, frente a una disminución de la participación del efectivo y los depósitos en manos de hogares e instituciones sin fines de lucro (gráfico I-13), en un contexto de tipos de interés muy reducidos y de elevadas rentabilidades de los valores negociados en bolsa. En este sentido, la favorable evolución mantenida por el mercado bursátil durante buena parte de este periodo, explica el notable incremento de la renta financiera.

Desde finales de 2007, sin embargo, los activos en acciones y otras participaciones de los hogares e ISFL empezaron a desacelerarse de manera significativa, sobre todo a partir de enero de 2008 que es cuando comienza la espiral descendente de los índices de cotización de las principales bolsas. En consecuencia, la variación del conjunto de activos financieros cayó un 12,0 por 100 en el cuarto trimestre de 2008.

En 2008, el 95,5 por 100 de los pasivos financieros de los hogares e ISFL⁶⁹ eran préstamos, porcentaje que a principio de los noventa se situaba en torno al 76,0 por 100. Este avance se explica fundamentalmente por la fuerte expansión de la financiación para la adquisición de viviendas.

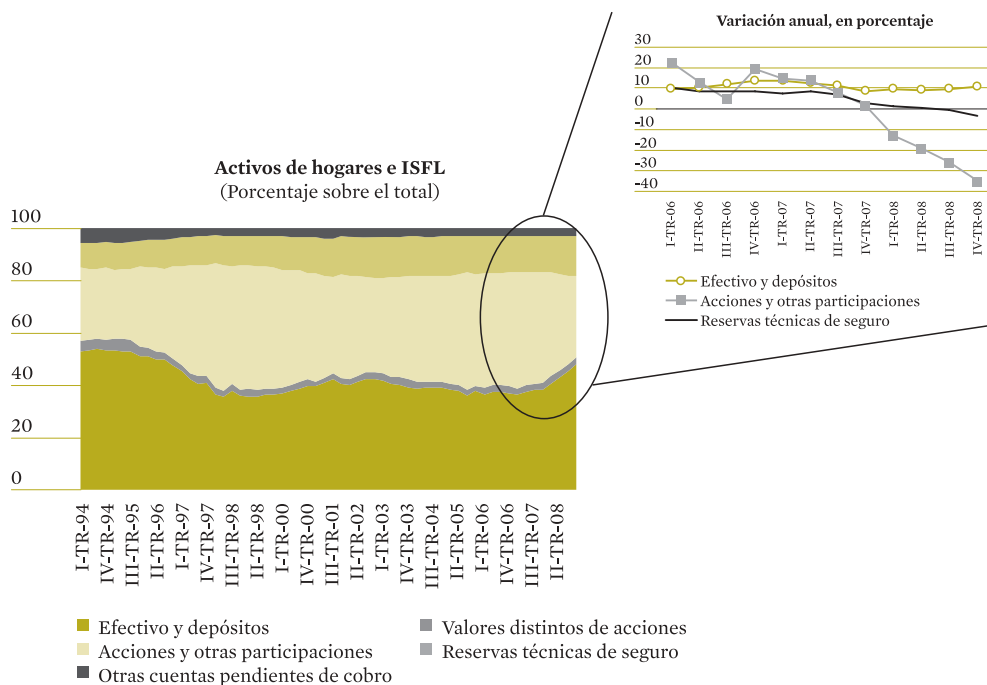
Posición financiera de las familias

68. Las reservas técnicas de seguro incluyen los seguros de vida y de siniestros y los fondos de pensiones.

69. Los pasivos financieros de los hogares se componen de préstamos (a corto y a largo plazo), y de otras cuentas pendientes de pago (créditos comerciales y anticipos, y otras cuentas pendientes de pago excluidos los anteriores).

GRÁFICO I-13. ACTIVOS FINANCIEROS DE LOS HOGARES E ISFL

(En porcentaje sobre el total y variación anual en porcentaje)



Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España.

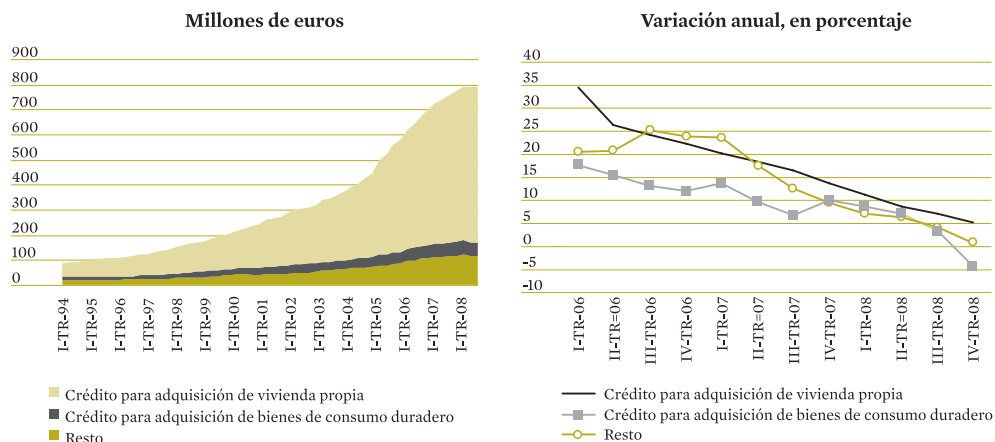
De hecho, si se analiza la evolución del crédito a los hogares por funciones de gasto, se observa un crecimiento exponencial del crédito destinado a la adquisición de vivienda, con tasas de variación de dos dígitos en prácticamente toda la fase expansiva de la economía, y superior al 30,0 por 100 en 2005 y principios de 2006. Mientras que en 1994, en torno al 60,0 por 100 del crédito de las familias se destinaba a vivienda, a finales de 2008 esta partida representaba el 76,0 por 100, destinándose el resto a la financiación del consumo.

En 2006 comenzaría a desacelerarse paulatinamente el crédito destinado a vivienda, como consecuencia del agotamiento del mercado inmobiliario, del cambio de signo de la política monetaria a finales de 2005 y, desde finales de 2007, y de una manera más intensa, por la crisis financiera y su impacto en la restricción del crédito y en el endurecimiento de los criterios, en forma de ampliación de las garantías requeridas y de reducción de los plazos máximos de concesión⁷⁰.

70. Encuesta sobre Préstamos Bancarios en España: enero de 2009. Banco de España.

GRÁFICO I-14. CRÉDITO A LOS HOGARES POR FUNCIONES DE GASTO, 1994-2008

(Millones de euros y tasas de variación)

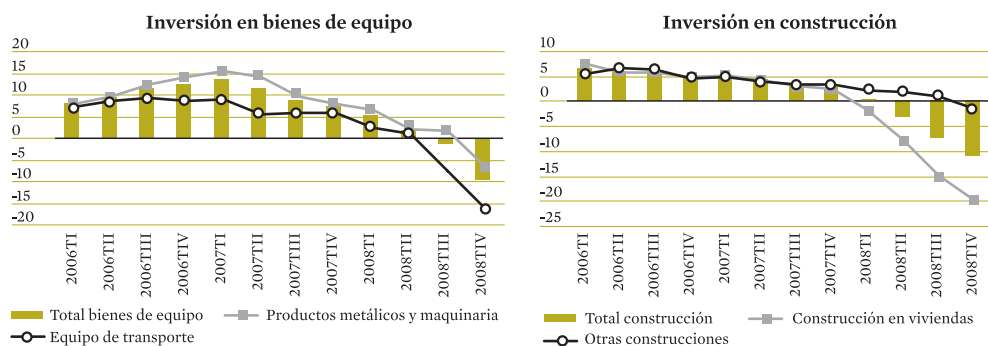
Fuente: Banco de España, *Boletín estadístico*.**Inversión**

La formación bruta de capital fijo, que venía desacelerándose desde el segundo trimestre de 2007, sufrió un fuerte deterioro en 2008, registrando una caída del 3,0 por 100, lo que supone un retroceso de 8,3 puntos porcentuales respecto al año anterior.

El primer componente de la inversión en sufrir la crisis económica fue el de la construcción, mientras que el deterioro de la inversión en bienes de equipo, aunque empezó algo más tarde, se hizo especialmente patente en el último trimestre del año, periodo en el que cayó también por primera vez la inversión en otros productos.

GRÁFICO I-15. INVERSIÓN EN BIENES DE EQUIPO Y EN CONSTRUCCIÓN, 2006-2008

(Tasas de variación anual)

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

Inversión en bienes de equipo

El rápido ajuste del consumo privado, el debilitamiento de las exportaciones, la ralentización de los beneficios empresariales, el endurecimiento de las condiciones de financiación y las mayores dificultades para captar recursos, fueron los principales causantes de la caída de la inversión en bienes de equipo en 2008.

Tras comenzar el año con un crecimiento del 5,2 por 100, la inversión en bienes de equipo empezó a registrar tasas de variación negativas a partir del tercer trimestre, cerrando 2008 con una caída del 9,7 por 100.

En el conjunto del año, se alcanzó una tasa de variación del -1,1 por 100, frente a un crecimiento del 10,0 por 100 el año anterior, siendo especialmente significativo el deterioro registrado por la inversión en equipo de transporte, con una caída del 5,2 por 100, frente a un aumento de la inversión en productos metálicos y maquinaria del 0,9 por 100.

Todos los indicadores relativos a la inversión en bienes de equipo mostraron un deterioro significativo en 2008, que se extendería durante los primeros meses de 2009.

El indicador sintético de bienes de equipo, que se calcula a partir de la evolución de los indicadores de disponibilidad de bienes de equipo, el de matriculación de vehículos de carga y el de ventas interiores de las grandes empresas de bienes de equipo y software sufrió un retroceso del 5,8 por 100 en 2008, tras un aumento del 9,3 por 100 el año anterior, acumulando en los tres primeros meses de 2009 una caída del 17,4 por 100.

En el caso concreto del indicador de disponibilidad de bienes de equipo, se produjo una caída del 20,8 por 100 en 2008, como consecuencia principalmente del descenso de las importaciones y de la producción y, en menor medida, de las exportaciones, mostrando durante los tres primeros meses de 2009 un retroceso del 37,5 por 100.

El índice de producción industrial filtrado de bienes de equipo registró en el conjunto de 2008 un retroceso del 8,8 por 100, continuando el deterioro durante los primeros meses de 2009, hasta alcanzar en el primer trimestre una caída del 30,8 por 100. Mientras, la utilización de la capacidad productiva del sector industrial de bienes de equipo se desaceleró desde el 84,2 por 100 en 2007 al 74,9 en los primeros tres meses de 2009. Por su parte, el índice de entrada de pedidos de bienes de equipo cayó un 12,6 por 100 en 2008 (-34,8 por 100 hasta febrero de 2009), registrando el correspondiente a las cifras de negocios un retroceso del 5,1 por 100 en 2008 y del 35,9 por 100 durante los dos primeros meses de 2009.

Finalmente, la confianza industrial se desplomó en 2008, pasando de un saldo neto del 0 por 100 en 2007, a una caída del -18 por 100, en respuesta al descenso del componente de la cartera de pedidos y de las expectativas de producción, así como por el notable aumento registrado por el stock de productos terminados. El pesimismo de la industria continuó en 2009, registrándose en el mes de abril un retroceso del 36 por 100.

El ajuste del mercado inmobiliario, que se había iniciado con anterioridad al inicio de la crisis financiera en 2007, se hizo especialmente patente durante 2008, tal y como refleja la caída en un 5,3 por 100 de la inversión en construcción, tras un crecimiento del 3,8 por 100 el año anterior.

*Inversión en
construcción*

El retroceso se atribuye en su totalidad a la inversión en construcción de viviendas, que retrocede un 10,9 por 100, mientras que la inversión en infraestructuras y edificios no residenciales crece un 0,9 por 100, aunque mostrando un perfil de clara desaceleración a lo largo de todo el año, con una caída del 1,4 por 100 en los últimos tres meses, en respuesta al desplome del consumo y al deterioro generalizado de la actividad productiva.

La fuerte corrección de la inversión residencial se refleja tanto en los indicadores de empleo como de consumos intermedios y actividad, y responde fundamentalmente a la finalización de un ciclo inmobiliario basado en fuertes desajustes en términos de sobrevaloración de los precios de la vivienda y de sobreproducción de las mismas.

La afiliación al Sistema de la Seguridad Social en el sector de la construcción cayó un 10,3 por 100 en 2008, tras un incremento del 3,6 por 100 el año anterior, alcanzándose a principios de 2009 descensos superiores al 25 por 100. Por su parte, el número de parados según la Encuesta de Población Activa del INE se incrementó un 128,3 por 100 respecto al año anterior, representando el aumento del paro en la construcción en torno al 40,0 por 100 del crecimiento total del desempleo en el conjunto de la economía. El aumento del desempleo se intensificaría en 2009, llegando a registrar en el primer trimestre una tasa de variación del 152,9 por 100.

El consumo aparente de cemento cayó un 23,6 por 100 en 2008, con descensos a comienzos de 2009 de en torno al 45,0 por 100. De hecho, el índice de producción de la construcción que elabora Eurostat sufrió un retroceso del 16,3 por 100 en 2008, achacable tanto a la edificación como a la obra civil, aunque durante los dos primeros meses de 2009 mejoraría ligeramente hasta situarse en -8,0 por 100; los trabajos realizados por las empresas cayeron un 13,5 por 100 en 2008 y la nueva construcción sufrió un descenso del 29,7 por 100, alcanzando en el caso de la edificación una tasa de variación del -34,0 por 100.

Por su parte, el presupuesto de ejecución de los visados de obra nueva registró una caída del 48,9 por 100, el -59,2 por 100 hasta febrero de 2009, mientras que, por el contrario, la licitación oficial aumentó un 3,2 por 100, en base al buen comportamiento mostrado por la obra civil, llegando a alcanzar en febrero de 2009 un incremento del 58,1 por 100.

Durante este periodo retrocedieron de manera significativa las constituciones de hipotecas para la adquisición de viviendas (-32,4 por 100 en 2008 y -40,3 por 100 entre enero y febrero de 2009), reflejo tanto de la moderación de la demanda residencial por parte de los hogares como de las restricciones al crédito en el contexto de la crisis financiera.

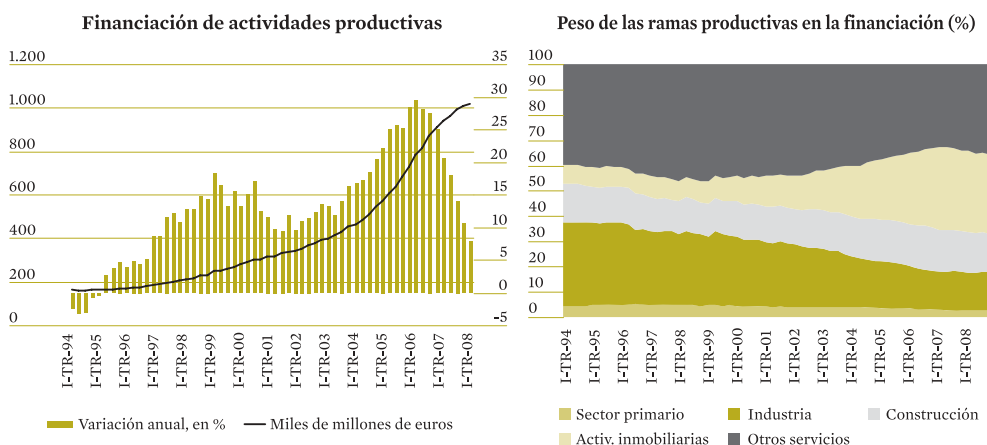
Financiación ajena del sector productivo

La persistencia a lo largo de la fase expansiva de la economía española de unos bajos tipos de interés reales, junto al dinamismo de la demanda, tanto interna como externa, se tradujo en un intenso y rápido crecimiento del recurso al crédito por parte de los sectores productivos (gráfico I-16).

Este aumento fue diferente según las distintas ramas de actividad, produciéndose a lo largo del periodo un cambio considerable en la participación de las mismas sobre la financiación total. De esta manera, mientras que el sector primario y, especialmente la industria, reducen su participación, hasta el 2,6 y el 15,4 por 100, respectivamente, en el cuarto trimestre de 2008, el peso de la construcción prácticamente no varía, manteniéndose en torno al 15 por 100 del total, aunque con una tendencia a la moderación desde el cuarto trimestre de 2006 (17,2 por 100 del total) al cuarto trimestre de 2008 (14,9 por 100). Los servicios, por su parte, registran un crecimiento muy notable, apoyado fundamentalmente en las actividades inmobiliarias, cuya participación se incrementa entre 1994 y 2008 en cerca de 25 puntos porcentuales, hasta situarse en el cuarto trimestre de 2008 en el 31,3 por 100 de la financiación total. Tal y como se ha señalado, el elevado peso de las actividades inmobiliarias sobre el pasivo de las entidades financieras pone de relieve la actual vulnerabilidad a la que están expuestos sus balances.

Aunque buena parte del aumento del endeudamiento de las empresas se sustentaba en la solidez de los fundamentos de la economía española, las expectativas jugaron también un papel importante en las decisiones de inversión y, por tanto, en la demanda de crédito, de manera que, una vez que se empezó a vislumbrar el ajuste de la economía española, a finales de 2006, las tasas de crecimiento del crédito iniciaron un

GRÁFICO I-16. CRÉDITO CONCEDIDO POR LAS ENTIDADES FINANCIERAS A LAS EMPRESAS PARA LA FINANCIACIÓN DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS, 1994-2008
(Miles de millones de euros, variación en % y peso sobre el total, en %)



Fuente: Banco de España, *Boletín estadístico*.

proceso de desaceleración, que se hizo especialmente patente en 2008, pasando de un máximo de crecimiento del 29,4 por 100 en el cuarto trimestre de 2006, a una tasa del 7,8 por 100 en el cuarto trimestre de 2008.

Dicha desaceleración se explica tanto por la contracción de la demanda como de la oferta de crédito. En el caso de la demanda, juega un papel decisivo el deterioro de la confianza y de las expectativas de los agentes, así como el encarecimiento de la financiación; mientras que la reducción de la oferta está relacionada con el endurecimiento de los criterios para la aprobación de nuevos préstamos a las empresas, a través de unas condiciones mucho más exigentes.

3.3.2. Sector exterior

Frente a la previsión oficial de que la demanda externa neta iba a detraer cuatro décimas al crecimiento económico en 2008, el resultado final fue que la demanda exterior contribuyó con 1,1 puntos porcentuales al crecimiento agregado de la economía española, como consecuencia de un incremento de las exportaciones de bienes y servicios en términos reales del 0,7 por 100 y de una caída de las importaciones del 2,5 por 100. A lo largo del año, tanto las exportaciones como las importaciones se desaceleraron, estas últimas en mayor medida, y a partir del tercer trimestre la tasa de variación de las importaciones se tornó negativa y la de las exportaciones en el cuarto. En el cuarto trimestre la aportación positiva del sector exterior era ya de 2,3 puntos, siendo la previsión oficial para el año 2009 de una aportación igualmente positiva de 1,6 puntos.

La necesidad de financiación exterior de la economía española⁷¹, el endeudamiento neto con el exterior, se redujo en 2008 en un 2,2 por 100 y en términos de PIB pasó de representar el 9,7 por 100 del PIB de media en 2007 al 9,1 por 100 en 2008, y acabar el año ya por debajo del 8,0 por 100.

En efecto, la fuerte desaceleración de la fase expansiva de la economía española registrada a partir del segundo semestre de 2007 junto con unas expectativas menos halagüeñas, unos costes de financiación más elevados y una menor liquidez están dando lugar a una menor necesidad de financiación exterior.

Menor desequilibrio exterior

No obstante, la necesaria corrección del déficit exterior de la economía española se está realizando mediante un menor consumo e inversión, dado que, contrariamente, a lo ocurrido en las anteriores etapas, ya no se puede utilizar el tipo de cambio nominal como instrumento de la política comercial. El ajuste se está haciendo, contrariamente al caso de una devaluación competitiva del tipo de cambio nominal, vía reducción de la demanda interna en vez de por un aumento de la demanda externa,

71. El saldo conjunto de las balanzas por cuenta corriente y de capital determina la capacidad, si es positivo, o la necesidad, si es negativo, de financiación del país frente al resto del mundo.

lo que no es lo más adecuado, al implicar un mayor incremento del desempleo, y mediante, esto sí es favorable, una menor inflación relativa desde finales de 2008 que permite ganar competitividad frente al exterior.

Así, la abultada necesidad de financiación exterior de la economía española acumulada en la última década tiende a disminuir desde el inicio del brusco cambio en el escenario económico iniciado a mediados de 2007 y dará lugar previsiblemente a una reducción aún mayor de la necesidad de financiación exterior de la economía española en los próximos años mientras perdure el escenario de escaso crecimiento.

Sin embargo, la financiación de dicho déficit exterior se encontró en el año 2008 con mayores dificultades aún que el año anterior. Como se verá más adelante, las operaciones financieras con el exterior, excluido el Banco de España, se saldaron con importantes entradas netas de capitales, pero inferiores a las de un año antes y claramente insuficientes para financiar la totalidad del desequilibrio exterior.

En los últimos años, la financiación del fuerte déficit exterior no planteaba problemas en el marco de pertenencia a la Unión Económica y Monetaria, abundante liquidez, condiciones financieras laxas y fase expansiva del ciclo. Pero ante la situación actual de fuertes tensiones en los mercados monetarios e incremento de las restricciones de liquidez, el consiguiente endurecimiento de las condiciones de financiación en los mercados mundiales puede volver a suponer una restricción a la necesaria recuperación del crecimiento de la economía española.

CUADRO I-20. BALANZAS POR CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL, 2007-2008

(Millones de euros)

Conceptos	2007			2008			% Var. saldo	
	Ingresos	Pagos	Saldo	Ingresos	Pagos	Saldo	2008-2007*	
Cuenta corriente	353.097,6	458.990,8	- 105.893,2	366.849,4	471.513,8	- 104.664,4	- 1,2	Δ
Balanza comercial	187.193,6	276.998,8	- 89.805,2	194.441,1	279.420,7	- 84.979,6	- 5,4	Δ
Servicios	94.151,3	71.998,9	22.152,4	97.428,5	73.666,3	23.762,2	7,3	Δ
Turismo	42.170,5	14.360,4	27.810,1	41.882,6	14.103,1	27.779,5	- 0,1	∇
Otros	51.980,8	57.638,5	- 5.657,7	55.545,9	59.563,3	- 4.017,4	- 29,0	Δ
Rentas	52.913,0	84.420,1	- 31.507,1	57.602,9	92.040,3	- 34.437,3	9,3	∇
Transferencias	18.839,7	25.573,1	- 6.733,4	17.376,8	26.386,5	- 9.009,6	33,8	∇
Cuenta de capital	6.420,5	1.904,8	4.515,7	7.033,5	1.476,0	5.557,5	23,1	Δ
Cuentas corriente + capital	359.518,1	460.895,6	- 101.377,5	373.883,0	472.989,9	- 99.106,9	- 2,2	Δ

* Los signos Δ y ∇ indican mejora y empeoramiento del saldo.

Fuente: Banco de España.

En 2008, el menor desequilibrio exterior obedeció a una reducción del déficit de las operaciones corrientes y a una ampliación del superávit de las de capital. La reducción del déficit corriente se debió, sobre todo, al menor saldo negativo de la balanza

comercial y, en menor medida, al incremento del superávit de la balanza de servicios. Del resto de las rúbricas corrientes, la balanza de rentas y la de transferencias vieron incrementarse su déficit. La balanza de capital, por su parte, generó un superávit superior al del año anterior.

La balanza financiera, excluidos los activos del Banco de España frente al exterior, acumuló entradas netas de capital inferiores en un 28,2 por 100 a las del año anterior, lo que provocó por segundo año consecutivo una disminución de los activos netos del Banco de España.

Comercio de mercancías

El déficit comercial, en términos de aduanas, se redujo por primera vez en los últimos seis años, en un 4,9 por 100, debido al mayor incremento de las exportaciones, un 3,7 por 100, que de las importaciones, un 0,6 por 100. Así, la tasa de cobertura se recuperó y se situó en el 66,7 por 100, dos puntos por encima de la de 2007.

En términos reales, las exportaciones registraron un crecimiento del 1,9 por 100, dado que sus precios aumentaron un 1,8 por 100. Las importaciones, por su parte, experimentaron una caída del 2,9 por 100, con un incremento de sus precios mayor que el de las exportaciones, del 3,7 por 100.

La corrección del desequilibrio comercial experimentada en 2008 se debió por lo tanto más a una caída de las importaciones que a un aumento de las exportaciones. Tal y como se ha señalado anteriormente en el apartado relativo al comercio mundial respecto a la situación internacional, la “salida” de la crisis para la economía española no se va a poder producir en esta ocasión como ocurrió en anteriores crisis. En efecto, hasta mediados de los años noventa, las exportaciones españolas presentaban un comportamiento anticíclico, es decir, ante la debilidad de la demanda interna, las empresas se esforzaban en recurrir a los mercados extranjeros para vender su producción. En la crisis actual, la globalidad de la misma y, sobre todo, su impacto en el principal destino geográfico, la Unión Europea, dificulta una recuperación de la economía española por esta vía. Además, en la anterior recesión, la del año 1993, la economía española contaba con la política monetaria como instrumento para, mediante devaluaciones de su divisa, recuperar competitividad para sus exportaciones.

Precisamente, en 2008, la apreciación de la moneda única frente al dólar restó competitividad a las exportaciones españolas. A ello hay que añadir el mayor incremento de los precios de consumo en España que en el resto de los países industrializados, hasta el mes de octubre. Así, en el conjunto del año, la pérdida de competitividad-precio de las exportaciones, medida por el índice de tendencia de la competitividad (ITC)⁷² calculado con IPC, fue mayor que la registrada en 2007. Este ITC registró un

72. Un aumento o descenso de los índices señala una pérdida o ganancia de competitividad frente a los países respecto a los que se calculan.

incremento de 3,0 puntos porcentuales frente a los demás países de la OCDE, 2,2 puntos por el tipo de cambio y 0,8 por los precios relativos de consumo. La pérdida de competitividad-precio con los Estados miembros de la Unión Europea fue de 2,6 puntos, con los países de la zona euro de 1,1 puntos y con los países de la Unión Europea que no pertenecen a la zona euro de 9,6 puntos.

Sin embargo, desde el cuarto trimestre del año, se está produciendo una recuperación de la competitividad de las exportaciones españolas. En efecto, el euro se apreció fuertemente hasta el mes de julio, para desde entonces comenzar a depreciarse y registrar en el cuarto trimestre una depreciación interanual frente al dólar del 9,3 por 100, mientras que el índice de precios relativos de consumo también se redujo en dicho trimestre, destacando que, por primera vez desde la adopción del euro, la economía española esté registrando desde finales de 2008 un diferencial positivo con los precios de consumo de la Eurozona.

Calculando la competitividad con un ITC que utiliza únicamente los precios de las exportaciones, y no el índice de precios de consumo que incorpora todos los bienes, incluidos los no comercializables en el exterior y que no están sujetos a la competencia exterior, en el conjunto de 2008 se produjo una ganancia de competitividad exterior. En efecto, con datos disponibles hasta el tercer trimestre de 2008, tanto frente a los países de la OCDE como frente a los de la Unión Europea, la mejora de la competitividad se debió al mencionado escaso crecimiento de los precios de las exportaciones españolas en comparación con el registrado en el mismo periodo por otras economías avanzadas como la estadounidense, en donde aumentaron un 8,0 por 100, o la turca o la mexicana, con incrementos respectivamente del 22,9 por 100 y del 18,1 por 100. Los precios de exportación en los países de la zona euro fueron algo superiores en general a los de la economía española, salvo en el caso de sus dos principales clientes, Francia y Alemania, que registraron aumentos del 0,1 por 100 y del 0,9 por 100 respectivamente.

Este menor crecimiento del precio de las exportaciones españolas parece indicar que, ante la mencionada debilidad de la demanda interna, las empresas exportadoras españolas están haciendo un esfuerzo por no trasladar totalmente los incrementos de precios internos a los precios de las exportaciones y reducir su margen de beneficio.

Otro indicador del grado de competitividad de las exportaciones españolas es el de su cuota de mercado mundial que, un año más, se mantuvo en el entorno del 1,8 por 100, lo que viene explicado por el considerable aumento del número de empresas que se han incorporado en los últimos años a la actividad exportadora y que no consideran esta actividad como residual, cuando la demanda interna da señales de atonía, sino que constituye un fin en sí misma.

Del análisis de los tres sectores de mayor peso en las exportaciones españolas, las semimanufacturas, con el 26,4 por 100 del total, los bienes de equipo, el 20,6

por 100, y el del automóvil, el 17,2 por 100, tan sólo el primero de ellos registró un aumento en sus exportaciones, del 2,5 por 100. De los otros dos sectores, la mayor caída, del 6,8 por 100, fue la registrada por las ventas al exterior del sector del automóvil, mientras que del sector de bienes de equipo cabe destacar por el lado positivo el incremento, del 3,4 por 100, registrado en las ventas de maquinaria para la industria.

Del resto de sectores, destacó el avance en las exportaciones de alimentos, que representan el 14,2 por 100 del total de las exportaciones, y que crecieron un 7,5 por 100, con incrementos de su principal partida, las frutas y legumbres, del 3,0 por 100, y fuertes aumentos en carne, del 20,4 por 100, y en grasas y aceites animales o vegetales, del 16,7 por 100, mientras que las exportaciones de productos de la pesca fueron un 1,5 por 100 menores que las registradas un año antes. Las ventas al exterior de manufacturas de consumo, un 8,3 por 100 del total, también aumentaron, un 1,8 por 100, destacando los artículos textiles de confección que experimentaron un incremento en sus ventas del 13,9 por 100. Finalmente, los bienes de consumo duradero, con un peso sobre el total de tan sólo el 2,7 por 100, registraron importantes caídas en sus ventas, tanto en electrodomésticos como en electrónica de consumo o en muebles.

Respecto a las importaciones, ya se ha avanzado que registraron en general mayores caídas que las exportaciones. Así, en el sector de mayor peso, el de bienes de equipo, la caída fue del 5,9 por 100, con fuertes reducciones en las importaciones de material de transporte y maquinaria para la industria. En el caso de las importaciones cabe señalar la evolución del sector de productos energéticos, dado que supone el 20,0 por 100 del total, y destacar que aumentaron un 32,9 por 100, debido al fuerte incremento de los precios del petróleo hasta el verano de 2008.

Del resto de sectores, destacaron las caídas registradas en los más relacionados con el consumo, como el de bienes de consumo duradero, -14,9 por 100, y el del automóvil, -20,7 por 100.

Como resultado de la evolución de las importaciones y las exportaciones, en 2008 todos los sectores vieron mejorar su tasa de cobertura. Así, lo hicieron en gran medida las semimanufacturas no químicas, que recuperan el saldo positivo, y los vehículos terminados que, debido a la fuerte caída, del 28,4 por 100, en las importaciones de automóviles y motos, recuperan el saldo positivo y cifran su tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones en el 130,8 por 100.

*Recuperación de las
tasas de cobertura*

En cuanto al análisis geográfico de las exportaciones de mercancías, en 2008 volvieron a incrementarse, como en los últimos años, más las ventas fuera de la Unión Europea que las dirigidas a la Unión Europea, principal destino de las exportaciones españolas con el 68,9 por 100 del total. En esta ocasión aumentaron algo más las

CUADRO I-21. COMERCIO EXTERIOR DE MERCANCÍAS, 1998-2008

(Miles de millones de euros y porcentajes)

Sectores y capítulos	2008 (1)				Tasa de variación (2)			Tasa de cobertura X/M (%)		
	Importaciones		Exportaciones		M	2008/2007		1998	2003	2008
	Valor	% total	Valor	% total		X	X			
Alimentos	26,0	9,2	26,8	14,2	4,9	7,5	7,5	108,5	113,6	103,1
Frutas y legumbres	3,3	1,2	10,6	5,6	-3,2	3,0	3,0	452,9	424,0	322,2
Pesca	4,8	1,7	2,3	1,2	-2,5	-1,5	-1,5	42,8	45,7	48,6
Productos energéticos	56,6	20,0	12,1	6,4	-44,5	38,3	38,3	26,3	22,0	21,3
Materias primas	10,0	3,5	3,6	1,9	-6,4	-3,3	-2,9	37,1	42,6	36,2
Seminmanufacturas	58,7	20,8	49,8	26,4	-8,9	-4,3	2,5	70,7	75,3	84,7
Seminmanufacturas no químicas	23,5	8,3	24,5	13,0	1,0	-13,6	3,3	97,2	94,1	104,3
Hierro y acero	10,3	3,6	9,6	5,1	-0,7	-9,2	14,8	76,4	65,9	92,7
Productos químicos	35,2	12,5	25,2	13,4	-10,0	3,1	1,8	59,8	65,2	71,7
Plásticos	8,2	2,9	6,9	3,7	-1,3	-6,9	-2,2	73,7	76,0	84,5
Medicamentos	10,0	3,5	7,3	3,9	-2,7	12,0	2,3	54,8	60,2	73,5
Bienes de equipo	62,9	22,3	38,7	20,6	-24,2	-5,9	-2,0	68,9	64,1	61,6
Maquinaria para la industria	16,1	5,7	10,8	5,7	-5,3	-15,5	3,4	57,4	55,7	67,0
Equipos de oficina y telecomunicaciones	19,0	6,7	2,4	1,3	-16,6	7,3	-4,4	40,7	37,2	12,7
Material de transporte	7,0	2,5	9,8	5,2	2,8	-18,7	-15,1	147,9	122,9	139,4
Sector automóvil	33,0	11,7	32,3	17,2	-0,7	-20,7	-6,8	109,0	100,7	97,9
Automóviles y motos	16,4	5,8	21,4	11,4	5,0	-28,4	-5,0	158,0	139,2	130,8
Componentes del automóvil	16,7	5,9	10,9	5,8	-5,8	3,3	-10,2	63,7	62,8	65,5
Bienes de consumo duradero	7,8	2,8	5,1	2,7	-2,7	-14,9	-9,7	105,0	83,6	66,0
Electrónica de consumo	2,7	1,0	2,1	1,1	-0,6	-17,4	-8,3	77,4	77,8	80,0
Muebles	2,7	1,0	1,6	0,9	-1,1	-12,6	-6,1	198,2	99,5	54,9
Manufacturas de consumo	26,2	9,3	15,6	8,3	-10,6	-2,1	1,8	85,6	73,7	59,8
Textiles	14,0	5,0	8,3	4,4	-5,7	-1,1	3,1	72,5	66,8	59,1
Confección	10,2	3,6	0,9	0,5	-9,3	3,3	13,9	54,1	53,4	50,3
Calzado	1,9	0,7	1,9	1,0	0,0	5,9	-0,1	340,8	186,2	98,4
Juguetes	2,2	0,8	0,7	0,4	-1,5	-1,6	2,2	61,6	52,3	33,4
TOTAL	282,3	100,0	188,2	100,0	-94,1	-1,0	1,7	80,9	74,6	66,7

(1) Provisional.

(2) Las tasas de variación no coinciden con las ofrecidas por el Ministerio de Economía y Hacienda.

X = exportaciones.

M = importaciones.

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

ventas a Alemania, segundo cliente, que a Francia, principal destino de las exportaciones españolas. Del resto de Estados miembros, aumentaron sobre todo las dirigidas a Bélgica, un 9,1 por 100, y a Portugal, un 5,6 por 100, mientras que las exportaciones a Italia y Reino Unido fueron menores que las realizadas un año antes. En 2008, a pesar de la fuerte caída de la actividad económica en los Estados miembros de la ampliación, cabe destacar que las exportaciones españolas a los países de esta área se incrementaron sustancialmente, en especial las dirigidas a Polonia, un 9,5 por 100 de incremento, y a Rumanía, un 8,0 por 100.

Fuera de la Unión Europea destacaron, al igual que en 2007, los incrementos de las ventas a algunos países para los que se ha puesto en marcha un Plan integral de desarrollo de mercado⁷³ (PIDM). Así, las exportaciones a Argelia aumentaron un 56,5 por 100, a Rusia un 35,4 por 100, a Brasil un 24,6 por 100, a Marruecos un 18,8 por 100 y a Japón un 14,0 por 100. Por el contrario las ventas a Estados Unidos sólo aumentaron un 3,4 por 100 y a China un 2,0 por 100.

A finales de marzo de 2009, ante el incremento de las restricciones crediticias y la necesidad de estimular la economía mediante el apoyo a las exportaciones, se pusieron en ejecución nuevas medidas de impulso a la exportación en el marco del Plan E⁷⁴ adoptado a finales de 2008. Así, cabe destacar, entre otras, la reforma del Convenio de Ajuste Recíproco e Intereses (CARI) para incentivar la concesión de crédito a la exportación; una línea FAD-Pyme dotada con 40 millones de euros ampliable en la medida de las necesidades y una línea CESCE-Pyme para facilitar el acceso de las empresas a los seguros de crédito a la exportación a un coste más reducido; un nuevo plan de apoyo a la internacionalización de las empresas dotado con 25 millones de euros; un nuevo plan África de exportación de infraestructuras dotado con 100 millones de euros con cargo al FAD; y una serie de medidas de información y de formación.

Turismo

La balanza de servicios registró un superávit superior en un 7,3 por 100 al del año 2007, como consecuencia de una disminución del déficit de la rúbrica de servicios no turísticos, puesto que el saldo de la rúbrica de turismo y viajes se mantuvo prácticamente estable, al disminuir una décima porcentual.

Los ingresos por turismo, que retrocedieron un 0,7 por 100 en el conjunto de 2008, mostraron una tendencia descendente a medida que avanzaba el año. La entrada de turistas se cifró en 57,4 millones, un 2,6 por 100 menos que el año anterior, como resultado de la negativa evolución de la economía internacional. Esta tendencia a la

73. El Gobierno ha puesto en funcionamiento diversos PIDM para fomentar las relaciones económicas y comerciales de España con varios países considerados prioritarios: Argelia, Brasil, China, Corea del Sur, Estados Unidos, India, Japón, Marruecos, México, Rusia y Turquía. En 2008, a esta lista hay que añadir el PIDM con los países del Golfo (Arabia Saudí, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar) para el periodo de programación 2009-2011.

74. Véase capítulo I.3.1 de esta Memoria.

disminución del número de turistas se ha agudizado en el primer trimestre de 2009, al constatarse una caída del 16,3 por 100, pero este dato no es homogéneo al tenerse que considerar que la Semana Santa se celebró el año pasado en el mes de marzo.

Con menos turistas en 2008, sin embargo, el gasto total realizado por ellos se mantuvo prácticamente estable respecto al realizado un año antes, por lo que el gasto medio por turista, de 898 euros, superó en un 3,2 por 100 al de 2007. Este incremento se debió a un mayor número de pernoctaciones, al permanecer los turistas en España una media de 9,5 noches, un 3,0 por 100 más que en 2007, puesto que el gasto medio diario, de 95 euros, se mantuvo invariable.

En cuanto a los pagos por turismo, éstos se redujeron en un 1,8 por 100, tras unos últimos años en los que habían experimentado un fuerte crecimiento, en línea con la expansión de la economía española y la creciente propensión de los españoles a viajar al extranjero, lo que estaba agudizando la trayectoria de disminución del superávit turístico español. Así, en 2008, estos menores pagos, y a pesar de la mencionada caída de los ingresos, propiciaron que el saldo por turismo compensase en un 26,5 por 100, tres décimas más que en 2007, el déficit comercial⁷⁵.

Finalmente, la disminución en un 29,0 por 100 del saldo negativo de los servicios no turísticos tuvo su origen en un aumento de los ingresos del 6,3 por 100 frente a un aumento del 3,3 por 100 de los pagos, cuando en los últimos años se estaban produciendo sustanciales incrementos del saldo negativo.

Rentas, transferencias y balanza de capital

El saldo negativo de la balanza de rentas y el de transferencias se incrementó respectivamente en un 9,3 por 100 y un 33,8 por 100, mientras que el excedente de la cuenta de capital aumentó un 23,1 por 100.

El incremento del déficit de la balanza de rentas fue sustancialmente menor que el registrado en los años anteriores. De hecho, el fuerte deterioro del saldo corriente de la economía española registrado en los últimos años se explicaba en buena medida por el incremento de los pagos al resto del mundo por rentas de inversión, que constituyen cerca del 99,0 por 100 de la variación de los ingresos y pagos por rentas⁷⁶. Este déficit, que supuso en 2008 el 3,1 por 100 del PIB, fue el resultado de unos ingresos, rendimientos de las inversiones españolas en el exterior, que crecieron un 8,9 por 100, y de unos pagos, intereses y dividendos de la inversión extranjera en España, que aumentaron un 9,0 por 100.

El déficit de transferencias corrientes mostró una caída de los ingresos del 7,8 por 100 y un aumento de los pagos del 3,2 por 100. Este deterioro del saldo de transferencias obedece a la caída de las transferencias de carácter público procedentes de la

75. Hasta el año 1997 el superávit turístico compensaba en su totalidad el déficit comercial.

76. Las rentas del trabajo, que comprenden la remuneración de los trabajadores fronterizos, estacionales y temporeros, son poco significativas.

Unión Europea al hilo de la implantación del nuevo marco financiero plurianual 2007-2013, ya que el otro factor que contribuía en los últimos años a la ampliación del déficit de transferencias, las remesas de los inmigrantes, se confirmó en 2008 el retroceso en los pagos que se estaba constatando desde noviembre de 2007, debido a la desaceleración de la actividad económica en España y su impacto en el empleo de la población inmigrante. Así, las remesas enviadas desde España cayeron un 7,1 por 100 de media, pero con una reducción mayor a medida que avanzaba el año, alcanzando en el último trimestre una caída del 20,6 por 100. Para 2009 es previsible que esta tendencia continúe, dado que las cifras de empleo de este colectivo empeorarán.

El excedente de la cuenta de capital, por su parte, vino acompañado de un incremento del 9,5 por 100 en los ingresos y una caída del 22,5 por 100 de los pagos. Las transferencias públicas de capital procedentes de la Unión Europea y dirigidas a infraestructuras, desarrollo rural y medio ambiente constituyen los fondos de mayor peso de esta subbalanza y, de ellos, destacaron los procedentes del Feder, frente a la desaceleración de los procedentes del Feoga-Orientación y del Fondo de Cohesión. Como siempre, cabe recordar no obstante para esta subbalanza la irregularidad de los ingresos procedentes de estos fondos, dado el carácter plurianual de la mayoría de las actuaciones que financian.

Inversiones españolas en el exterior y extranjeras en España

La balanza financiera, excluidos los activos del Banco de España frente al exterior, acumuló unas entradas netas de capital inferiores en un 28,2 por 100 a las del año anterior que, como ya se ha adelantado, fueron insuficientes para financiar en 2008 el menor desequilibrio de las cuentas corrientes y de capital, por lo que motivaron una fuerte disminución de los activos del Banco de España (cuadro I-22).

Las inversiones en cartera originaron entradas netas de capitales muy inferiores a las registradas un año antes. Las entradas de capitales por las inversiones de cartera de España en el exterior, es decir desinversiones, aumentaron, pero lo más destacable fue que las inversiones en cartera del exterior en España registraron salidas, desinversiones, por importe de 17.587,2 millones de euros cuando en 2007 habían experimentado entradas, inversiones, de 95.554,0 millones de euros.

Las inversiones directas registraron salidas netas también muy inferiores a las del año anterior. Las inversiones extranjeras directas en España crecieron un 4,2 por 100, mientras que las inversiones directas de España en el exterior cayeron fuertemente, un 46,5 por 100, fruto del deterioro de la actividad de la economía española.

Los datos sobre la inversión directa realmente realizada que proporciona el registro de Inversiones Exteriores de la Dirección General de Comercio e Inversiones, elaborados con una metodología distinta de la utilizada por el Banco de España, muestran la misma tendencia señalada de aumento de la inversión extranjera directa en España y fuerte caída de la inversión española en el exterior.

CUADRO I-22. BALANZA FINANCIERA, 2007-2008

(Millones de euros)

Conceptos	2007			2008		
	Variación pasivos	Variación activos	Saldo	Variación pasivos	Variación activos	Saldo
Cuenta financiera	-	-	97.633,3	-	-	89.935,0
Excluido Banco de España	-	-	83.311,1	-	-	59.798,3
Inversiones directas	-	-	- 49.517,5	-	-	- 5.082,0
De España en el exterior	-	91.722,2	- 722,2	-	49.049,2	- 49.049,2
Del exterior en España (1)	42.204,7	-	42.204,7	43.967,2	-	43.967,2
Inversiones de cartera	-	-	103.803,9	-	-	4.860,3
De España en el exterior	-	- 8.249,9	8.249,9	-	- 22.447,5	22.447,5
Del exterior en España (2)	95.554,0	-	95.554,0	- 17.587,2	-	- 17.587,2
Otras inversiones (3)	-	-	35.718,0	-	-	66.538,7
De España en el exterior	-	58.565,8	- 58.565,8	-	24.368,1	- 24.368,1
Del exterior en España	94.283,7	-	94.283,7	90.906,9	-	90.906,9
Derivados financieros	-	-	- 6.693,2	-	-	- 6.518,7
Banco de España (4)	-	-	14.322,1	-	-	30.136,7
Reservas	-	-	- 164,2	-	-	- 1.507,5
Activos BE frente al exterior	-	-	28.329,0	-	-	31.712,7
Otros activos netos	-	-	- 13.842,7	-	-	- 68,5
Errores y omisiones	-	-	3.744,3	-	-	9.171,9

(1) No recoge las inversiones directas en acciones cotizadas; incluye las inversiones de cartera en acciones no cotizadas.

(2) Incluye las inversiones directas en acciones cotizadas; no recoge las inversiones de cartera en acciones no cotizadas.

(3) Incluye, principalmente, préstamos, repos y depósitos.

(4) Un signo negativo (positivo) supone un aumento (disminución) de los activos del Banco de España frente al exterior.

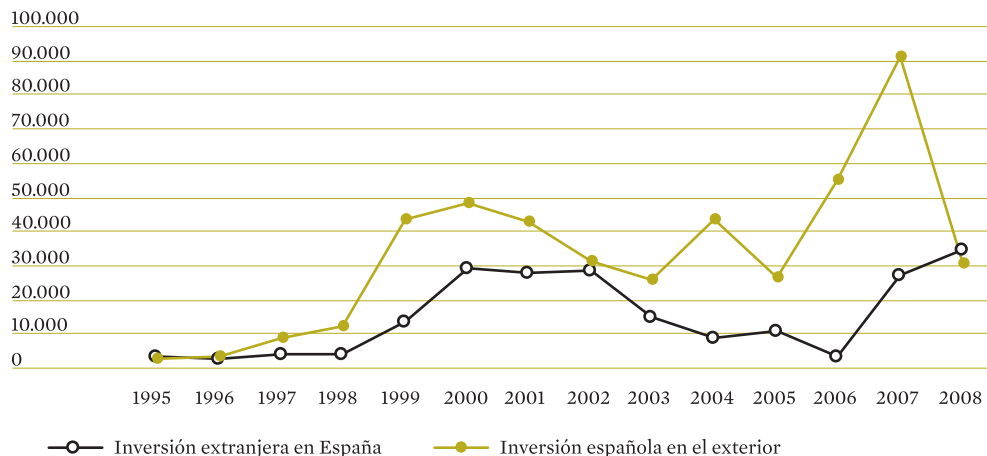
Fuente: Banco de España.

Según la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 2008 disminuyeron en un 21,0 por 100 los flujos mundiales de inversión extranjera directa (IED) como consecuencia de la crisis económica mundial. Los países desarrollados fueron los más afectados por este descenso, al recibir un 33,0 por 100 menos que el año anterior. Sin embargo, la inversión extranjera directa en España siguió aumentando, y ello a pesar de que en 2007 se había producido un sustancial incremento de la misma por la compra por parte de Italia de una importante empresa española del sector eléctrico. La economía española mantuvo por lo tanto su atractivo para la inversión directa extranjera, sobre todo en los dos primeros trimestres del año, y pasó a convertirse en la sexta mayor receptora mundial de IED y la tercera de la Unión Europea, cuando en 2007 ocupaba el octavo y cuarto puesto respectivamente.

La inversión extranjera directa en España en términos netos aumentó un 26,7 por 100, alcanzando un nuevo récord (gráfico I-17). Llama la atención en primer lugar que en 2008, en un contexto de fuerte desaceleración y contracción ya de la economía en el último trimestre, se produjesen escasas liquidaciones y desinversiones en el ejercicio.

De la distribución geográfica de la inversión extranjera bruta, excluyendo la inversión en Entidades de Tenencia de Valores Extranjeros (ETVE), cabe destacar que Reino Unido,

GRÁFICO I- 17. INVERSIONES DIRECTAS NETAS EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR, 1995-2008
(Millones de euros)



Fuente: Registro de Inversiones Exteriores.

casi con la mitad de la inversión total, sustituyó a Italia como primer inversor, seguido de Alemania, tanto en la clasificación por origen inmediato como en la de origen último. Holanda, que suele ser utilizado como país de tránsito de la inversión, ocupó el tercer lugar por origen inmediato y Francia por origen último. En ambos casos, los tres primeros países representaron el 80,0 por 100 de la inversión total. Finalmente, cabe señalar que Estados Unidos redujo sustancialmente sus inversiones en España y la aparición de España como quinto país inversor en España por origen último debido a que inversiones llevadas a cabo en España, desde otro país por origen inmediato, fueron realizadas por filiales de empresas españolas en el extranjero cuyos propietarios últimos son residentes en España.

Por sectores de destino, descendiendo hasta cuatro dígitos en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) la mayoría de la inversión, un 43,8 por 100, se dirigió al comercio al por mayor, y en segundo lugar, un 25,0 por 100 a la producción de energía eléctrica. Estos sectores, junto con los de intermediación monetaria, de seguros no vida y de promoción inmobiliaria por cuenta propia, concentraron el 77,2 por 100 del total. Esta concentración sectorial obedeció a la compra de empresas españolas por empresas extranjeras que ocupan los primeros lugares en la clasificación por país de origen último de la inversión.

Tal y como ocurre desde el año 1997, la inversión directa española bruta en el exterior fue en 2008 superior a la extranjera directa en España, pero en esta ocasión en escasa medida, dada la fuerte contracción de la misma, un 64,6 por 100 menos, e incluso en términos netos las inversiones en España superaron a las españolas en el exterior por primera vez desde 1996. No obstante, según la UNCTAD, España ocupa

el séptimo lugar en términos de stock acumulado de IED en la clasificación mundial de países inversores.

A pesar de la mencionada mayor diversificación geográfica del comercio exterior español, las inversiones españolas en el exterior tienden a concentrarse en los últimos años cada vez más en los países de la UE-15. No obstante, en concreto en 2008, la distribución geográfica se vió condicionada por operaciones puntuales que dieron como resultado que, por destino inmediato⁷⁷, Estados Unidos fuese el principal país de destino de las inversiones directas españolas, con el 22,5 por 100 del total, seguido de Reino Unido y Holanda, tradicional país de tránsito, origen o destino inmediato de la inversión por sus ventajas fiscales. Por Áreas, el peso de la inversión española en la UE-15 pasó del 69,4 por 100 del total en 2007 al 47,8 por 100 en 2008, mientras que por el contrario aumentó la inversión dirigida a Iberoamérica, que pasó de representar el 7,1 por 100 del total en 2007 al 17,5 por 100 en 2008. Finalmente, y a pesar de la voluntad declarada por los gobiernos de los países desarrollados en los recientes foros económicos internacionales de luchar contra los paraísos fiscales, en 2008 cabe destacar el fuerte incremento del flujo inversor español hacia los paraísos fiscales, que pasaron de suponer el 0,2 por 100 del total en 2007 al 3,4 por 100 en 2008.

En cuanto a la distribución sectorial, la inversión exterior española se concentró en pocos sectores. Así, la banca, la energía eléctrica, los seguros y el cemento supusieron el 69,1 por del total.

3.4. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA

En 2008, con un aumento del PIB nominal del 4,2 por 100 y una reducción del empleo del 0,6 por 100, se produjo una importantísima caída de la recaudación por impuestos indirectos (-14,3 por 100), muy asociada al declive del sector de la vivienda, que contrasta con el significativo aumento del excedente bruto/rentas mixtas⁷⁸ (8,4 por 100) y el más moderado de la remuneración de los asalariados⁷⁹ (4,6 por 100). En términos de distribución de la renta, esas dinámicas se traducen en una muy notable reducción de la participación de los impuestos indirectos en el PIB, de casi dos puntos porcentuales, que aprovecha ligeramente a la retribución del factor trabajo, que gana dos décimas de PIB, y que revierte en su mayor parte en un aumento del excedente bruto/rentas mixtas, un agregado que pasa del 42,3 al 44,0 por 100 del PIB (gráfico I-18).

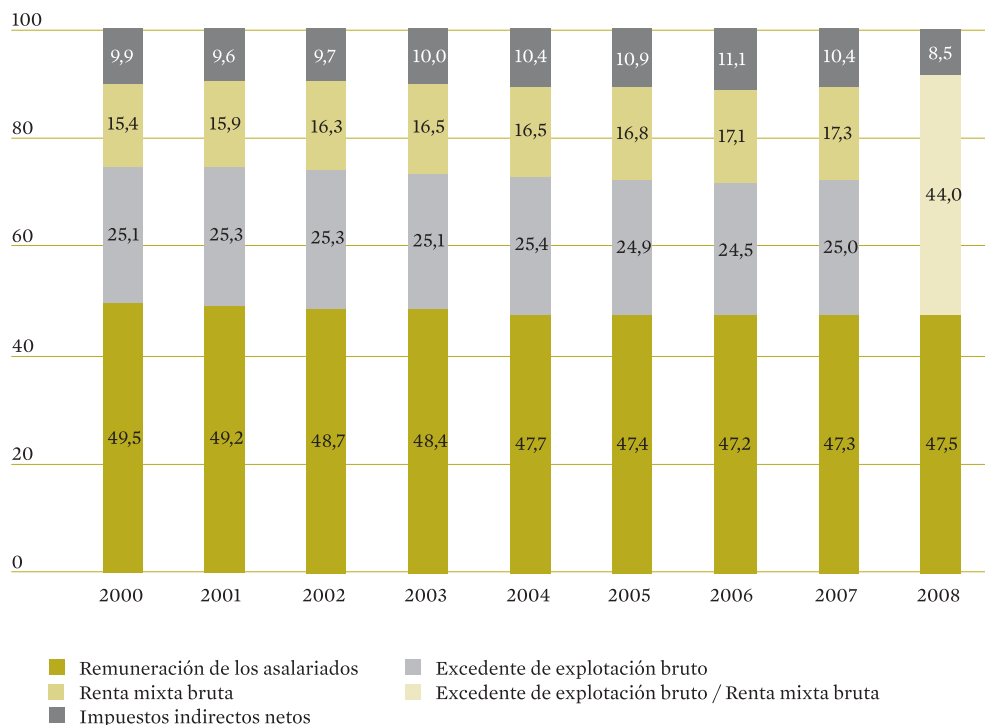
77. Para las inversiones españolas en el exterior no se dispone de información sobre el destino último de las mismas, sino sólo del destino inmediato.

78. El *excedente bruto de explotación* engloba todas las rentas no salariales generadas en el proceso productivo (dividendos, beneficios no distribuidos, intereses efectivos e imputados, alquileres y otras rentas inmobiliarias), así como el consumo de capital fijo. Las *rentas mixtas* se denominan así por ser imposible deslindar lo que corresponde a la aportación de trabajo, de capital o propiamente empresarial del preceptor, e incluye las rentas de los agricultores, de los empresarios y trabajadores autónomos, y de los profesionales liberales.

79. La *remuneración de asalariados* comprende, además de los sueldos y salarios en efectivo y en especie, las cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores y las prestaciones sociales directas que los mismos realizan (cotizaciones sociales imputadas).

GRÁFICO I-18. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA, 2000-2008

(En porcentaje del PIB)



Para 2008 no se dispone de datos desagregados de excedente y renta mixta.

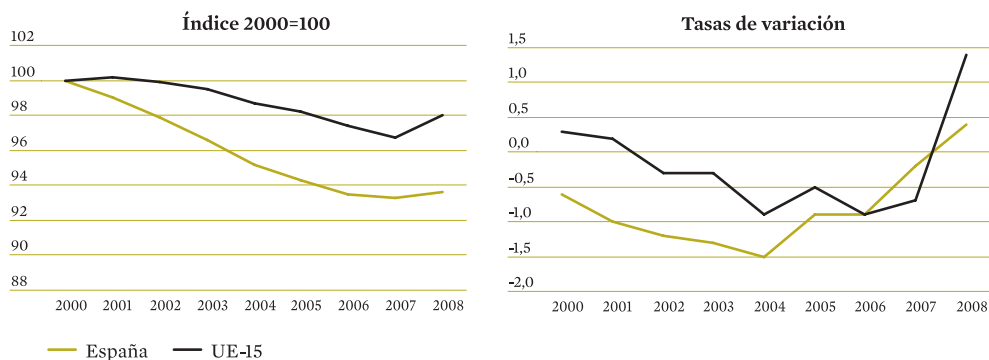
Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España* y *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

Por lo tanto, la tendencia iniciada en el año 2000 hacia la pérdida de peso de la remuneración de asalariados en el PIB a favor tanto de las rentas mixtas como de la recaudación por impuestos indirectos, da paso a partir de 2007, con la pérdida de dinamismo de la construcción, a otra de disminución acelerada de significación de la recaudación impositiva, a favor del excedente bruto/rentas mixtas y también, aunque de manera mucho más limitada, de la remuneración de asalariados.

3.4.1. Evolución del coste laboral unitario real

Si nos aproximamos a la distribución de la renta a través del coste laboral unitario real (CLUR), que expresa el porcentaje del producto por ocupado (productividad aparente) que se dedica a retribuir el trabajo (remuneración media por asalariado), se observa que dicha proporción se ha venido reduciendo sistemáticamente desde 2000, mientras que

GRÁFICO I-19. COSTE LABORAL UNITARIO REAL EN ESPAÑA Y LA UE-15, 2000-2008



Fuente: Eurostat.

se recupera ligeramente en 2008⁸⁰. Aunque esta evolución del CLUR se asemeja bastante a la pauta observada en la Unión Europea, en España la reducción del mismo comienza antes, es en general más pronunciada y el aumento que se produce en 2008 es mucho más modesto (gráfico I-19).

Esta evolución de los CLUR en España se explica porque, mientras que la productividad aparente ha experimentado incrementos modestos pero positivos todos los años durante el periodo 2000-2007, la remuneración por asalariado real, o se ha reducido (periodo 2000-2006), o ha aumentado menos que la productividad (año 2007), contribuyendo de manera positiva todos los años al aumento del margen unitario (gráfico I-20). En cambio en 2008, y a pesar el importante aumento relativo de la productividad (1,8 por 100), el aumento de la remuneración media por asalariado real ha sido mayor (2,2 por 100), lo que podría explicarse, en parte, por el sesgo de la destrucción del empleo hacia el segmento laboral más precario, con niveles salariales relativamente más bajos.

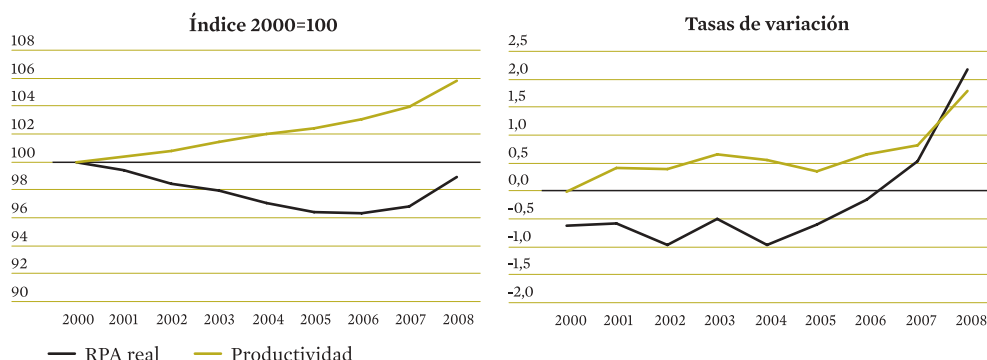
No obstante, la evolución del CLUR por sectores desde 2000, aunque presenta una tendencia general decreciente, dista mucho de ser homogénea en cuanto a la magnitud de la reducción y también respecto a la evolución de sus determinantes: productividad y remuneración por asalariado reales.

80. Ello explica el aumento de la participación de la remuneración de los asalariados en el PIB, dado que la tasa de asalarización se ha mantenido constante en 2008. Las relaciones contables manejadas son las siguientes:

$$\frac{\text{Remuneración de asalariados}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Remuneración media por asalariado} \times \text{n.º de asalariados}}{\text{Productividad por ocupado} \times \text{n.º de ocupados}} = \frac{\text{Remuneración media por asalariado}}{\text{Productividad por ocupado}} \times \frac{\text{Nº de asalariados}}{\text{Nº de ocupados}}$$

= Coste Laboral Unitario Real X Tasa de asalarización.

GRÁFICO I-20. PRODUCTIVIDAD Y REMUNERACIÓN POR ASALARIADO REAL, 2000-2008

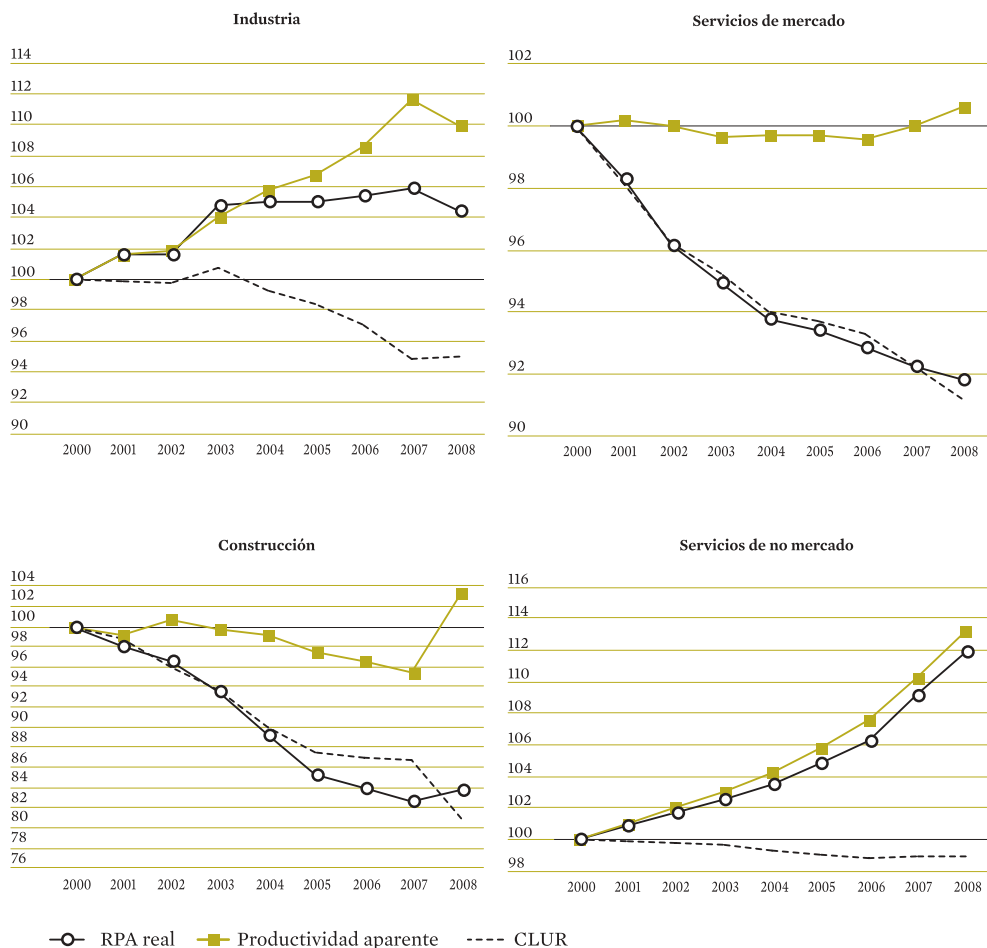


Fuente: INE, Contabilidad Nacional de España y Contabilidad Nacional Trimestral de España.

Así, en la industria, durante el periodo de crecimiento 2000-2007 se observaron variaciones positivas, tanto de la remuneración por asalariado como de la productividad, prácticamente todos los años, pero los incrementos de la productividad fueron siempre, salvo en 2003, superiores a los experimentados por la remuneración media, con la consiguiente reducción del CLUR y la ampliación del margen unitario. En 2008, en cambio, el hecho de que el ajuste de la producción real en la industria haya sido superior a la contracción del empleo, ha propiciado una importante caída de la productividad aparente (-1,6 por 100), que ha resultado de mayor magnitud que la reducción registrada por la remuneración media real (-1,5 por 100), resultando en un ligero aumento del CLUR (0,1 por 100).

Por su parte, en la construcción la tónica dominante hasta 2007 ha consistido en reducciones tanto de la remuneración media real como de la productividad, pero sensiblemente más acusadas las primeras que las segundas, lo que ha permitido reducir significativamente el CLUR todos los años y aumentar de manera sistemática el margen unitario del sector. En 2008, las cifras, todavía provisionales, muestran una reducción más acusada del CLUR (-6,5 por 100) debido al fuerte ajuste en el empleo, sobre todo en el subsector de construcción residencial, que ha sido superior al ajuste en producción, y que ha conducido lógicamente a un aumento pasivo de la productividad aparente del factor trabajo (8,3 por 100), más elevado que el de la remuneración real por asalariado (1,2 por 100). Esto se explica por la propia configuración del sector en torno a la obra civil, edificación residencial y no residencial y por el tirón del sector por la obra pública, más mecanizada y con mayor impulso de la I+D+i.

GRÁFICO I-21. PRODUCTIVIDAD, REMUNERACIÓN POR ASALARIADO REAL Y COSTE LABORAL UNITARIO REAL POR SECTORES, 2000-2008
(Índice 2000=100)



Fuente: INE, Contabilidad Nacional de España y Contabilidad Nacional Trimestral de España.

En cuanto a los servicios de mercado, se observa asimismo una evolución a la baja del CLUR durante todo el periodo, con tasas negativas de variación de la remuneración por asalariado real todos los años frente al estancamiento o ligero incremento de la productividad. En 2008, con una desaceleración de la creación de empleo más pronunciada que la de la producción, se registra el mayor aumento de productividad del periodo (0,6 por 100) lo que, unido a la reducción de la remuneración por asalariado real (-0,5 por 100), explica la contracción del CLUR (-1,1 por 100) y la ampliación, un año más, del margen unitario.

CUADRO I-23. PRODUCTIVIDAD, REMUNERACIÓN POR ASALARIADO Y COSTE LABORAL UNITARIO REAL POR SECTORES, 2000-2008
(Tasas de variación)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TOTAL ECONOMÍA									
RPA nominal	2,86	3,60	3,30	3,61	3,02	3,67	3,92	3,69	5,25
RPA real	-0,62	-0,58	-0,97	-0,51	-0,97	-0,59	-0,15	0,53	2,18
Productividad	-0,02	0,41	0,39	0,66	0,56	0,36	0,65	0,82	1,80
CLUR	-0,60	-0,98	-1,35	-1,16	-1,52	-0,95	-0,80	-0,28	0,37
PIB real	5,00	3,65	2,70	3,10	3,27	3,62	3,86	3,70	1,20
Deflactor	3,50	4,20	4,31	4,14	4,02	4,28	4,07	3,14	3,01
Asalariados	5,59	3,49	2,75	2,84	2,85	3,61	3,63	3,27	-0,59
Industria									
RPA nominal	2,27	3,68	2,82	4,96	3,31	3,41	4,37	4,00	4,61
RPA real	-0,10	1,54	0,05	3,20	0,20	-0,02	0,32	0,54	-1,46
Productividad	1,26	1,66	0,15	2,25	1,63	0,90	1,65	2,86	-1,56
CLUR	-1,34	-0,12	-0,11	0,93	-1,41	-0,91	-1,31	-2,26	0,11
PIB real	4,40	3,22	-0,15	1,23	0,70	1,10	1,90	2,80	-2,70
Deflactor	2,37	2,10	2,78	1,70	3,10	3,43	4,04	3,44	6,16
Asalariados	3,30	2,01	-0,38	-0,54	-0,96	0,81	0,19	-0,03	-1,34
Construcción									
RPA nominal	0,92	4,36	5,22	4,42	3,97	5,96	6,16	3,46	5,06
RPA real	-7,35	-1,92	-1,56	-3,13	-4,60	-4,37	-1,69	-1,41	1,23
Productividad	-4,93	-0,81	1,43	-0,90	-0,58	-1,62	-0,99	-1,21	8,31
CLUR	-2,54	-1,12	-2,95	-2,25	-4,04	-2,79	-0,71	-0,21	-6,54
PIB real	5,90	8,57	6,28	4,37	5,10	5,20	4,99	3,50	-3,30
Deflactor	8,92	6,41	6,90	7,80	8,98	10,80	7,99	4,94	3,78
Asalariados	10,69	9,59	4,55	5,50	5,56	7,59	6,23	5,35	-11,71
Servicios de mercado									
RPA nominal	3,20	3,65	2,77	2,68	1,86	2,33	2,25	2,42	4,63
RPA real	-0,29	-1,72	-2,15	-1,27	-1,26	-0,33	-0,60	-0,70	-0,45
Productividad	-0,63	0,19	-0,22	-0,31	0,02	0,02	-0,14	0,41	0,64
CLUR	0,34	-1,91	-1,94	-0,96	-1,29	-0,36	-0,46	-1,11	-1,09
PIB real	5,50	3,70	3,02	2,66	3,90	4,40	4,50	4,60	2,60
Deflactor	3,49	5,47	5,03	4,00	3,16	2,68	2,87	3,14	5,10
Asalariados	7,43	3,40	4,45	3,44	4,01	4,68	5,27	4,74	2,17
Servicios de no mercado									
RPA nominal	3,96	3,80	4,15	4,35	4,72	4,97	5,34	6,49	6,25
RPA real	0,51	0,89	0,81	0,85	0,90	1,22	1,47	2,62	2,64
Productividad	1,04	0,95	1,03	0,95	1,21	1,53	1,69	2,42	2,70
CLUR	-0,52	-0,06	-0,22	-0,10	-0,31	-0,31	-0,22	0,20	-0,06
PIB real	3,70	3,11	2,76	4,19	3,69	3,90	4,00	4,40	4,80
Deflactor	3,43	2,89	3,31	3,47	3,79	3,70	3,82	3,77	3,52
Asalariados	2,64	2,14	1,71	3,21	2,44	2,33	2,27	1,94	2,05

Fuente: INE, Contabilidad Nacional de España y Contabilidad Nacional Trimestral de España.

3.4.2. Salarios y costes laborales en 2008

La Encuesta Trimestral de Coste Laboral elaborada por el INE permite conocer la evolución y la estructura de los costes laborales, cuyos componentes son el coste salarial⁸¹, que explica el 74 por 100 del coste total, las percepciones no salariales⁸², que concentran el 4,2 por 100, y las cotizaciones obligatorias⁸³, que explican el 23 por 100 del coste. Adicionalmente, la encuesta ofrece información sobre las subvenciones y bonificaciones de las cuotas sociales de los empleadores que, en cambio, entrañan un menor coste (cuadro I-24).

En el año 2008, el coste laboral total por trabajador aumentó un 5,2 por 100, frente al 4,0 por 100 registrado el año anterior, aceleración que respondió tanto al avance del coste salarial (5,1 por 100) como sobre todo, al incremento de las percepciones no

CUADRO I-24. EL COSTE LABORAL EN 2008, POR COMPONENTES Y SECTORES

(Euros, porcentaje sobre el total y tasas de variación)

Componentes	Total sectores			Industria		Construcción		Servicios	
	Euros	% total	% 06/07	Euros	% 06/07	Euros	% 06/07	Euros	% 06/07
Coste total	2390,4	100,0	5,2	2724,9	5,1	2392,2	6,5	2303,0	5,1
Coste salarial total	1762,8	73,7	5,1	2005,1	5,1	1656,6	5,8	1719,9	5,0
Coste salarial ordinario	1531,9	64,1	5,2	1710,0	5,3	1474,3	5,0	1496,3	5,2
Coste salarial pagos extraordinarios	201,3	8,4	2,3	264,6	2,3	151,3	8,0	194,4	1,2
Coste salarial pagos atrasados	29,6	1,2	24,8	30,5	27,2	31,0	47,7	29,1	20,3
Otros costes	627,6	26,3	5,5	719,7	4,9	735,6	7,9	583,1	5,4
Coste por percepciones no salariales	100,7	4,2	11,1	113,1	4,8	152,3	19,8	87,7	11,8
Coste por IT	13,7	0,6	-0,8	14,9	-1,2	8,8	-5,6	14,3	-0,6
Coste por despido	29,0	1,2	41,5	52,0	9,8	25,1	183,3	23,8	51,0
Coste por desempleo parcial	0,2	0,0	—	0,8	—	0,0	—	0,0	—
Coste por otras prestaciones sociales directas	4,0	0,2	1,9	5,8	-21,6	0,6	-22,2	4,2	14,1
Coste por otras percepciones no salariales	53,8	2,3	2,9	39,7	5,0	117,8	8,8	45,3	1,7
Coste por cotizaciones obligatorias	547,2	22,9	4,1	632,0	4,5	600,9	5,0	514,8	4,1
Coste por contingencias comunes	384,1	16,1	5,0	437,1	5,3	377,9	5,8	371,4	4,7
Coste por desempleo, Fogasa y formación profesional	116,3	4,9	3,4	135,6	3,6	122,6	4,4	110,1	3,3
Coste por otras cotizaciones sociales obligatorias	46,8	2,0	-0,6	59,3	0,1	100,4	2,7	33,3	-0,3
Subvenciones y bonificaciones de la Seguridad Social	20,2	0,8	-2,8	25,4	-4,8	17,6	1,1	19,4	-2,9

Fuente: INE, *Encuesta Trimestral de Coste Laboral*.

81. Comprende el salario base, complementos salariales, pagos por horas extraordinarias, pagos extraordinarios y pagos atrasados.
82. Incluye las prestaciones sociales directas (pagos por incapacidad temporal, desempleo, indemnizaciones por despido, etc.), pagos compensatorios y otras prestaciones no salariales.
83. Las cotizaciones obligatorias a la Seguridad Social cubren las prestaciones derivadas de situaciones de enfermedad, maternidad, accidente laboral, invalidez, jubilación, familia, supervivencia, desempleo, formación profesional, garantía salarial o cualquier otra contingencia cubierta por el Sistema.

salariales (11,1 por 100), muy influidos por el aumento, concentrado en el último trimestre del año, de las indemnizaciones por despido y de las indemnizaciones por fin de contrato. En cambio, el principal componente de los costes no salariales, las cotizaciones obligatorias a la Seguridad Social, mostraron un crecimiento más moderado, del 4,1 por 100, si bien las bonificaciones de las cuotas sociales tendieron a reducirse (-2,8 por 100).

Por sectores de actividad⁸⁴, la industria continuó siendo el sector con mayor coste laboral por trabajador, con 2.725 euros, seguido de la construcción y los servicios. Sin embargo, en término de tasas de crecimiento anual, el mayor incremento lo registra un año más la construcción, el 6,5 por 100, pero este año debido fundamentalmente al crecimiento de los otros costes, en especial despidos e indemnizaciones por fin de contrato, así como de las percepciones salariales en concepto de atrasos y obligaciones pendientes (finiquitos).

3.4.3. Beneficios empresariales en 2008

La información de la Central de Balances Trimestral, que abarca una muestra de 737 empresas⁸⁵ que concentran el 12 por 100 del VAB del sector sociedades no financieras, apunta a una clara disminución de los beneficios empresariales que, no obstante, siguen situándose en niveles históricamente muy elevados. Según esta fuente, la actividad empresarial en 2008, medida en términos de valor añadido bruto generado, se redujo por primera vez en muchos años (-1,8 por 100). El perfil de decrecimiento de la actividad, que se fue consolidando a medida que avanzaba el año, es común a todas las ramas de actividad excepto la de energía, pero resulta mucho más pronunciado en las empresas encuadradas en los sectores de industria y comercio, que acusaron en mayor medida la desaceleración del consumo y la inversión (cuadro I-25).

Junto a la caída de la actividad productiva en 2008 se produjo una desaceleración significativa de los gastos de personal, hasta el 3,9 por 100, debido a la disminución de las retribuciones variables de las grandes empresas y al debilitamiento progresivo de los procesos de creación de empleo, hasta registrar una tasa negativa del 1,4 por 100 en el último trimestre. Aunque la tasa de variación anual del empleo es ligeramente positiva en media, (0,4 por 100), se registraron comportamientos mucho más preocupantes según el tipo de contrato, con una caída del 0,1 por 100 de los contratos temporales, y el sector de actividad, con reducciones de plantillas del 1,1 por 100 en la industria, el transporte y las comunicaciones.

84. La ETCL analiza el conjunto de la industria, la construcción y los servicios, excluidas la Administración pública, Defensa y Seguridad Social obligatoria, el servicio doméstico y los organismos extraterrestriales, así como el sector agrario y pesquero.

85. Con sobrerrepresentación de grandes empresas y de determinados sectores de actividad, como energía, industria, comercio y reparación, y transportes y comunicaciones.

CUADRO I-25. CUENTA DE RESULTADOS DE LAS EMPRESAS NO FINANCIERAS, 2007-2008

(Tasas de variación interanual de la media ponderada de los datos trimestrales)

	Estructura		
	2007	07/06 %	08/07 %
1. Valor de la producción (incluidas subvenciones)	100,0	5,8	3,4
Importe neto de la cifra de negocios y otros ingresos de explotación	137,7	4,0	4,1
2. Consumos intermedios (incluidos tributos)	69,0	6,1	5,9
3. VAB al coste de los factores (1-2)	31,0	5,2	-1,8
4. Gastos de personal	16,1	4,7	3,9
5. Resultado económico bruto de la explotación (3-4)	14,9	5,6	-5,9
6. Ingresos financieros	4,2	34,6	2,3
7. Gastos financieros	4,1	37,5	18,9
8. Amortizaciones y provisiones de explotación	5,5	0,1	0,2
9. Resultado ordinario neto (5+6-7-8)	9,6	9,5	-15,4
10. Ingresos y gastos extraordinarios	4,5	79,5	-61,9
12. Provisiones e impuestos	5,8	60,0	-43,8
13. Resultado neto (9+10-11-12)	8,2	12,0	-24,0
Rentabilidades			
Resultado neto/VAB (13/3)		37,9	29,3
Rentabilidad ordinaria de los recursos propios antes de impuestos (9/RP)		12,9	10,7
<i>Pro memoria</i>			
Número de empresas	8.165,0	846,0	737,0
Cobertura total nacional (% del PIB)	30,5	14,4	12,0

Fuente: Banco de España, Central de Balances Trimestral.

Como consecuencia de la desfavorable evolución de la actividad, y a pesar de los moderados incrementos de los gastos de personal, el excedente bruto de explotación de las empresas se redujo un 5,9 por 100 en 2008, un resultado que contrasta con el aumento del 5,6 por 100 registrado un año antes. Por otro lado, los gastos financieros siguieron creciendo con intensidad (18,9 por 100) aunque menos que el año anterior, reflejo de una menor predisposición a apelar a financiación ajena. En cambio, el aumento de los ingresos financieros se desacelera bruscamente, hasta el 2,3 por 100, por los menores dividendos recibidos de filiales extranjeras que habían repuntado extraordinariamente en 2007. En consecuencia, el beneficio ordinario neto se redujo un 15,4 por 100 y la rentabilidad ordinaria de los recursos propios⁸⁶ disminuyó hasta el 10,7 por 100. Finalmente, el beneficio neto, una vez descontados los gastos e ingresos extraordinarios, incluidas las provisiones y los impuestos, se redujo un 24,0 por 100, debido principalmente a las cuantiosas minusvalías de las inversiones financieras de los sectores inmobiliario y de telefonía. Con todo, y a pesar de que en 2008 se registra una disminución de los beneficios empresariales, su magnitud sigue siendo muy elevada, situándose en el 29,3 por 100 del VAB.

86. La rentabilidad ordinaria de los recursos propios es el cociente entre el resultado ordinario neto y el valor de los recursos propios.

3.5. INFLACIÓN Y MERCADOS FINANCIEROS

La evolución de la inflación, medida a través del índice de precios de consumo (IPC), continuó durante la primera mitad de 2008 con la senda alcista iniciada en los últimos meses del año anterior y que se mantuvo hasta julio, momento en el que los datos de inflación empezaron a reflejar cierta desaceleración, agudizada conforme pasaban los meses y que se situó a final de año en mínimos, por debajo del 2 por 100. Después del fuerte incremento experimentado en 2007 y parte de 2008 en los precios tanto del petróleo como de otras materias primas, su brusca reducción desde verano es el origen principal de la desaceleración de los precios, aunque el escenario de incertidumbre y pérdida de confianza de los últimos meses ha provocado una fuerte caída de la demanda, que lógicamente ha condicionado el sesgo a la baja.

Por lo que se refiere a los mercados de valores, después de que en 2007 los efectos de la crisis financiera no se hubieran reflejado todavía en las bolsas españolas, el año 2008 se convirtió en uno de los más negativos y complejos para los mercados de valores de todo el mundo, dado que todos los mercados financieros, monetarios, crediticios y de valores e instrumentos financieros estuvieron sometidos a fuertes tensiones de valoración y liquidez, a los que no fueron ajenos los mercados españoles.

3.5.1. Evolución de la inflación

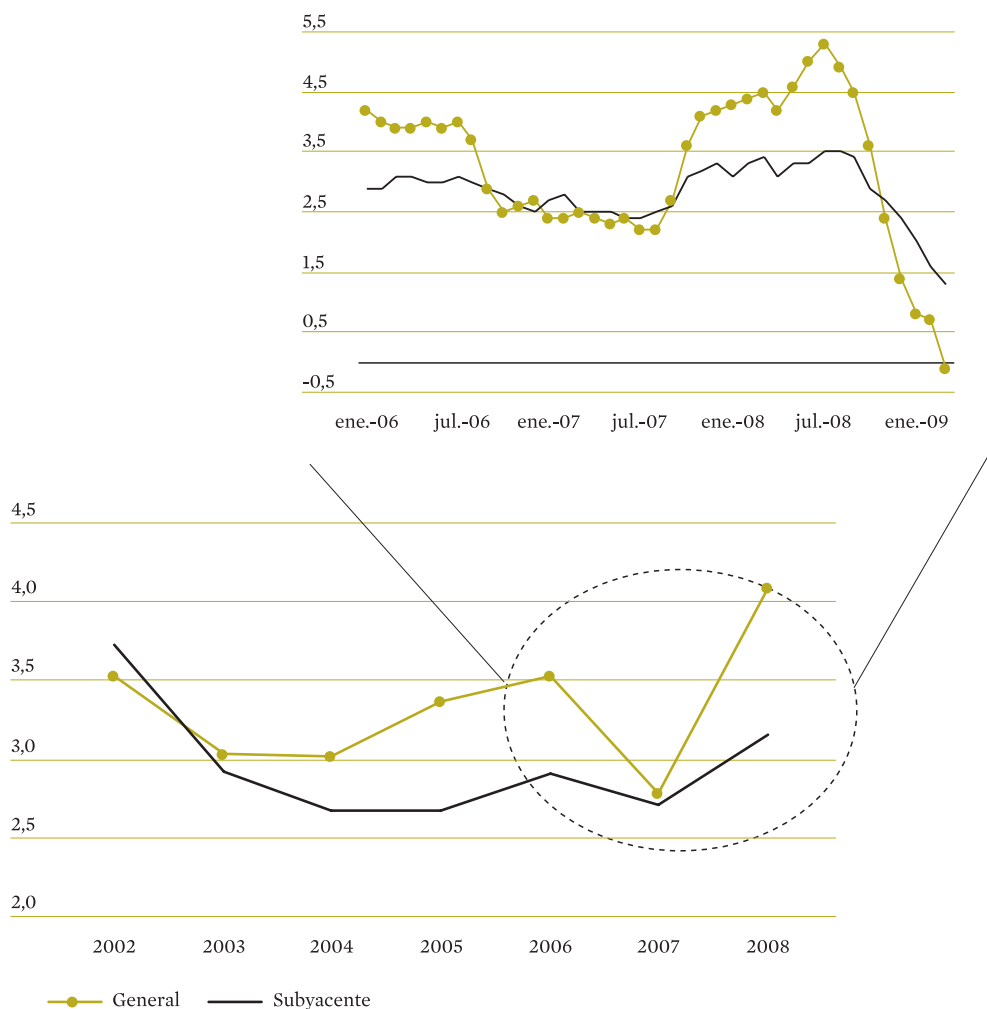
De forma contraria a la situación experimentada por la inflación en 2007, con cierta estabilidad de los precios hasta agosto y repunte desde entonces, el año 2008 se inició con tasas de crecimiento de los precios elevadas, en niveles superiores al 40 por 100, alcanzando un máximo del 5,3 por 100 en julio, para desde entonces empezar a reducirse en torno a un punto cada mes, hasta situar la tasa interanual del IPC en diciembre en el 1,4 por 100, casi tres puntos porcentuales menos que en el mismo periodo del año anterior y la más baja desde la entrada de España en la UEM. Esta senda desinflacionista ha continuado en los primeros meses de 2009 alcanzando a la fecha de cierre de esta Memoria, en abril de 2009, una tasa de inflación negativa del 0,2 por 100.

Inflación anual elevada, pero fuerte caída a final de año

El hecho de alcanzar puntualmente tasas negativas se explica principalmente por el efecto base derivado de los valores extremos al alza, y a la baja registrados por los precios del petróleo y otras materias primas en relación al año anterior. Por otro lado, la evolución de los precios de consumo más reciente empieza a reflejar la incertidumbre existente sobre la evolución de la economía española en un contexto de crisis global y, en consecuencia, la desconfianza de los agentes económicos, materializada principalmente a través de sus decisiones de gasto.

Así, la evolución mensual del IPC en términos interanuales no se ha caracterizado en 2008 por la deseable estabilidad sino que ha tenido dos sendas de evolución al alza y a la baja, muy agudas y claramente diferenciadas con un punto de inflexión en julio

GRÁFICO I-22. INFLACIÓN GENERAL Y SUBYACENTE, 2002-2008
(Tasas de variación interanual del IPC. Media anual y datos mensuales)



Fuente: INE.

(gráfico I-22). Esta evolución contrasta con la de la tasa interanual media del IPC para el año, que se situó en el 4,1 por 100 frente al 2,8 por 100 del año anterior, y que refleja las elevadas tasas de inflación mensuales durante gran parte del año.

En cualquier caso, el comportamiento de la inflación responde principalmente a la evolución de los precios del petróleo y su impacto en la economía española, motivado por la fuerte dependencia energética del exterior, junto a los precios de otras materias primas alimenticias, señalándose como los factores coyunturales determinantes en la

Brusca reducción de los precios del petróleo y otras materias primas

evolución del IPC durante 2008, si bien hacia final de año y principios de 2009, la debilidad de la demanda también está contribuyendo a la desaceleración de la inflación.

Más concretamente, la caída del IPC en los últimos meses responde tanto a la reducción de los precios del petróleo y otras materias primas desde el verano, como al efecto escalón derivado de la fuerte subida de estos mismos precios que tuvo lugar desde septiembre de 2007 y que hasta un año después no se ha descontado totalmente en la tasa interanual.

De hecho, el año 2008 ha sido un claro ejemplo de los efectos que las variaciones de algunos componentes de la inflación más volátiles, como el petróleo o los alimentos, tienen sobre el índice general. Aunque la inflación subyacente, que excluye del cálculo del índice general los componentes más volátiles como son los precios de la energía y de los alimentos no elaborados, descuenta parte de estos efectos, también se ha visto ligeramente afectada por la fuerte volatilidad de los precios de las materias primas agrícolas en el componente de alimentos elaborados.

Así, la inflación subyacente se mostró en niveles ligeramente más elevados que el año anterior pero estables durante gran parte del año, entre el 3,0 y el 3,5 por 100, y desde septiembre, inició una tendencia de desaceleración que llevó la tasa interanual en diciembre al 2,4 por 100. El crecimiento interanual medio alcanzó el 3,2 por 100, cinco décimas más que la media de 2007. La evolución de los precios de los alimentos elaborados, que crecieron durante gran parte del año y su reducción posterior, explica la mayor parte de esta evolución existiendo además un componente estructural en la inflación subyacente vinculado a los precios de los servicios que hace que la desaceleración sea más suave. En los dos últimos meses del año, la inflación subyacente se situó por encima del índice general e incluso en diciembre estuvo un punto porcentual por encima. Estos datos reflejan también el hecho de que hasta diciembre no se habría materializado de forma brusca una caída de la demanda que afectase al consumo de alimentos elaborados o servicios, y que todavía gran parte de la reducción del índice general respondía al efecto base de la caída de los precios del petróleo y otras materias primas.

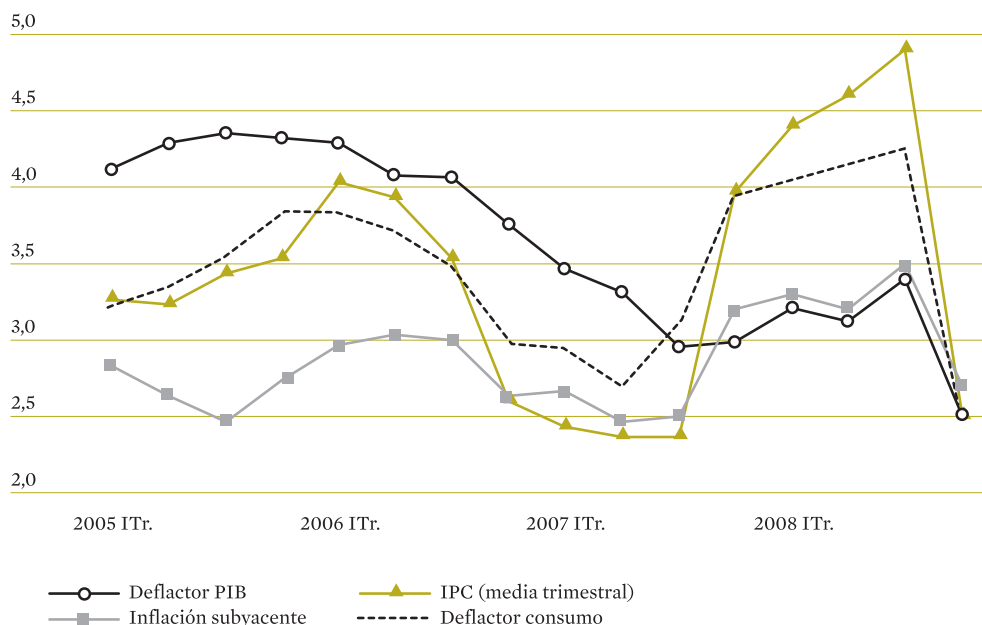
Así, el intenso y rápido descenso de los precios en los primeros meses de 2009, como se ha señalado, ha situado la tasa de crecimiento del IPC por primera vez en valores negativos, reflejando los efectos sobre la economía real de la crisis, en forma de una menor demanda de gasto del sector privado. Sin embargo, el hecho de que la inflación subyacente, aunque se haya reducido, todavía se sitúe en valores superiores al 1,0 por 100, así como el hecho de que los últimos datos al cierre de esta Memoria respecto a la evolución mensual de los precios recogen una variación intermensual positiva, refuerzan la idea de que no es previsible un escenario de deflación, entendido como un descenso continuo y generalizado de los precios.

El deflactor del PIB también se desacelera rápidamente desde julio

El deflactor del PIB⁸⁷ creció de media en 2008 un 3,1 por 100, una décima por debajo del año anterior (gráfico I-23). A pesar de que el diferencial con el IPC medio del año alcanzó un punto porcentual, explicado por los precios de los componentes más volátiles, que también se reflejó en el componente del consumo, la evolución de los precios en términos del deflactor sigue una senda próxima a la de la inflación subyacente. Esto refleja de nuevo el fuerte impacto que han tenido los precios de las materias primas en el IPC. Desde septiembre, el deflactor también ha estado marcado por la desaceleración, más intensa en su componente de consumo.

GRÁFICO I-23. ÍNDICES DE PRECIOS, 2005-2008

(Tasas de variación interanual)



Los datos trimestrales de IPC se han calculado como medias trimestrales de las tasas de variación interanual.
Fuente: INE.

87. Cabe recordar que el deflactor del PIB es el cociente entre el PIB nominal de un determinado año y el PIB real de ese año, frente al IPC que mide el coste de comprar una cesta fija de bienes y servicios representativos de las compras de los consumidores. En este sentido, las principales diferencias entre ambos son que el deflactor tiene en cuenta todos los bienes producidos en la economía, mientras que el IPC se refiere a una cesta de consumo definida previamente. El deflactor no incluye los precios de las importaciones mientras que el IPC sí lo hace. Finalmente, el deflactor, al incluir los bienes que se producen en cada año varía en el tiempo, frente al IPC, cuya cesta se mantiene durante varios años.

La evolución del Índice de Precios Industriales (IPRI), considerado como un indicador adelantado de los niveles de inflación a medio plazo, al mostrar las tensiones inflacionistas por el lado de la oferta, reflejó un crecimiento muy intenso desde los primeros meses de 2008, que anticipaba el fuerte crecimiento del IPC en los meses siguientes. A partir de julio, y después de alcanzar un nivel máximo del 10,3 por 100, empezó a desacelerarse, llegando a alcanzar en diciembre una tasa de crecimiento en términos interanuales negativa del 0,2 por 100, seis puntos porcentuales menos que en el mismo mes del año anterior, y dando señales de una caída mayor de los precios en los primeros meses de 2009.

Después de un fuerte crecimiento, el IPRI cayó a tasas negativas en diciembre

Esta evolución del IPRI respondía, en gran medida, a la evolución de los precios de la energía y de los bienes intermedios. Los precios de la energía crecieron significativamente hasta julio, momento en que alcanzaron un crecimiento máximo del 30,3 por 100, para desde entonces reducirse también bruscamente, en respuesta al menor precio del petróleo y que terminó situando la tasa de crecimiento interanual en valores negativos del 7 por 100. Por su parte, los precios de los bienes intermedios también reflejaron la influencia de los precios energéticos en su evolución alcanzando igualmente un máximo en agosto del 7,4 por 100 y cayendo de forma destacada desde entonces, coincidiendo con la desaceleración de la actividad económica.

El IPRI no energético mantuvo durante la primera mitad de 2008 el ritmo de crecimiento del año anterior hasta julio en que alcanzó el máximo del año en el 5,5 por 100, para reducirse desde entonces cuatro puntos hasta el 1,5 por 100 alcanzado en diciembre, reducción que se observa en todos sus componentes, especialmente en los bienes de consumo y en concreto los de consumo alimenticio, y que se prevé continúe en los próximos meses hasta descontar la influencia de los precios de las materias primas agrícolas.

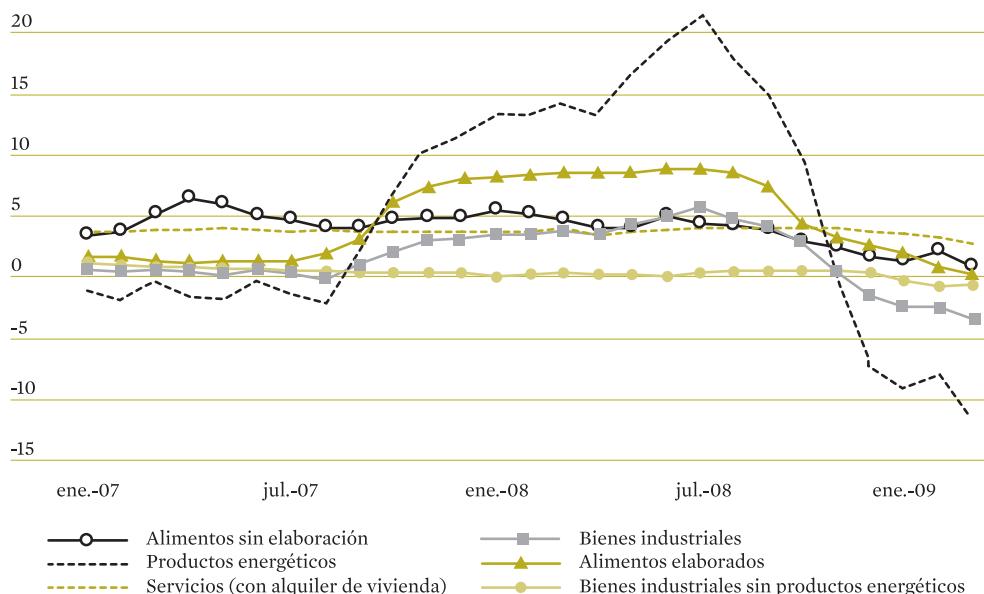
Analizando los grandes grupos y rúbricas que componen el IPC, hay que destacar que a excepción de los precios de los productos energéticos, que mantuvieron la senda de crecimiento y posterior reducción derivada de la evolución de los precios del petróleo, la mayor parte de los componentes del IPC reflejaron tasas de variación interanual próximas a las del año anterior (gráfico I-24 y gráfico I-25).

Grupos y rúbricas del IPC

La evolución del precio del petróleo Brent a lo largo del año, desde un precio de 92,3 dólares por barril en enero hasta los 40,3 dólares de diciembre esconde el rápido y fuerte crecimiento del precio del mismo, un 44,5 por 100 en tan sólo seis meses, llegando a alcanzar en julio de 2008 los 133,4 dólares por barril, 60 dólares más que un año antes, y la posterior e igualmente rápida caída desde entonces. Esta evolución se trasladó a los precios de consumo de los productos energéticos, que

GRÁFICO I-24. GRUPOS DESTACADOS DEL IPC EN 2008

(Tasas de variación interanual)



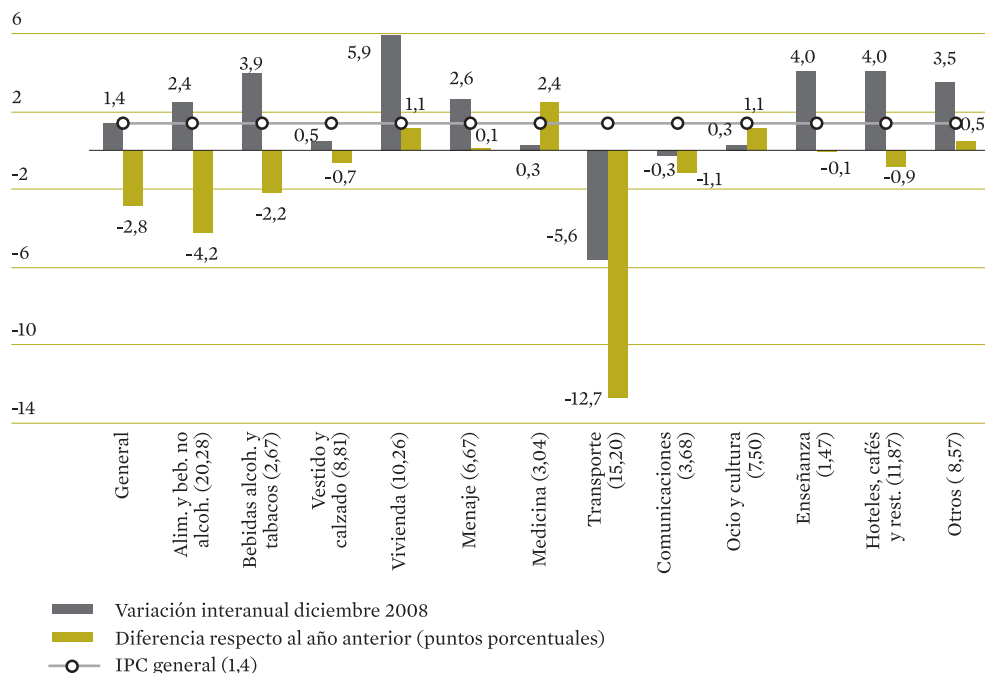
Fuente: INE.

después de llegar a un crecimiento máximo del 21,4 por 100 en julio, cayeron en diciembre a tasas negativas del 7,2 por 100, debido al aumento de su principal componente, carburantes y combustibles. A su vez, la evolución de los precios energéticos se trasladó rápidamente vía coste a los precios del conjunto de los bienes industriales, más intensivos en la utilización de energía respecto a otros sectores, alcanzando un crecimiento máximo en julio del 5,6 por 100 y a final de año un crecimiento negativo del 1,2 por 100 en tasa interanual.

Por su parte, los precios de la alimentación mostraron un comportamiento alcista con tasas superiores al 6,0 por 100 hasta octubre, reduciéndose a partir de este momento para alcanzar en diciembre una tasa interanual del 2,4 por 100. Esta evolución se explica, en mayor medida, por los precios de los alimentos elaborados, que se mantuvieron hasta octubre en torno al 8 por 100, debido a los elevados precios de algunas materias primas, en concreto, los cereales, que venían arrastrándose desde el año anterior y que se mantuvieron durante gran parte de 2008. La reducción de los mismos desde entonces permitió alcanzar en diciembre un crecimiento interanual del 2,6 por 100. Los precios de los alimentos no elaborados, por su parte mantuvieron tasas en torno al 5,0 por 100 en la primera mitad de 2008, y desde junio empezaron a reducirse significativamente, alcanzando en diciembre una tasa interanual del 1,6 por 100.

GRÁFICO I-25. COMPONENTES DEL IPC EN 2008

(Tasas de variación interanual y ponderaciones entre paréntesis)



Fuente: INE y Eurostat.

En concreto, las rúbricas alimenticias más inflacionistas durante gran parte de 2008 continuaron siendo la leche y sus derivados y el pan, con crecimientos medios en el año superiores al 10 por 100, y con caídas importantes a final de año. La mayor caída se experimentó en la leche, -6,4 por 100 en diciembre respecto al 31,0 por 100 en el mismo mes del año anterior. Entre los alimentos no elaborados, los huevos y las frutas frescas fueron los productos con un incremento interanual medio mayor, superior al 9 por 100, aunque en los últimos meses del año el precio de los huevos cayó y se situó en el 4,5 por 100 en diciembre.

Dado que los principales responsables del crecimiento de los precios hasta final de verano y su posterior reducción han sido la energía y los alimentos, al excluir éstos del índice general, la tasa de variación interanual en diciembre fue del 2,3 por 100, igual a la de 2007, que responde tanto al leve aumento de los precios de los bienes industriales no energéticos en los últimos meses de 2008 como a los de los servicios. No obstante, y respecto a los precios de los bienes industriales no energéticos, la moderación observada en los datos más recientes empieza a dar signos de ralentización en la demanda de consumo.

En el caso de los servicios, los precios mantuvieron una evolución estable, en torno al 3,8 por 100 de media en 2008, siendo las partidas de vivienda y transporte, dos

de los componentes principales de los servicios, las que más han subido de media a lo largo del año, un 6,6 y 5,9 por 100 respectivamente. Estos datos reflejan como los precios de la energía tuvieron un efecto directo sobre ellos a lo largo del año, aunque a final de año la situación, lógicamente, fue muy distinta para los transportes, alcanzando la tasa interanual de diciembre un crecimiento negativo del 5,6 por 100. A su vez, las partidas de hoteles, cafés y restaurantes y enseñanza han seguido reflejando tasas de crecimiento de los precios elevadas, en torno al 4 por 100 de media.

Como consecuencia de la evolución de los precios a lo largo del año y en particular la moderación de los últimos meses en España y en la UEM, el diferencial de precios con la Eurozona, medido en términos del Índice armonizado de precios de consumo (IAPC), que se había

*Diferencial de inflación
con la UEM favorable
a final de año*

mantenido en torno a un punto porcentual hasta octubre, se redujo desde entonces de forma importante, llegando a situarse la inflación española una décima por debajo de la inflación de la zona euro a final de año, algo que no había ocurrido nunca desde la entrada en vigor de la moneda única en 1999 (gráfico I-26). El IPC armonizado español fue en diciembre el 1,5 por 100 frente al 1,6 por 100 de la Zona euro y el 2,2 de la Unión Europea. Ante la rápida reducción de la inflación en la economía española, el diferencial con los precios de la Eurozona se ha acentuado en los primeros meses de 2009, hasta siete décimas menos.

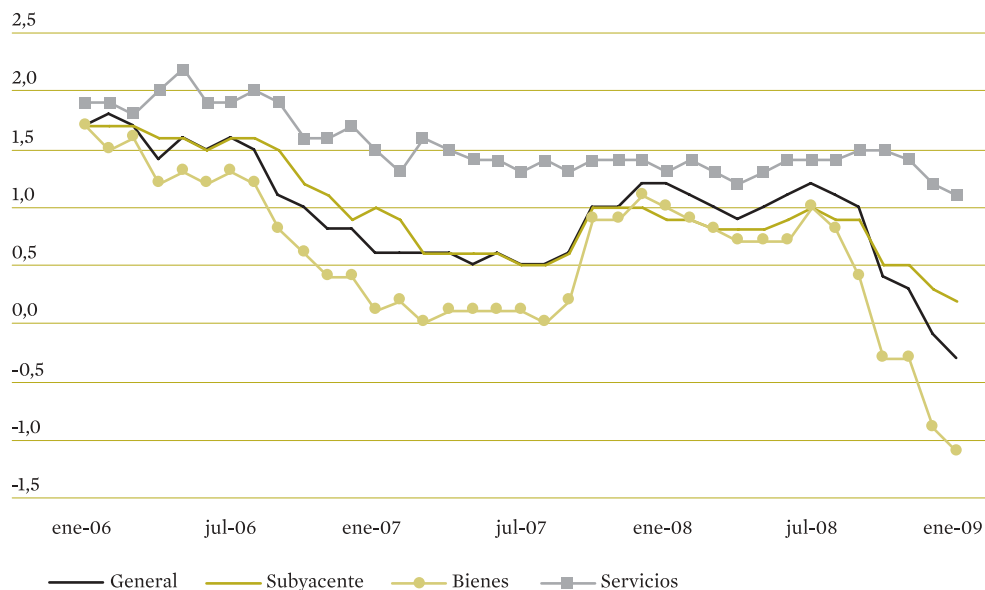
Estos datos favorecen la competitividad precio de la economía española frente a los socios comunitarios y, en consecuencia, la mejora del déficit comercial, pero también reflejan que el proceso de moderación en el crecimiento de los precios en la Zona euro es más lento que en España con el riesgo que puede suponer una caída continuada del mismo.

Estos datos favorecen la competitividad precio de la economía española frente a los socios comunitarios y, en consecuencia, la mejora del déficit comercial, pero también reflejan que el proceso de moderación en el crecimiento de los precios en la Zona euro es más lento que en España con el riesgo que puede suponer una caída continuada del mismo.

La evolución del diferencial de inflación respecto a la UEM también refleja que la economía española es más sensible a las variaciones de los precios de algunos componentes, en este caso el petróleo, que le afectan sobremanera al alza en momento de elevados crecimiento de los precios del petróleo como ocurrió durante la primera mitad de 2008, pero también a la baja como está ocurriendo desde finales de 2008, en que los precios del petróleo después de reducirse de forma sustancial se han mantenido en niveles más estables. Algunos factores como la mayor dependencia del petróleo, el insuficiente desarrollo de fuentes alternativas de energía o el peso del consumo de productos derivados del mismo en el gasto de los hogares hacen más sensible a la economía española ante las fluctuaciones en los precios de este componente.

Aunque la reducción se confirma también en el diferencial de inflación subyacente, que ha pasado del punto porcentual en diciembre de 2007 a tres décimas un año después, éste sigue siendo superior al del índice general, al ser tradicionalmente la economía española una de las más inflacionistas de la Zona euro. La inflación subyacente se redujo un punto porcentual respecto al año anterior hasta el 2,4 por 100, mientras que en la Zona euro tan sólo se redujo tres décimas hasta el 2,1 por 100. Estos datos reflejan

GRÁFICO I-26. DIFERENCIAL DE INFLACIÓN CON LA UEM EN TÉRMINOS DEL IAPC
Y DEL DEFLACTOR DEL PIB, 2006-2008
(En puntos porcentuales)



Fuente: INE y Eurostat.

que a pesar de la reducción del diferencial en el índice general, hay algunos factores que hacen persistente parte del diferencial de precios y que se reflejan en la inflación subyacente, especialmente por lo que se refiere a los componentes de bienes y servicios, lo que explica en su mayor parte la pérdida de competitividad de la economía española.

En este sentido, durante gran parte del año el diferencial en los precios de los bienes se mantuvo elevado siguiendo la tendencia del año anterior, pero ante la caída en el precio de las materias primas alimenticias, empezó a reducirse y desde octubre incluso a ser favorable a la economía española. En cambio, el diferencial de servicios se ha mantenido ajeno a estas influencias, con valores superiores al punto porcentual y aunque se ha reducido alguna décima en los últimos meses, sigue estando en niveles elevados, 1,2 puntos porcentuales en diciembre, reflejando la existencia de un diferencial de carácter estructural vinculado al sector servicios y especialmente a la insuficiente competencia de algunas partidas no comercializables en el exterior.

3.5.2. Mercados financieros

La continuidad en el tono restrictivo de la política monetaria del BCE hasta mediados de octubre unido al incremento de los precios hasta el verano, provocó que los tipos de interés reales se mantuviesen durante gran parte del año en los niveles alcanzados

a finales de 2007, en torno al 1 por 100, aunque con tendencia al alza en el último trimestre. Los tipos a largo plazo ya anticipaban las bajadas que posteriormente iniciaría el BCE, en respuesta a un entorno de incertidumbre motivado principalmente por la crisis financiera y en el que los precios empezaban a desacelerarse, por lo que se esperaba que el BCE reaccionase en algún momento con reducciones de los tipos de interés para estimular la liquidez y reactivar el mercado interbancario.

En el último trimestre de 2008 los tipos de interés reales alcanzaron niveles elevados, en el entorno del 2,5 por 100, que fueron mayores en los plazos más largos, en respuesta a la brusca reducción de la inflación, muy superior a la reducción de los tipos de interés nominales que realizó el BCE en estos tres meses. Sin embargo, a partir de enero ante la mayor caída en los tipos nominales, los tipos de interés reales iniciaron una tendencia descendente.

A final de año, los tipos de interés reales empezaron a caer

A largo plazo, los tipos de interés de la deuda pública se mantuvieron elevados durante gran parte de 2008, alcanzando el rendimiento a diez años el máximo del 4,8 por 100 a mediados de año. Desde entonces se empezó a observar cierta desaceleración en respuesta a las peores previsiones sobre la situación coyuntural y las consecuencias de la crisis sobre las principales economías, que tardó en trasladarse a los tipos a corto, los cuales no empezaron a reducirse hasta octubre, coincidiendo con el inicio de las reducciones del tipo de interés por parte del BCE.

Por su parte, el rendimiento de la deuda pública española se situó de media a lo largo del año al nivel que la deuda de la zona euro, 4,4 por 100. En todo caso, el comportamiento de los tipos a largo está más condicionado por las perspectivas de evolución futura de otras economías, especialmente la de Estados Unidos y, en este sentido, el agravamiento de la crisis financiera había provocado una rápida reducción de los rendimientos de la deuda pública norteamericana, que se situaba a finales de año por debajo del 2,5 por 100, dos puntos porcentuales menos que tan sólo dos años antes.

El año 2008 fue uno de los más negativos y complejos para los mercados de valores de todo el mundo. Paulatinamente, la crisis originada en el mercado inmobiliario norteamericano y su deriva al conjunto de mercados financieros llegó a todo tipo de activos, generando gran desconfianza entre los agentes económicos. Todos los mercados financieros, monetarios, crediticios y de valores e instrumentos financieros, regulados y no regulados, se vieron sometidos a tensiones de valoración y liquidez sin precedentes. Los mercados bursátiles, que al inicio de la crisis no se vieron excesivamente afectados, acusaron, cada vez con mayor intensidad, los efectos y expectativas negativas que la crisis financiera provocó sobre la actividad económica y, en particular, sobre las empresas cotizadas.

En 2008 los efectos de la crisis llegaron a los mercados de valores

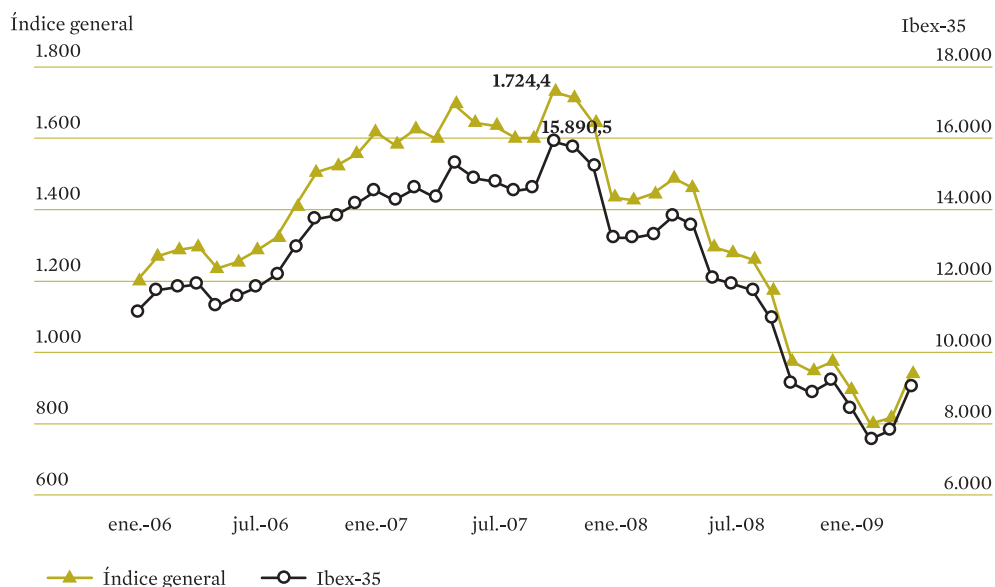
Las Bolsas españolas no fueron ajenas a este comportamiento tan negativo de los mercados de valores mundiales (gráfico I-27). El Ibex-35 cayó en diciembre un 40,9 por 100 respecto al año anterior, alcanzando un mínimo en octubre de 7.905 puntos después de haber superado en 2007 los 15.000 puntos. El Índice general, por su parte, también registró una caída del 39,4 por 100, que lo situó a final de año por debajo de los 800 puntos. La rentabilidad para el accionista, medida a través del Ibex-35 con dividendos también cayó un 38 por 100 frente al año anterior.

También a las Bolsas españolas, con fuertes caídas de los índices y la rentabilidad y...

A la caída de las cotizaciones se unió un gran aumento de la volatilidad. Las oscilaciones en las cotizaciones, diarias e intradía fueron una constante a lo largo del año. Aunque la caída de las cotizaciones hizo que el volumen de contratación se redujese un 22 por 100 respecto a 2007, en 2008 se alcanzó el segundo mayor volumen de su historia con 1,2 billones de euros. Esto confirma el papel desempeñado por la Bolsa como proveedor de liquidez y de información puntual sobre el precio de los activos cotizados, incluso, en situación de crisis⁸⁸. Sin embargo, la capitalización sí se vio afectada de forma importante, reduciéndose un 43 por 100 respecto

... gran aumento de la volatilidad

GRÁFICO I-27. ÍNDICES DE LA BOLSA DE MADRID, 2006-2008



Fuente: Banco de España.

88. Bolsas y Mercados Españoles, *Informe de Mercado*, 2008.

al año anterior, hasta cerca de los 800.000 millones de euros a final del año. Dentro de las compañías cotizadas, cuya capitalización ascendía a 370.000 millones de euros, los sectores bancario e inmobiliario son los que más se han visto afectados.

A pesar de las circunstancias a las que se han enfrentado los inversores y la fuerte caída de las cotizaciones que han reducido el volumen efectivo de transacciones realizadas, en 2008 aumentó el número de acciones negociadas, con un 10 por 100 más de acciones intercambiadas respecto al año anterior, lo que indica que la rotación de las acciones en circulación sigue en niveles elevados y ha sido capaz de proporcionar liquidez al mercado.

Frente a la intensa actividad corporativa de las empresas cotizadas realizada en años previos, esta actividad sí se ha visto mermada por la crisis internacional, con una drástica reducción de las salidas a Bolsa y las operaciones de adquisición a escala mundial. España no ha sido ajena a esta situación, después de que la Bolsa española se hubiese consolidado como instrumento clave para desarrollar estrategias de expansión empresariales al canalizar el ahorro interno y el externo hacia las empresas cotizadas. Los fondos captados por las empresas mediante ampliaciones de capital ascendieron a 15.752 millones de euros, mientras que las OPA se ralentizaron de forma importante, movilizand o cerca de 17.000 millones de euros. Por su parte, las multinacionales españolas continuaron participando en algunas operaciones internacionales, cerradas en 2008, en los sectores financiero y energético.

Tras cinco años consecutivos en los que las empresas cotizadas cerraban sus cuentas anuales con tasas de crecimiento de los beneficios de dos dígitos, 2008 ha supuesto un punto de inflexión en los resultados de las compañías cotizadas que, con datos

*Reducción de los
beneficios de las
empresas cotizadas*

hasta el tercer trimestre de 2008, se redujeron un 4,5 por 100 frente a los de 2007, lo que supone, sin embargo, unos beneficios de 41.083 millones de euros. De hecho, el deterioro en las cuentas de resultados de las empresas cotizadas se esperaba que fuese más acusado de lo que final-

mente ha sido. Además, a pesar de haber sido un ejercicio muy negativo en términos de cotizaciones, la remuneración a los accionistas en concepto de dividendos y devoluciones de fondos propios creció, en un esfuerzo de las empresas por trasladar sus buenos resultados a los accionistas.

La evolución del conjunto de empresas cotizadas no es homogéneo, habiendo diferencias sustanciales entre sectores e incluso entre empresas de un mismo sector. La evolución en algunas de ellas, inmobiliarias y constructoras, ha frenado el crecimiento global de la cifra de beneficios. En términos de resultados, dos sectores cerraron el año en positivo, destacando el de petróleo y energía con un crecimiento del beneficio del 74,8 por 100 frente a 2007, mientras que las mayores caídas en los beneficios se produjeron en los sectores de servicios financieros e inmobiliarios (-25,8 por 100), materiales básicos, industria y construcción (-26,4 por 100), y tecnología y telecomunicaciones (-28,1 por 100).

Los mercados de deuda corporativa también se vieron afectados por la falta de confianza en los mercados y la paralización de la actividad de los emisores, lo que ha derivado en dificultades para la obtención de crédito y la captación de fondos para los participantes en el mercado. En el caso de España, la actividad del mercado de deuda corporativa de Bolsas y Mercados Españoles (AIAF) contribuyó especialmente a evitar un colapso en la financiación de las entidades financieras españolas, ya que a través de este mercado se pudieron generar los colaterales que el sistema está utilizando para el descuento en el BCE, única vía disponible para acceder a la liquidez hasta la creación del Fondo para la Adquisición de Activos Financieros.

El mercado AIAF, imprescindible, hasta la creación del Fondo para la Adquisición de Activos Financieros

Por su parte, el mercado español de opciones y futuros experimentó un ejercicio récord en términos de actividad, aunque marcado por elevados niveles de volatilidad en los mercados subyacentes. Con ello, los mercados organizados de productos derivados han demostrado su validez y eficiencia en un segmento de actividad con fuerte protagonismo en la crisis financiera. Por su parte, las instituciones de inversión colectiva volvieron a experimentar un año con fuertes caídas, iliquidez de algunos instrumentos y solicitudes masivas de reembolsos a los partícipes, de los que los fondos de inversión resultaron los más perjudicados.

La puesta en marcha en 2007 del Mercado Alternativo Bursátil (MAB) se ha revelado como un mecanismo muy adecuado para promover el acceso de las medianas y pequeñas empresas a los mercados de valores, más aún en un contexto de crisis, y ante las dificultades para acceder a financiación ajena.

A lo largo del año se aprobaron un conjunto amplio de normas referidas a los mercados financieros, especialmente en los últimos meses con las medidas normativas adoptadas por el Gobierno para hacer frente a los efectos de la crisis financiera internacional sobre la economía española. Dado que estas últimas medidas ya se han referido en otros apartados de este capítulo, se recogen a continuación algunas de las medidas más relevantes que con carácter general afectan a los mercados financieros. Entre ellas destaca la aprobación de dos Reales Decretos.

Avance en la transposición de la MIFID

El primero de ellos, el Real Decreto 216/2008 relativo a los recursos propios de las entidades financieras, por el cual se actualizaba la normativa conforme al acuerdo internacional de capital Basilea II, al ajustar los requisitos mínimos de recursos propios de las entidades a sus verdaderas necesidades y riesgos. Se perseguía así una mayor armonización en los criterios de solvencia y supervisión prudencial.

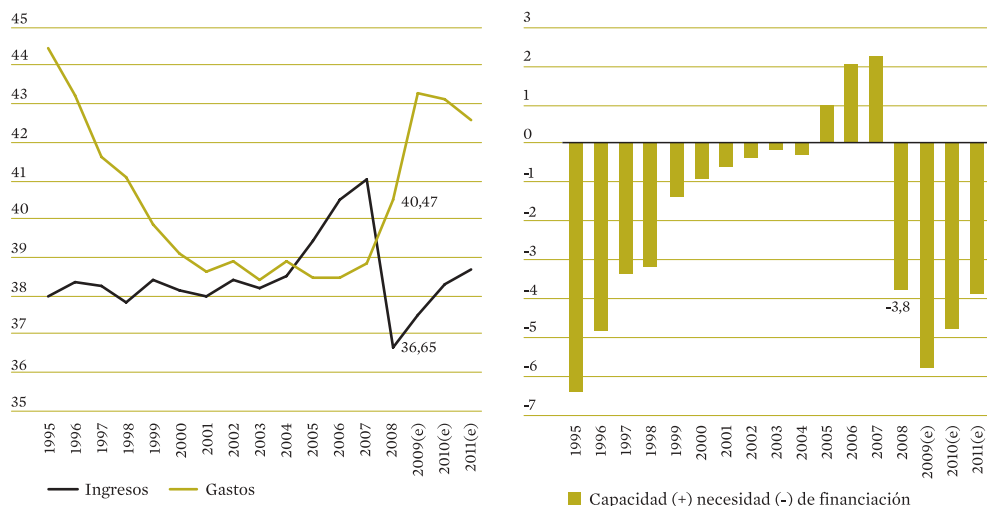
En segundo lugar, la publicación del Real Decreto 217/2008, que establece el régimen jurídico de las empresas de inversión, y que permite avanzar en la transposición

española de la Directiva de Mercados de Instrumentos Financieros (MIFID), completando la iniciada con la Ley 47/2007 que modificaba la Ley del Mercado de Valores de 1988. Resulta por ello, la principal novedad normativa en relación a los mercados de valores. El objetivo de este Real Decreto era completar el desarrollo reglamentario del régimen aplicable a las entidades que prestan servicios de inversión, mejorando la protección de los inversores, al exigir a estas entidades mayores deberes de información y transparencia. Además, se incrementa la competitividad de las empresas financieras y de inversión españolas, que verán facilitada su actividad en el exterior.

3.6. SECTOR PÚBLICO

El cambio de ciclo económico ha truncado las tendencias de las cuentas públicas observadas a lo largo de la larga etapa de expansión económica. A partir de 2008, el gasto público tiende a acelerarse por la activación de los estabilizadores automáticos y la aprobación de medidas discrecionales de expansión del gasto, mientras que los ingresos públicos, cuya boyante trayectoria estaba muy ligada a un patrón de crecimiento que se ha agotado, sufren una contracción preocupante, que también es consecuencia de las continuas rebajas fiscales estructurales de la imposición directa acometidas desde mediados de los años noventa al calor de la coyuntura. Como consecuencia de ello, el intenso proceso de contención del déficit y la deuda públicos característico de fase de expansión económica se invierte, iniciándose una tendencia a cerrar las cuentas

GRÁFICO I-28. INGRESOS PÚBLICOS, GASTO PÚBLICO Y SALDO FISCAL, 1995-2011
(En porcentaje del PIB)



(e) Estimación de la Actualización del Programa de Estabilidad 2008-2011, enero 2009.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

públicas con déficit y aumentar la deuda pública, que se antoja persistente al menos en el corto plazo, hasta tanto se mantenga la necesidad de apoyar al sector financiero para reactivar el crédito y de emplear la política fiscal para impulsar la demanda.

3.6.1. Las cuentas públicas en 2008

Con el brusco cambio de ciclo en 2008 se interrumpió, también de manera abrupta, la tendencia al superávit presupuestario de los últimos años. Así, las Administraciones públicas en conjunto cerraron sus cuentas con un déficit del 3,8 por 100 del PIB, que ha superado todas las previsiones, situándose por encima del estricto límite establecido en la legislación española de estabilidad presupuestaria (1,5 por 100), pero también del previsto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (3,0 por 100), lo que ha motivado la apertura del procedimiento europeo por déficit excesivo⁸⁹. La mitad del déficit se generó en las administraciones subcentrales (1,5 por 100 en las comunidades autónomas y 0,4 por 100 en las entidades locales). Por su parte, el Estado registró un déficit del 2,7 por 100 y el superávit de la Seguridad Social se redujo al 0,8 por 100 del PIB, prácticamente por el importante aumento del déficit del servicio público de empleo estatal (-0,5 por 100 del PIB). La necesidad de financiar tanto los saldos deficitarios como las medidas de apoyo al sector bancario a través del Fondo de Adquisición de Activos Financieros (0,9 por 100 del PIB)⁹⁰ dio lugar a que el peso de la deuda pública se incrementara por primera vez desde 1997, hasta el 39,4 por 100 del PIB, un porcentaje que, no obstante, sigue siendo sensiblemente más bajo que el observado como promedio en la Zona euro (68,7 por 100).

El déficit de las Administraciones públicas en 2008 se explica por el desplome de los ingresos no financieros, que se reducen un 6,9 por 100, lo que contrasta con la aceleración del gasto público hasta el 8,7 por 100 (cuadro I-26). Esta evolución responde en parte a la acción de los estabilizadores automáticos del presupuesto en un contexto de aguda desaceleración económica, pero también se debe a la adopción de medidas

CUADRO I-26. SALDO FISCAL Y DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2002-2008

(En porcentaje del PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Déficit (-) superávit (+) público	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	2,0	2,2	-3,8
Administración central	-0,7	-0,5	-1,3	0,2	0,7	1,3	-2,7
Seguridad Social	0,8	1,0	1,0	1,1	1,3	1,3	0,8
Comunidades autónomas	-0,5	-0,5	-0,1	-0,3	0,0	-0,2	-1,5
Entidades locales	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	0,1	-0,2	-0,4
Deuda pública	52,5	48,7	46,2	43,0	39,7	36,2	39,4

Fuente. Ministerio de Economía y Hacienda.

89. SEC (2009) 198. *Spain. Report from the Commission in accordance with the Article 104(3) of the Treaty.*

90. En 2008 tuvieron lugar dos subastas en las que el Estado adquirió activos, la mayor parte basados en hipotecas, por valor de 9.339 millones de euros.

discrecionales, en particular de rebajas impositivas con vocación de permanencia, con un impacto presupuestario notable cifrado por el Gobierno en el 1,8 por 100 del PIB.

La espectacular caída de los ingresos no financieros implica una reducción de su significación económica de 4,4 puntos de PIB, hasta situarse en un nivel, el 36,6 por 100 del PIB, inédito desde finales de los ochenta. Esta evolución tan negativa se debe a la drástica reducción de la recaudación impositiva, tanto sobre la renta, que se contrae un 13,4 por 100, como sobre el consumo, que disminuye un 12,4 por 100.

Dentro de la imposición sobre la renta, la disminución de la recaudación por IRPF (-2 por 100), aunque acusa la negativa evolución de las rentas, las ganancias patrimoniales y el empleo, responde sobre todo al efecto de cuatro medidas discrecionales de rebaja impositiva: la reforma de 2006 sobre la cuota diferencial correspondiente a 2007 e ingresada en 2008 (-2.400 millones de euros)⁹¹; la nueva deducción en la cuota de 400 euros por rendimientos del trabajo (-4.100 millones de euros)⁹²; la nueva deducción de 2.500 euros por nacimiento o adopción (-1.090 millones de euros)⁹³ y la actualización de la tarifa, los mínimos y las deducciones (-1.030 millones de euros)⁹⁴. Por su parte, la importantísima merma en la recaudación del Impuesto de Sociedades, del 39,1 por 100, que contrasta con el 20,5 por 100 de aumento en 2007, se debe tanto a la caída de los beneficios empresariales, que estaban muy abultados por el importante peso de las operaciones inmobiliarias que se contraen drásticamente, como al efecto de tres medidas discrecionales de rebaja fiscal: la reforma de 2006 sobre la cuota diferencial correspondiente a 2007 e ingresada en 2008 (-4.300 millones de euros)⁹⁵; la segunda bajada del tipo general del 32,5 al 30 por 100 (-1.220 millones de euros)⁹⁶ y el nuevo sistema de cálculo del pago fraccionado (-2.600 millones de euros)⁹⁷.

Dentro de los impuestos indirectos, la recaudación por IVA es la que sufrió una contracción mayor (-14,0 por 100), acusando sin duda la brusca desaceleración tanto de la compra como de los precios de la vivienda y, en general, la moderación del gasto en consumo privado, pero también el efecto del nuevo régimen de consolidación fiscal de grupos de sociedades (-2.800 millones de euros)⁹⁸. Por su parte, la recaudación de los

91. Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las Leyes de los impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el patrimonio.

92. Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, de Medidas de impulso a la actividad económica, que en buena parte tienen carácter tributario.

93. Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción.

94. Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008.

95. Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las Leyes de los impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el patrimonio.

96. Ley 35/2006, de 28 de noviembre.

97. Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, de Medidas de impulso de la actividad económica.

98. Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal.

CUADRO I-27. CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2007-2008

(Cuentas no financieras según SEC-95 y criterios del Protocolo de Déficit Excesivo)

Conceptos	Millones de €		% PIB		%Variación 08/07
	2007	2008	2007	2008	
Ingresos no financieros	431.121	401.332	41	36,6	-6,9
Ingresos corrientes	426.521	399.764	40,6	36,5	-6,3
Impuestos sobre la renta	135.773	117.585	12,9	10,7	-13,4
Impuestos sobre la producción	122.779	107.544	11,7	9,8	-12,4
Cotizaciones sociales (1)	136.640	142.601	13	13	4,4
Cobros por bienes y servicios (2)	12.942	13.402	1,2	1,2	3,6
Rentas de la propiedad (3)	10.715	11.386	1	1	6,3
Transferencias	7.672	7.246	0,7	0,7	-5,6
Ingresos de capital	4.600	1.568	0,4	0,1	-65,9
Impuestos	4.821	4.404	0,5	0,4	-8,6
Transferencias (4)	5.075	3.782	0,5	0,3	-25,5
Ajuste por recaudación incierta	-5.296	-6.618	-0,5	-0,6	25
Gastos no financieros	407.849	443.172	38,8	40,5	8,7
Gastos corrientes	352.966	385.426	33,6	35,2	9,2
Remuneración de asalariados	107.093	116.716	10,2	10,7	9
Consumos intermedios	53.965	58.593	5,1	5,4	8,6
Impuestos sobre la producción	256	279	0	0	9
Transferencias sociales en especie (5)	26.146	28.381	2,5	2,6	8,5
Prestaciones sociales	122.126	134.848	11,6	12,3	10,4
Subvenciones a la producción	11.099	11.599	1,1	1,1	4,5
Otras transferencias	15.411	18.004	1,5	1,6	16,8
Intereses y otras rentas de la propiedad	16.883	17.040	1,6	1,6	0,9
Gastos de capital	54.883	57.746	5,2	5,3	5,2
Formación bruta de capital	40.362	41.337	3,8	3,8	2,4
Transferencias	13.832	15.267	1,3	1,4	10,4
Adquisición neta de activos no financieros no producidos	689	1.142	0,1	0,1	65,7
Capacidad (+) necesidad (-) de financiación	23.259	-41.874	2,2	-3,8	-
<i>Pro Memoria: PIB</i>	1.050.595	1.095.163	100	100	4,2

(1) Incluye las cotizaciones sociales efectivas e imputadas; (2) Comprende pagos por producción de mercado y de no mercado; (3) Intereses, dividendos y otras rentas de la propiedad; (4) Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital recibidas; (5) Suministradas por productores de mercado.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

impuestos especiales se redujo un 1,1 por 100, debido a que la caída del impuesto de hidrocarburos, motivada por el descenso de las matriculaciones y del consumo de carburantes por los altos precios del petróleo registrados durante la mayor parte del año, no logró compensar el aumento de la recaudación del resto de impuestos especiales.

Destacan asimismo las tasas negativas de aumento de los ingresos por transferencias, tanto corrientes (-5,6 por 100) como de capital (-25,5 por 100), reflejo un año más de la disminución de los fondos agrarios y estructurales de la Unión Europea que percibe España.

Por su parte, los gastos no financieros registraron un crecimiento anual del 8,7 por 100 aumentando 1,7 puntos su participación en el PIB, hasta el 40,5 por 100. Todas las

rúbricas de gasto corriente, salvo el pago de intereses de la deuda, registraron incrementos superiores a los del PIB, destacando, tanto por su significación como por su mayor dinamismo, la relativa a las prestaciones sociales, que aumenta un 10,4 por 100, acusando el aumento de más del 30 por 100 del gasto en prestaciones por desempleo, la partida más sensible a la mala coyuntura.

El esfuerzo inversor, en cambio, fue en 2008 relativamente moderado, con una tasa de incremento de los gastos de capital del 5,2 por 100, similar a la del año anterior, y un comportamiento muy desigual de sus dos componentes: mientras que la formación bruta de capital registró un aumento poco significativo del 2,4 por 100, las transferencias de capital se aceleraron hasta el 10,4 por 100, reflejo de que la actividad inversora se delega de manera creciente en el sector empresarial.

3.6.2. Los presupuestos públicos para 2009

El rápido, grave y continuado deterioro de la coyuntura económica desde el tercer trimestre de 2008, momento en que se elaboraron los proyectos de presupuestos para 2009, junto con la adopción desde entonces de numerosas medidas con impacto presupuestario y que no se reflejan, por tanto, en los presupuestos iniciales, resta verosimilitud a las cifras contenidas en los mismos. En el caso de la Administración central, el desplome más allá de lo previsto de los ingresos tributarios y las cotizaciones sociales y el aumento extraordinario del gasto no financiero, ya sea por efecto de los estabilizadores automáticos del presupuesto⁹⁹ como por la adopción de importantes medidas discrecionales de impulso de la actividad, tanto de ingresos como de gasto¹⁰⁰, implica que, a pesar de haberse tomado simultáneamente alguna medida extraordinaria de contención del gasto corriente¹⁰¹, las cuentas públicas en 2009 tendrán un carácter sensiblemente más expansivo que las aprobadas inicialmente por el Parlamento.

De hecho, en la Actualización del Programa de Estabilidad aprobada en enero el Gobierno revisó al alza las previsiones de déficit para 2009 y lo fijó en el 5,8 por 100 del PIB para el conjunto de las Administraciones públicas. Por sectores institucionales, la Seguridad Social seguiría cerrando sus cuentas con superávit, pero de tan sólo el 0,2 por 100 (frente al 0,8 por 100 previsto en los PGE)¹⁰², mientras que la Administración del Estado, que es quien asumiría el coste de la mayor parte de las

99. Disminución de ingresos tributarios por contracción de las bases fiscales y aumento del gasto comprometido en prestaciones por desempleo e intereses de la deuda.

100. Por el lado del gasto, las medidas más importantes son las dotaciones del Fondo estatal de inversión local y el Fondo especial del Estado para la dinamización de la economía. Por el lado de los ingresos se han producido después de aprobados los presupuestos numerosas reformas que implican rebajas de impuestos, de las cotizaciones sociales y de otros ingresos públicos.

101. El Consejo de Ministros de 13 de febrero de 2009 aprobó un recorte de gasto corriente de 1.500 millones de euros.

102. Los intereses generados por las inversiones del Fondo de Reserva se consideran ingresos de la Seguridad Social a efectos de cómputo del superávit.

medidas de impulso fiscal, registraría un déficit del 4,7 por 100, (1,6 por 100 en los PGE). Por su parte, las comunidades autónomas y las corporaciones locales presentarían déficit más moderados, del 0,9 y el 0,4 por 100, respectivamente. Paralelamente, se prevé un importante aumento de la ratio deuda pública/PIB hasta el 47,3 por 100, reflejo tanto de los déficit presupuestarios como de las medidas de apoyo financiero al propio sector financiero y al resto de empresas. Con todo, el escenario económico base de estas nuevas proyecciones resulta incluso poco realista a la vista de la adversa evolución de la economía española. El escenario alternativo de menor crecimiento que ofrece el propio documento y que se aproxima algo más a las últimas previsiones económicas eleva el déficit conjunto de las Administraciones públicas al 6,0 por 100 del PIB¹⁰³.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2009

La distribución orgánica de los PGE muestra que el 46,5 por 100 del gasto corresponde al Estado, el 37,6 por 100 a la Seguridad Social y el restante 15,9 por 100 al conjunto de organismos autónomos, entes públicos y agencias públicas que forman parte del sector público administrativo.

El presupuesto consolidado registra, respecto al presupuesto inicial de 2008, un aumento moderado de los gastos no financieros y una ligera reducción de los ingresos no financieros, lo que arroja un déficit de caja del 0,8 por 100 del PIB, una estimación a todas luces optimista, como ya se ha apuntado. Si al déficit de caja se suma la variación de los activos financieros, la necesidad de endeudamiento de la Administración central se eleva al 2,6 por 100 del PIB. Incluso, la partida de gasto en activos financieros, que incluye una nueva dotación del Fondo de reserva de la Seguridad Social por valor de 8.023,4 millones de euros¹⁰⁴, está también minusvalorada porque no recoge las medidas de apoyo al sector financiero mediante la compra de activos con cargo al nuevo Fondo de Adquisición de Activos Financieros¹⁰⁵, tanto las que ya se han realizado al cierre de esta Memoria¹⁰⁶, como las que previsiblemente se vayan a realizar a lo largo del año a la vista de las graves dificultades por las que atraviesa el sector.

103. Con todo, el déficit de las Administraciones públicas previsto en el escenario más pesimista del Programa de Estabilidad es mucho menor que el pronosticado por la Comisión Europea recientemente, que se eleva al 8,6 por 100 del PIB. Comisión Europea. *Previsiones de primavera*, abril 2009.

104. De materializarse esa dotación, el FRSS acumulado alcanzará los 65.000 millones de euros, equivalente al 5,9 por 100 del PIB.

105. Real Decreto-Ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se Crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros.

106. Hasta el 31 de marzo han tenido lugar dos subastas en las que el Estado adquirió activos de las entidades financieras por valor de 10.002 millones de euros (0,9 por 100 del PIB).

CUADRO I-28. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO CONSOLIDADOS PARA 2009

(Clasificación económica de los presupuestos iniciales, en millones de euros y tasa de variación)

Conceptos	Mill. euros	Var. %	% PIB
1. Ingresos no financieros	294.936,9	-2,2	26,9
Ingresos corrientes	291.882,4	-1,7	26,7
Impuestos directos	75.983,0	-15,4	6,9
Cotizaciones sociales	140.197,8	7,6	12,8
Impuestos indirectos	50.202,0	-5,9	4,6
Tasas y otros ingresos	6.569,7	29,2	0,6
Transferencias corrientes	12.207,8	-3,5	1,1
Ingresos patrimoniales	6.722,1	15,4	0,6
Ingresos de capital	3.054,5	-34,2	0,3
Enajenación inversiones reales	367,6	-35,7	0,0
Transferencias de capital	2.687,0	-34	0,2
2. Gastos no financieros	304.114,0	5,0	27,8
Gastos corrientes	275.990,9	5,1	25,2
Personal	33.057,9	5,6	3,0
Bienes y servicios	8.540,2	2,0	0,8
Gastos financieros	17.174,1	3,0	1,6
Transferencias corrientes	217.218,8	5,3	19,8
Gastos de capital	24.652,4	2,6	2,3
Fondo de Contingencia	3.470,7	12	0,3
Inversiones reales	13.684,6	-2,7	1,2
Transferencias de capital	10.967,8	10,0	1,0
Saldo no financiero (1-2)	-9.177,1	—	-0,8
3. Variación de activos financieros	19.284,0	8,2	1,8
Necesidad de endeudamiento (1-2-3)	-28.461,1	—	2,6
PIB estimado*	1.095.163	0,0	100,0

* Estimación del escenario base de la Actualización del Programa de Estabilidad, MEH, 16 enero 2009.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. *Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2009*.

En lo que atañe específicamente a los ingresos no financieros, la negativa evolución en 2009 (-2,2 por 100), con todo, optimista, responde al importante descenso en la recaudación por impuestos directos. Además de la brusca contracción de las bases tributarias sobre las que recaen estos tributos debido a la recesión económica en curso (renta personal y beneficios societarios), la menor recaudación en 2009 responderá también a algunos cambios normativos de calado, como la eliminación del Impuesto sobre Patrimonio (-1.800 millones de euros)¹⁰⁷, el aumento de los incentivos fiscales asociados a la inversión en vivienda en el IRPF (-145 millones de euros)¹⁰⁹, la exención fiscal, en el Impuesto sobre la Renta de no residentes, de los intereses de deuda pública

107. Ley 4/2008, de 23 de diciembre, por la que se Suprime el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, se generaliza el sistema de devolución mensual en el Impuesto sobre el Valor Añadido, y se introducen otras modificaciones en la normativa tributaria.

108. Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, de Medidas de impulso a la actividad económica y Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre, sobre las Medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda.

española obtenidos a través de paraísos fiscales¹⁰⁹, o, en el Impuesto de Sociedades, el mantenimiento y la ampliación del alcance de la deducción por I+D+i¹¹⁰, la libertad de amortización de nuevos activos con mantenimiento de empleo¹¹¹ o la desgravación de los beneficios de las sociedades cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario¹¹². En sentido contrario, y a diferencia del ejercicio precedente, en 2009 no se actualizan los elementos del IRPF en función de la inflación, con el ahorro consiguiente.

También se prevé para 2009 una importante caída de la recaudación por impuestos indirectos. Con todo, la moderación del consumo y de los precios y, en particular, el frenazo del mercado inmobiliario augura, como ya sucediera en 2008, una evolución de la recaudación por IVA mucho más negativa de la prevista, en la que incide también la mejora del tratamiento fiscal de la rehabilitación de edificios aprobada recientemente¹¹³. Por su parte, los ingresos por cotizaciones sociales aparecen claramente sobrestimados teniendo en cuenta el ritmo de destrucción de empleo de los primeros meses del año y el previsible estancamiento de los salarios.

Asimismo, se prevé que los ingresos por transferencias corrientes y de capital, procedentes en su mayoría de fondos de la Unión Europea¹¹⁴, se reduzcan un 3,5 y un 34,0 por 100, respectivamente. En cambio, aumenta de manera considerable la recaudación de dos partidas menos importantes: los ingresos patrimoniales, que se nutren, principalmente, de los intereses generados por el Fondo de Reserva de la Seguridad Social (2.310 millones de euros) y de los beneficios del Banco de España (2.203 millones de euros), y las tasas y otros ingresos, entre los que se incluyen las multas, las sanciones, los recargos de apremio y los intereses de demora, si bien en este caso hay que tener en cuenta el previsible impacto negativo de la rebaja sobrevenida del interés legal del dinero y el tipo de interés de demora¹¹⁵.

Por el lado del gasto, las partidas de transferencias, corrientes y de capital, a otros agentes públicos y privados absorben ya el 75 por 100 del gasto no financiero de la Administración central, lo que consolida el carácter eminentemente redistribuidor de la misma, que proporciona fondos corrientes y de capital tanto a otras administraciones públicas (comunidades autónomas, entidades locales, Unión Europea), como al sector privado (familias, empresas y entidades no lucrativas) (gráfico I-29). A la vista de la

109. Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, de Medidas de impulso a la actividad económica.

110. Ley 4/2008, de 23 de diciembre, y Real Decreto-Ley 3/2009, de 27 de marzo, de Medidas urgentes en materia tributaria, financiera y concursal ante la evolución de la situación económica.

111. Ley 4/2008, de 23 de diciembre.

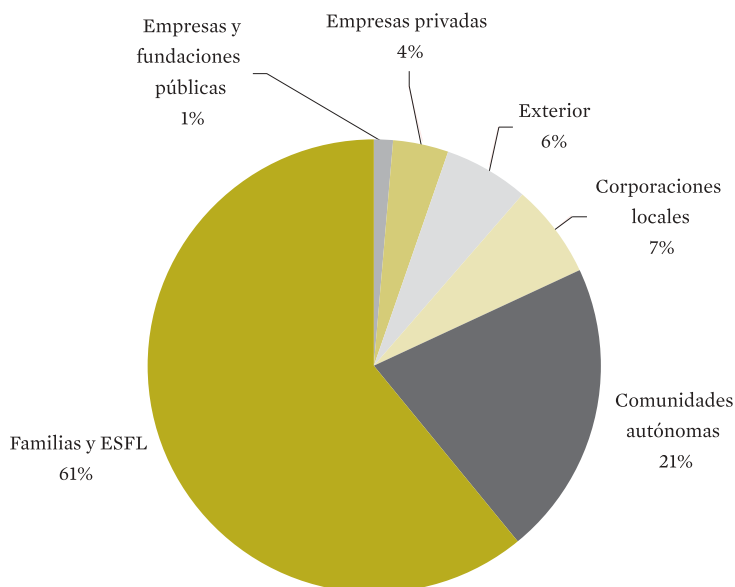
112. En trámite parlamentario.

113. Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, de Medidas de impulso a la actividad económica.

114. Transferencias corrientes: FEAGA (6.110 millones de euros) y FSE (60 millones de euros); Transferencias de capital: tramo estatal del FEDER (790 millones de euros), Fondo de cohesión (167 millones de euros), y FEOGA orientación (45 millones de euros).

115. Real Decreto-Ley 3/2009, de 27 de marzo, de Medidas urgentes en materia tributaria, financiera y concursal ante la evolución de la situación económica.

GRÁFICO I-29. PERCEPTORES DE LAS TRANSFERENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN 2009
(En porcentaje sobre el total)



Fuente: MEH. Informe Económico Financiero de los PGE 2009.

intensidad con que ha aumentado el paro en los primeros meses de 2009, el montante de transferencias corrientes se verá corregido sensiblemente al alza por el aumento del gasto en prestaciones por desempleo¹¹⁶. Además, habría que sumar al gasto en transferencias de capital el importe de las realizadas en 2009 a las entidades locales con cargo al nuevo Fondo Estatal de Inversión Local, y de las realizadas a las empresas con cargo al Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo¹¹⁷.

Precisamente con la idea de contrarrestar en parte el efecto de los estabilizadores automáticos del presupuesto, en febrero se aprobó una disminución de 1.500 millones de euros en el gasto corriente de la Administración del Estado, una medida que, no obstante, no afectará a los gastos de personal, una partida que aumenta más que la media, a pesar de la congelación de los sueldos de los altos cargos y de la limitación de la oferta pública de empleo al 30 por 100 de las bajas producidas (que no afecta a los Ministerios de Defensa, Interior y Justicia), y que redundará, sobre todo, en un menor gasto en compras de bienes y servicios y en transferencias corrientes.

116. El gasto presupuestado para desempleo, de 19.616 millones de euros, es poco realista si se tiene en cuenta que en 2008 se gastaron 21.047 millones de euros y que la coyuntura laboral sigue deteriorándose durante 2009. Algunas previsiones auguran que el gasto por desempleo alcanzará los 30.000 millones de euros.

117. Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se Crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo.

Por otro lado, la partida presupuestada de gastos financieros resulta muy optimista dado el potencial de endeudamiento que se ha habilitado para apoyar al sector financiero a través del Fondo de Adquisición de Activos Financieros (50.000 millones de euros), la autorización para reforzar el capital de las entidades de crédito (sin límite), la concesión de avales a las emisiones de las entidades bancarias (100.000 millones de euros), o el aval para la inyección de liquidez en la Caja de Castilla-La Mancha (9.000 millones de euros).

Por otra parte, los PGE 2009 prevén un crecimiento significativamente menor de los gastos más ligados a la productividad económica, los de capital, que aumentan sólo un 2,6 por 100, lo que responde fundamentalmente a la caída de la inversión real (-2,7 por 100). No obstante, hay que tener en cuenta que la inversión pública se canaliza de forma creciente a través de sociedades y entidades del sector público empresarial, que no consolidan sus estados de ingresos y gastos con los de la Administración del Estado y que de manera conjunta arrojan una cifra de inversión real para 2009 de 17.797 millones de euros, que habría que sumar a la que realiza directamente la Administración central. Teniendo en cuenta la inversión real agregada prevista para 2009 de todos los agentes encuadrados en el sector público estatal (administrativo, empresarial y fundacional), las comunidades autónomas que se benefician de un porcentaje mayor de la inversión regionalizable son Andalucía (17,8 por 100), Cataluña (15,2 por 100), Madrid (9,9 por 100), Castilla y León (9,9 por 100), Comunidad Valenciana (9,4 por 100) y Galicia (8,1 por 100).

Respecto a la clasificación funcional del gasto presupuestado, conviene puntualizar, en primer lugar, que el margen de maniobra de que dispone la Administración central para planificar el gasto y asignar el presupuesto es estrecho, porque buena parte del mismo responde a compromisos ineludibles, como el pago de los intereses de la deuda, las transferencias a otras Administraciones (Administraciones territoriales y Unión Europea), el pago de pensiones o las prestaciones por desempleo, que representan en conjunto el 63,4 por 100 del presupuesto. Además, hay que tener en cuenta que, como consecuencia del proceso de descentralización política, las competencias de la Administración central son residuales en el ámbito de la provisión de bienes preferentes como la educación, la sanidad, los servicios sociales o la vivienda, por lo que los incrementos de gasto en estas políticas resultan poco significativos dada la reducida dimensión de estas partidas en los PGE y poco representativos del volumen total de gasto público que se destina a estos fines (cuadro I-29).

Hechas estas salvedades, el gasto social continúa absorbiendo algo más de la mitad del presupuesto y experimenta un aumento del 9,5 por 100. La principal partida, las pensiones, en su modalidad contributiva (90,6 por 100 del total) y no contributiva, experimentan un crecimiento más moderado, del 8,3 por 100, que tiene en cuenta el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, el efecto del aumento del

El margen de discrecionalidad de la Administración central en la asignación del gasto es muy reducido

número de pensionistas y de la sustitución de pensiones, y el aumento de las pensiones mínimas.

Pero es el presupuesto de la siguiente partida social en importancia, las prestaciones por desempleo, el que experimenta un aumento más abultado, del 24,4 por 100, que incluso, como ya se ha visto, resulta optimista, dada su vinculación con el ciclo económico. En este contexto de aumento desmesurado del desempleo, sorprende la reducción de la dotación para políticas activas de empleo (-1,3 por 100), y ello a pesar de haberse aprobado un plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral¹¹⁸. Esta evolución se explica por el importante peso relativo que tienen en esta política las bonificaciones de las cuotas empresariales por contratación, una partida que se reduce sensiblemente debido a la contracción del empleo, aunque su magnitud real dependerá de la eficacia de los importantes incentivos aprobados recientemente para estimular la contratación¹¹⁹.

Por otro lado, aunque el gasto de la Administración central en la provisión de bienes preferentes sea poco significativo, es notable el aumento que registran las dotaciones para servicios sociales y promoción social (8,1 por 100), que integra la asignación para la atención a la dependencia por importe de 1.159 millones de euros, y para facilitar el acceso a la vivienda (16,6 por 100), que contrasta con el estancamiento del presupuesto educativo (1,9 por 100), centrado en becas y ayudas al estudio, un aspecto clave para la mejora de la productividad, como ha señalado recientemente el CES¹²⁰.

Por su parte, el presupuesto para servicios públicos básicos (6,6 por 100 del total) registra un crecimiento muy moderado, del 0,8 por 100, con un significativo descenso del gasto en Defensa, un crecimiento moderado en Interior y un sensible aumento en Justicia y Exterior. Cabe prever, no obstante, que las dotaciones para Defensa aumenten a lo largo del ejercicio, como viene siendo habitual en los últimos años y a menudo con cargo al Fondo de contingencia, para atender costes sobrevenidos de la participación de las Fuerzas Armadas en “operaciones de mantenimiento de paz”.

En cuanto a las actuaciones económicas, que reducen su presupuesto un 1,7 por 100, la inversión en infraestructuras, una de las partidas más vinculadas con la productividad de los factores, experimenta, por primera vez en los últimos años, un descenso del 10,4 por 100, aunque teniendo en cuenta la inversión que se prevé realicen los entes públicos y sociedades mercantiles estatales tuteladas por los Ministerios de Fomento (SEITTSA, ADIF, AENA y Puertos del Estado) y Medio Ambiente (Sociedades de Aguas), la reducción se convierte en un aumento del 4,5 por 100. Por su parte, la política de Investigación,

118. Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, de Medidas de impulso a la actividad económica.

119. Se trata de bonificaciones de las cuotas empresariales de la Seguridad Social de diverso alcance, por la contratación de trabajadores desempleados que cumplan alguna condición: con cargas familiares (Real Decreto-Ley 2/2008), suspendidos de empleo o con derecho a prestación por desempleo. También se incrementan los incentivos a la contratación a tiempo parcial (Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo, de Medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas). Para un análisis detallado véase capítulo II.

120. Informe CES 1/2009 sobre *Sistema educativo y capital humano*.

CUADRO I-29. PGE 2009 CONSOLIDADO: CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

(Presupuesto inicial, Capítulos I al VIII en millones de euros, porcentaje sobre el total, porcentaje del PIB y tasa de variación)

Políticas	2008			2009			% Var. 08-09
	Mill. €	% total	% PIB	Mill. €	% total	% PIB	
Servicios públicos básicos	21.632,0	6,9	2,0	21.813,7	6,6	2,0	0,8
Justicia	1.564,0	0,5	0,1	1.658,5	0,5	0,2	6,0
Defensa	8.149,4	2,6	0,7	7.831,9	2,4	0,7	-3,9
Seg. ciudadana e inst. penitenciarias	8.450,2	2,7	0,8	8.647,2	2,6	0,8	2,3
Política exterior	3.468,5	1,1	0,3	3.676,1	1,1	0,3	6,0
Gasto social	159.043,9	50,6	14,5	174.107,0	52,8	15,9	9,5
Pensiones	98.011,8	31,2	8,9	106.098,6	32,2	9,7	8,3
Otras prestaciones económicas	14.085,3	4,5	1,3	14.973,3	4,5	1,4	6,3
Fomento del empleo	7.683,8	2,4	0,7	7.583,7	2,3	0,7	-1,3
Desempleo	15.777,1	5,0	1,4	19.616,0	5,9	1,8	24,3
Gestión y admón. de la Seguridad Social	11.232,7	3,6	1,0	12.920,5	3,9	1,2	15,0
Servicios sociales y promoción social	2.287,9	0,7	0,2	2.472,1	0,7	0,2	8,1
Sanidad	4.433,8	1,4	0,4	4.622,3	1,4	0,4	4,3
Educación	2.932,6	0,9	0,3	2.987,7	0,9	0,3	1,9
Vivienda	1.378,4	0,4	0,1	1.606,8	0,5	0,1	16,6
Cultura	1.220,4	0,4	0,1	1.226,2	0,4	0,1	0,5
Actuaciones económicas	39.537,9	12,6	3,6	38.880,9	11,8	3,6	-1,7
Agricultura, pesca y alimentación	8.848,6	2,8	0,8	8.835,5	2,7	0,8	-0,1
Industria y energía	2.323,8	0,7	0,2	2.855,5	0,9	0,3	22,9
Comercio, turismo y pyme	1.195,8	0,4	0,1	1.626,4	0,5	0,1	36,0
Subvenciones al transporte	2.266,0	0,7	0,2	1.913,1	0,6	0,2	-15,6
Infraestructuras	14.690,1	4,7	1,3	13.167,6	4,0	1,2	-10,4
I+D+i civil	7.676,6	2,4	0,7	8.192,0	2,5	0,7	6,7
I+D+i militar	1.660,3	0,5	0,2	1.458,6	0,4	0,1	-12,1
Otras actuaciones económicas	876,7	0,3	0,1	832,3	0,3	0,1	-5,1
Actuaciones generales	94.308,5	30,0	8,6	95.094,6	28,8	8,7	0,8
Alta dirección	769,2	0,2	0,1	763,9	0,2	0,1	-0,7
Servicios de carácter general	9.029,4	2,9	0,8	9.241,1	2,8	0,8	2,3
Administración financiera y tributaria	1.627,1	0,5	0,1	1.596,9	0,5	0,1	-1,9
Transferencias a otras AA.PP.	66.273,8	21,1	6,1	66.392,8	20,1	6,1	0,2
Deuda pública	16.609,0	5,3	1,5	17.100,0	5,2	1,6	3,0
Total políticas de gasto	314.522,3	100,0	28,7	329.896,3	100,0	30,1	4,9
PIB estimado*	1.095.163	—	100,0	1.095.063	—	100,0	0,0

* Dato real para 2008, según CNE, y estimación del escenario base de la Actualización del Programa de Estabilidad, MEH, 16 enero 2009.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. *Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2009.*

desarrollo e innovación de carácter civil aumenta su asignación menos que otros años, un 6,7 por 100, mientras que la partida consignada para I+D+i militar se reduce un 12,1 por 100. Con todo, el presupuesto para intervenciones económicas debe revisarse al alza para incorporar el gasto que se realice con cargo al Fondo para la Dinamización de la Economía y el Empleo de 3.000 millones de euros, y que incluye dotaciones para infraestructuras, energía, medio ambiente, I+D+i y automoción¹²¹.

121. Real Decreto-Ley 9/20087, de 28 de noviembre, por el que se Crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo.

Los presupuestos de las comunidades autónomas para 2009

Como consecuencia del amplio y continuado proceso de descentralización de competencias de gasto desde la Administración del Estado hacia las comunidades autónomas, los Presupuestos Generales del Estado tienen una significación relativa y decreciente como instrumento de política económica y también como herramienta de información y control sobre la actividad del sector público, lo que refuerza la necesidad de tomar también en consideración los presupuestos de las comunidades autónomas. Con datos de 2007 manejados por el Banco de España, este nivel de gobierno es ya responsable del 38 por 100 del gasto público (el 91 por 100 del gasto sanitario y educativo) y del 32 por 100 de la recaudación impositiva. La relevancia adquirida por las comunidades autónomas en el conjunto de las Administraciones públicas también se refleja en el hecho de que concentran, incluyendo a las universidades, el 54 por 100 del empleo público.

Los presupuestos generales conjuntos de las comunidades autónomas para 2009 prevén un incremento considerable del déficit, hasta el 0,9 por 100 del PIB, una cota muy próxima al límite establecido por la legislación de estabilidad presupuestaria (1 por 100), debido a que la desaceleración del gasto (4,1 por 100) ha sido menor que la de los ingresos, que incluso se reducen (-1,7 por 100).

CUADRO I-30. PRESUPUESTOS AGREGADOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2009
(Clasificación económica de los presupuestos iniciales, en millones de euros y tasas de variación)

Conceptos	Mill. euros	Var. %	% PIB
1. Ingresos no financieros	165.124,0	-1,7	15,1
Ingresos corrientes	155.556,0	-2,3	14,2
Impuestos directos	38.174,0	19,1	3,5
Impuestos indirectos	44.471,0	-20,2	4,1
Tasas y otros ingresos	4.908,0	8,0	0,4
Transferencias corrientes	67.154,0	1,0	6,1
Ingresos patrimoniales	579,0	4,0	0,1
Ingresos de capital	9.567,0	8,5	0,9
Enajenación inversiones reales	633,0	-10	0,1
Transferencias de capital	8.935,0	10,1	0,8
2. Gastos no financieros	175.295,0	4,1	16,0
Gastos corrientes	143.320,0	5,3	13,1
Personal	55.309,0	6,0	5,1
Bienes y servicios	29.186,0	4,2	2,7
Gastos financieros	2.717,0	9,1	0,2
Transferencias corrientes	55.900,0	5,0	5,1
Gastos de capital	31.975,0	-0,7	2,9
Fondo de Contingencia	209,0	19,2	0,0
Inversiones reales	16.005,0	-2,6	1,5
Transferencias de capital	15.970,0	1,3	1,5
Saldo no financiero (1-2)	-10.171,0	—	-0,9
PIB estimado	1.095.163	0,0	100,0

Fuente: Banco de España. *Boletín económico*, enero 2009.

La caída de los ingresos responde sobre todo al desplome de la recaudación por impuestos indirectos, tanto por la moderación de la recaudación por IVA, que las comunidades autónomas comparten con el Estado en un 35 por 100, como sobre todo por el desplome de la recaudación de una de las figuras más importantes de la financiación autonómica, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, debido al parón del mercado inmobiliario. En cambio, los impuestos directos, a pesar de la eliminación del impuesto sobre el Patrimonio, acusan un aumento pronunciado, que contrasta con la reducción que experimenta la recaudación estatal, y que se explica, por un lado, porque el ingreso a cuenta del IRPF (que las comunidades autónomas comparten en un 33 por 100) se efectúa a partir la liquidación de 2007 y el avance de 2008, que arrojaron buenos resultados; por otro lado, porque el coste de la deducción en la cuota por rendimientos del trabajo de 400 euros se asume por el Estado; y además, porque la importante caída del Impuesto de sociedades no repercute en las comunidades autónomas al ser un impuesto estatal al 100 por 100. El aumento de las transferencias, la principal partida de ingresos, que se nutre fundamentalmente de transferencias estatales, es mínimo, en línea con la negativa evolución de los ingresos tributarios del Estado, a la que en gran medida están ligadas.

Por el lado de los gastos, los de personal son, un año más, superiores a los previstos por el Estado, como consecuencia en parte de nuevos traspasos de competencias, mientras que los de compras y transferencias, ligados a las políticas de educación y sanidad, moderan sensiblemente su crecimiento a pesar de tratarse de dos áreas de gasto bastante rígidas a la baja. No así los gastos financieros, que aumentan un 9,1 por 100, acusando el incremento de la deuda de las comunidades autónomas. El comportamiento de los gastos corrientes contrasta con el drástico ajuste de los gastos de capital, que se compadece mal tanto con la necesidad de reactivar las economías regionales, como con la necesidad de reforzar su competitividad estructural, tareas que parecen delegarse en la Administración central.

En este sentido, se puede concluir que el coste de las medidas expansivas adoptadas desde mediados de 2008 ha sido asumido íntegramente por el Estado. Por un lado, las rebajas fiscales más importantes en los impuestos directos se han traducido en una menor recaudación estatal. Tal es el caso, como se ha comentado, de la nueva deducción de 400 euros en el IRPF, un impuesto compartido, pero también de la supresión del impuesto sobre el patrimonio, un impuesto cedido a las comunidades, por la que han sido compensadas vía transferencias¹²². También por el lado del gasto, las medidas de impulso fiscal aprobadas más importantes, con independencia del nivel de gobierno que se encargue de ejecutarlas, se financian con cargo a dos nuevos fondos estatales, el de inversión local y el de dinamización de la economía y el empleo.

122. En el mismo sentido, la bonificación del 50 por 100 del Impuesto de Actividades Económicas para 2008 a las empresas de transporte por carretera, ha sido compensado mediante transferencia a las corporaciones locales (Ley 4/2008, de 23 de diciembre, por la que se suprime el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, se generaliza el sistema de devolución mensual en el Impuesto sobre el Valor Añadido, y se introducen otras modificaciones en la normativa tributaria).

La estrategia de aumentar temporalmente las transferencias estatales a los gobiernos subcentrales para compensar el declive de sus ingresos por efecto del ciclo económico y de las rebajas fiscales, permite que los gobiernos territoriales sigan financiando los bienes y servicios públicos básicos evitando el recurso a medidas procíclicas para mantener equilibrio presupuestario. De este modo, se hace recaer en la Administración central la responsabilidad de la política fiscal anticíclica, en línea con los postulados de la teoría del federalismo fiscal, que recomienda la centralización de la función de estabilización. El problema es que en España las rebajas fiscales aprobadas y el aumento de las transferencias a las administraciones territoriales tienen vocación de permanencia y plantean, por tanto, cambios estructurales tanto en el tamaño (menor) como en el nivel de descentralización del sector público (mayor).

Precisamente, la propuesta de reforma del sistema de financiación autonómica de régimen común, presentada por el Gobierno en diciembre de 2008, plantea un signi-

*La reforma del sistema
de financiación
autonómica en ciernes*

ficativo aumento de los recursos agregados de las comunidades, lo que se justifica en parte por las dificultades económicas que atraviesan en la actual coyuntura. Se trata, sin embargo, de una medida de descentralización estructural que se viene gestando desde mucho antes de vislumbrarse la crisis, y que implica un aumento del peso económico de las comunidades porque garantiza a cada una, como mínimo, el nivel de financiación de partida, a través del denominado “Fondo de suficiencia global”.

Además del aumento de los recursos del sistema, la propuesta de reforma de la Administración central plantea también una revisión de los elementos del mismo, tratando de tener en cuenta las disposiciones estatutarias aprobadas en este ámbito desde 2006, no siempre compatibles entre sí¹²³. Entre los aspectos menos polémicos se encuentra el aumento de la autonomía tributaria y la corresponsabilidad fiscal de las comunidades, en consonancia con su autonomía por el lado del gasto, por tres vías: 1) la ampliación de los porcentajes de cesión de tributos del Estado para reducir su dependencia de las transferencias de la Administración central¹²⁴ (cuadro I-31); 2) el aumento de sus competencias normativas en el IRPF y, en la medida en que lo permita la normativa europea, también en el IVA y los impuestos especiales en fase minorista; y 3) su mayor implicación en la gestión tributaria¹²⁵.

123. Se han aprobado las reformas de los Estatutos de autonomía de la Comunidad Valenciana (LO 1/2006), de Cataluña (LO 6/2006), de Baleares (LO 1/2007), Andalucía (LO 2/2007), Aragón (LO 5/2007) y Castilla y León (LO 14/2007). Las propuestas de reforma de los Estatutos de Castilla-La Mancha y Canarias están en tramitación. Para una síntesis de las nuevas disposiciones estatutarias en materia de financiación véase Memoria CES 2007, págs. 254 y ss.

124. Frente al 70 por 100 actual, se estima que, con la nueva cesión, el peso de los ingresos tributarios sobre la financiación autonómica global se incrementaría hasta el 90 por 100 (el 50 por 100 correspondiente a impuestos en los que las comunidades autónomas tienen capacidad normativa).

125. En línea con alguna de las reformas estatutarias se contempla la posibilidad de que las comunidades participen en la gestión tributaria de los tributos compartidos mediante la creación de consorcios entre las mismas y la Agencia Estatal de Administración Tributaria, un aspecto controvertido porque, al margen de otras consideraciones, plantea importantes retos al sistema en términos de coordinación y eficiencia.

CUADRO I-31. PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA RECAUDACIÓN DE LOS DISTINTOS IMPUESTOS
(En porcentaje)

Tributos	Sistema actual	Propuesta de reforma
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	33	50
Impuesto de Sociedades	0	0
Impuesto sobre el Valor Añadido	35	50
Impuestos especiales sobre bebidas alcohólicas	40	58
Impuesto especial sobre el tabaco	40	58
Impuesto especial sobre hidrocarburos	40	58
Impuesto especial sobre la electricidad	100	100
Impuesto especial sobre determinados medios de transporte	100	100
Impuesto sobre la venta minorista de hidrocarburos	100	100
Impuestos cedidos tradicionales* y tasas afectas a los servicios transferidos	100	100

* Impuestos sobre el Patrimonio (eliminado), Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y tributos sobre el juego.

Fuente: Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se Regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y MEH. Propuesta de reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de autonomía, 30 diciembre 2008.

Uno de los aspectos quizá más espinosos es el de revisar el sistema de nivelación, pensado para garantizar una capacidad de financiación igual a las Administraciones territoriales para la prestación de servicios con independencia de su nivel de renta y que, por tanto, en el sistema actual está basado, aunque con matices, en las necesidades de gasto y no en la capacidad fiscal de los territorios. El nuevo estatuto catalán, y también la propuesta del Gobierno, parece apuntar hacia un sistema de nivelación parcial, instrumentado a través del “Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales”, que asegura a todas las comunidades la cobertura de las necesidades en la prestación de lo que se considera servicios básicos: educación, sanidad y servicios sociales, excluyendo otros servicios como vivienda y justicia. Adicionalmente, se dotan dos nuevos fondos, llamados “de convergencia”: el Fondo de competitividad, que se repartirá teniendo en cuenta la capacidad y esfuerzo fiscal de las comunidades, en línea con reivindicaciones de Cataluña, y el Fondo de Cooperación, que aprovechará a las comunidades de menor renta.

En todo caso, el importe global de la financiación, el de cada uno de los fondos, así como los criterios de reparto de los mismos, que determinarán el volumen de recursos correspondiente a cada comunidad, sigue siendo, a fecha de cierre de esta Memoria, objeto de viva controversia e intensa negociación entre los distintos gobiernos.

3.6.3. El retorno de la política fiscal expansiva

La dimensión y el alcance que está cobrando la actual crisis económica ha devuelto el protagonismo a la política fiscal expansiva de corte keynesiano, sobre todo ante la ineficacia mostrada por la política monetaria para impulsar la demanda debido a la drástica restricción del crédito, así como por la falta de idoneidad de estrategias de devaluación o depreciación competitiva dado el

carácter global de la recesión. Así, desde todas las instancias internacionales se defiende de manera cada vez más unánime la necesidad de articular una política fiscal a gran escala, coordinada, estratégica y sostenida en el tiempo, que permita revertir la espiral recesiva en la que se encuentra inmersa la economía mundial. La escala y la duración del estímulo es importante a la vista de la profundidad y persistencia de la crisis. Una respuesta coordinada amplificaría los efectos del estímulo fiscal considerablemente debido a los mecanismos de transmisión internacionales, sobre todo del comercio, y permitiría la recuperación de economías con escaso espacio fiscal, como buena parte de las economías en desarrollo, en transición y también algunas desarrolladas. Por otro lado, se comparte la idea de que las medidas de impulso de la demanda deben responder, además, a una estrategia de desarrollo sostenible a largo plazo. En este sentido, los planes nacionales de reactivación plantean un “doble dividendo” de las medidas fiscales, aunque ponen el énfasis en metas diferentes: mientras que en los países desarrollados se focaliza la estrategia en la lucha contra el cambio climático, a través de tecnologías limpias, eficiencia energética y energías renovables, en los países en vías de desarrollo se persigue, además, la extensión de la educación y la sanidad, la diversificación de la estructura productiva, la seguridad alimentaria y el desarrollo de sistemas de seguridad social¹²⁶.

La magnitud de los paquetes de medidas fiscales expansivas que se han aprobado hasta el momento difiere considerablemente entre países, reflejo sin duda de las distintas posiciones fiscales de partida y de la magnitud de la crisis en cada territorio, pero también de la importancia relativa de los estabilizadores automáticos y del sesgo ideológico de la política económica. Dentro de los países desarrollados, y según datos recientes de la OCDE, destaca por su importancia la expansión fiscal discrecional de Estados Unidos, del 5,6 por 100 del PIB para el periodo 2008-2010¹²⁷, que contrasta con el modesto impulso registrado en Francia, Reino Unido y Polonia, y con el nulo impacto de las medidas adoptadas en Italia, o con el importante sesgo procíclico de la política fiscal irlandesa. La significación económica de las medidas discrecionales adoptadas en Alemania, España y los países nórdicos se sitúa en un rango intermedio, entre el 2,5 y el 3,5 por 100 del PIB, y en torno a la media de los países de la OCDE (cuadro I-32).

126. OIT. *The financial and economic crisis: a decent work response*, marzo 2009; OCDE. *The road to recovery: update on the OECD's strategic response to the financial and economic crisis*, marzo 2009; FMI, *The state of public finances: Outlook and medium-term policies after the 2008 crisis*, marzo 2009. ONU. *Situación y perspectivas para la economía mundial 2009*; BM, *Weathering the storm: Economic policy responses to the financial crisis*, noviembre 2008.

127. A principios del año 2008 se aprobó un paquete de medidas equivalente al 1,1 por 100 del PIB. El resto responde a la aprobación en febrero de 2009, por el nuevo Gobierno, de la *American Recovery and Reinvestment Act*.

CUADRO I-32. MAGNITUD Y COMPOSICIÓN DE LOS PROGRAMAS FISCALES DE ESTÍMULO ECONÓMICO EN ALGUNOS PAÍSES DE LA OCDE, 2008-2010*

(En porcentaje del PIB de 2008)

Países	Efecto neto	Medidas impositivas					Medidas de gasto					
		Total	Personas físicas	Empresas	Consumo	Ciencias Sociales	Total	Consumo	Inversión	Transf. hogares	Transf. empresas	Transf. gobiernos locales
España	-3,5	-1,6	-1,6	0,0	0,0	0,0	-1,9	-0,3	-0,7	-0,2	-0,7	0,0
Alemania	-3,0	-1,6	-0,6	-0,3	0,0	-0,7	-1,4	0,0	-0,8	-0,2	-0,3	0,0
Francia	-0,6	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,4	0,0	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Italia	0,0	0,3	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,3	-0,3	0,0	-0,2	-0,1	0,0
Reino Unido	-1,4	-1,5	-0,6	-0,1	-0,7	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Irlanda	4,4	3,5	2,0	-0,2	0,5	1,2	0,9	0,7	0,2	0,1	0,0	0,0
Dinamarca	-2,5	-0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,9	-0,9	-0,8	-0,1	0,0	0,0
Finlandia	-3,1	-2,7	-1,9	0,0	-0,3	-0,4	-0,5	0,0	-0,3	-0,1	0,0	0,0
Suecia	-2,8	-1,8	-1,5	-0,2	0,0	-0,2	-0,9	-0,7	-0,3	-0,1	0,0	0,0
Polonia	-1,0	-0,4	0,0	-0,1	-0,2	0,0	-0,6	0,0	-1,3	-0,1	0,0	0,0
Estados Unidos	-5,6	-3,2	-2,4	-0,8	0,0	0,0	-2,4	-0,7	-0,3	-0,5	0,0	-0,9
Japón	-2,0	-0,5	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-1,5	0,2	-0,3	-0,5	-0,4	-0,3
OCDE**	-3,4	-1,9					-1,5					

* Sólo toma en cuenta las medidas fiscales discrecionales adoptadas en respuesta a la crisis. No incluye los impactos fiscales de las medidas de apoyo al sector financiero ni de las medidas que implican un adelanto de los pagos o un retraso en los cobros.

** Media ponderada tomando en cuenta tanto los paquetes expansivos como los contractivos.

Fuente: OCDE. *Economic Outlook*. Interim Report. Marzo 2009.

Pero al impacto de las medidas discrecionales habría que sumar el efecto de los estabilizadores automáticos del presupuesto, muy considerable en buena parte de las economías europeas y muy modesto en Estados Unidos, y que está directamente asociado al tamaño del sector público, al diseño anticíclico del sistema de seguridad social y a la progresividad del sistema impositivo. Esta circunstancia explica la menor predisposición europea al activismo fiscal aunque la misma también responde al mayor énfasis que en el ámbito europeo se sigue poniendo en las políticas de oferta y en el equilibrio de las finanzas públicas, como revelan los términos del Plan europeo de reactivación económica aprobado en noviembre de 2008¹²⁸. En todo caso, y dado que el grueso del coste de la expansión fiscal recae en los Estados debido al exíguo espacio fiscal de la Unión Europea, la respuesta europea es muy heterogénea y acusa cierta falta de coordinación y coherencia¹²⁹.

128. La Unión Europea recomienda un impulso fiscal del 1,5 por 100 (0,3 por 100 con cargo al presupuesto europeo y 1,2 a los presupuestos nacionales) siempre dentro de los límites del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y acompañado de políticas estructurales de oferta en el contexto de la estrategia de Lisboa (flexibilidad laboral, moderación salarial, defensa de la competencia y desregulación de mercados). COM (2008) 800 final *A European Economic Recovery Plan*.

129. En la situación actual procede reabrir el debate en torno a la necesidad de articular un sistema tributario propio de la Unión Europea que le permita contar con un presupuesto suficiente (el actual se limita al 1,24 por 100 del PIB) para desarrollar las políticas comunes, más allá de su dimensión regulatoria.

También existen diferencias en la composición de los paquetes, tanto en cuanto al peso relativo de las políticas de ingresos y gastos, como respecto a las medidas concretas dentro de uno y otro ámbito que, como veremos para el caso español, no siempre son las más indicadas para alentar la demanda en el contexto de la crisis actual. En general, se recomienda aumentar la inversión pública por un doble motivo. Primero, porque visto que la crisis se aventura duradera los mayores plazos de ejecución de la inversión frente a otras medidas fiscales no plantean mayores inconvenientes. Y segundo, porque las peculiaridades de esta crisis, con una preferencia máxima por la liquidez, hacen dudar de la eficacia de las medidas de aumento de la renta disponible vía rebajas fiscales o transferencias, ya que todo apunta a que prevalecerán los incentivos a dedicar esos mayores ingresos al ahorro, en lugar de al consumo o la inversión¹³⁰. Por esta razón, desde todas las instancias se recomienda que tanto los aumentos de las transferencias como las rebajas fiscales beneficien a los colectivos de menor nivel de renta, o sea, con mayor propensión a consumir, ya sea aumentando la cuantía y duración de las prestaciones por desempleo, de las prestaciones asistenciales y/o de las pensiones mínimas, o incrementando los mínimos exentos en la imposición personal sobre la renta. En cualquier caso, la elevada incertidumbre en torno a la eficacia relativa de las distintas medidas sobre la demanda en la coyuntura actual, que además se acrecienta en economías abiertas¹³¹, aconseja diversificar las políticas fiscales¹³².

Por lo que respecta específicamente al caso español, desde abril de 2008 se han aprobado numerosas disposiciones fiscales y financieras, con la idea, en la mayor parte de los casos, aunque no siempre, de reactivar el crédito, el consumo, la inversión y el empleo, y que conforman el denominado Plan E (cuadro I-15). A continuación, se ofrece una valoración de las medidas discrecionales con efectos en el periodo 2008-2009, tanto por su potencial eficacia como impulsoras de la demanda, como por su impacto previsible sobre las cuentas públicas.

Entre las medidas que implican una reducción de la presión fiscal, destacan las rebajas fiscales estructurales del IRPF y el Impuesto de Sociedades por la reforma de 2006, que se aprobó antes de vislumbrarse la crisis y en un contexto de aumentos fenomenales de la recaudación que ahora se han evaporado. También con efectos en

130. En otros términos, se estima que el multiplicador del gasto público en la presente crisis es sensiblemente mayor que el de los impuestos y las transferencias (y más el de la inversión que el del consumo público por el menor componente de importación), porque la tendencia de los hogares (y de las empresas) a no gastar los incrementos de renta es muy potente dadas las malas perspectivas económicas (motivo precaución) y la necesidad de recomponer los balances patrimoniales que se han visto muy deteriorados con la caída de precios de los activos mobiliarios e inmobiliarios.

131. La magnitud de los multiplicadores fiscales guarda una relación inversa con el nivel de apertura exterior de la economía, es decir, que son menores cuanto mayor es la demanda de bienes de consumo e inversión importados. La presencia de externalidades de las políticas fiscales internas, vía aumento de la demanda externa, justifica una respuesta internacional coordinada ante la crisis.

132. Para un análisis detallado de las ventajas relativas de las distintas medidas fiscales véase Spilimbergo, A.; Symansky, S.; Blanchard, O. y Cottarelli, C. (2008): *Fiscal Policy for the Crisis*. Fondo Monetario Internacional.

2008 es importante la transferencia de rentas derivadas de la deducción por nacimiento o adopción y, sobre todo, de la nueva deducción de 400 euros por rendimientos del trabajo, la única medida específicamente ideada para impulsar la demanda, pero cuya eficacia resulta dudosa, habida cuenta de que no beneficia a los colectivos con menor nivel de renta, más proclives a traducir en consumo los aumentos de renta¹³³. Destaca también por su cuantía la eliminación del impuesto sobre el patrimonio, una medida difícilmente reversible que beneficia a las rentas altas, y cuya oportunidad es seriamente cuestionable porque es previsible que la merma recaudatoria no revierta en aumentos de la demanda. Por último, el impacto recaudatorio de las nuevas bonificaciones de las cuotas empresariales a la seguridad social dependerá precisamente de su eficacia como instrumento de creación de empleo.

Por el lado del gasto, el fondo de inversión local, así como la parte del fondo de dinamización dedicada a inversión pública, que suman una cuantía nada desdeñable (0,9 por 100 del PIB) son las medidas con un impacto más directo sobre la demanda. Sería deseable, no obstante, que las inversiones que se realicen con cargo a estos fondos, además de crear empleo, contribuyan a aumentar la productividad o la utilidad social, evitando las obras y construcciones suntuarias o meramente estéticas. Por otro lado, en paralelo al aumento de la inversión pública se han aprobado medidas contractivas, como la reducción de la oferta pública de empleo o la restricción del gasto corriente, que limitan el efecto expansivo del programa.

En general, destaca en España la ausencia de medidas de impulso del consumo a través del incremento de las transferencias a los colectivos más vulnerables, excepción hecha de la reposición de las prestaciones por desempleo a los trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo y de las modestas subvenciones a la movilidad laboral de los parados previstas en el Plan extraordinario de *inserción laboral*.

Este primer conjunto de medidas tiene un impacto negativo sobre el saldo presupuestario y, por tanto, también sobre la deuda pública. Adicionalmente, se han adoptado otras disposiciones que implican un adelanto de los pagos (prestaciones por desempleo y devoluciones fiscales) o un retraso en los cobros tributarios, que aumentan la liquidez a corto plazo, con un efecto dudoso sobre la demanda a medio plazo, y que en todo caso son neutrales desde el punto de vista del déficit y la deuda públicos.

Por último, se ha adoptado un conjunto de ayudas financieras a empresas, algunas horizontales, como la mayor parte de las líneas ICO, y otras sectoriales —automoción, turismo y, muy singularmente, sector financiero— que, con independencia de su eficacia relativa para reactivar el crédito y la actividad productiva¹³⁴, implican un aumento muy considerable de la deuda pública y, en la mayor parte de los casos, también del déficit público, contrariamente a lo que suele argumentarse desde las instancias políticas responsables. Por un lado, los

133. Se estima que no aprovecha a las personas con ingresos anuales inferiores a 10.000 euros [CCOO (2008): *Crisis financiera, situación de la economía española y Presupuestos Generales del Estado 2009*].

134. Véase en esta Memoria el epígrafe I.3.2.4 la parte dedicada a los servicios financieros.

CUADRO I-33. MEDIDAS FISCALES Y FINANCIERAS DISCRECIONALES ADOPTADAS POR EL GOBIERNO ESPAÑOL* CON EFECTOS EN EL PERIODO 2008-2010

(Signo del efecto sobre el saldo presupuestario y cuantía estimada en millones de euros)

			Efectos/ cuentas públicas	Cuanta estimada por el Gobierno**
Tipo	Medida			
Ingresos	IRPF	Reforma 2006 sobre cuota diferencial 2007 liquidada en 2008	-	2.400
		Deducción 2.500 € por nacimiento o adopción	-	1.090
		Deducción 400 € por rendimientos del trabajo	-	5.400
		Ampliación deducción por rehabilitación de vivienda	-	
		Ampliación plazo para materializar cuenta ahorro-vivienda	-	64
		Ampliación plazo exención por reinversión vivienda	-	226
		Deflactación elementos impositivos 2008	-	940
		No deflactación de los elementos del impuesto 2009	+	
	Sociedades	Reforma 2006 sobre cuota diferencial 2007 liquidada en 2008	-	4.300
		2ª bajada tipos (del 32,5 al 30%)	-	1.220
		Ampliación deducción por I+D+i	-	
		Libertad amortización activos nuevos	-	
	Patrimonio	Eliminación	-	1.800
	IRNR	Exención rendimientos deuda de paraísos fiscales	-	
	IVA	Nuevo régimen de consolidación fiscal de grupos	-	2.800
		Ampliación concepto de rehabilitación edificios	-	
	ITPAJD	Exención escrituras públicas de ampliación plazo préstamos hipotecarios	-	
	Cuotas	Bonificación por contacto a parados con hijos	-	165
	sociales	Bonificación por contratos a trabajadores suspendidos por ERE	-	
		Bonificación por contacto a parados con derecho a prestación	-	
		Aumento bonificación por contratos a tiempo parcial	-	
	Otros	Rebaja tipo de interés legal y de demora	-	
	Gastos	Inversión	Fondo Estatal de inversión local	-
Fondo estatal de Dinamización de la economía y el empleo			-	2.200
Subvenciones empresas		Plan competitividad automoción	-	110
Salarios		Congelación sueldo altos cargos	+	
		Reducción oferta pública de empleo	+	300
Otros		Reducción gasto corriente 2008 y 2009	+	1.520
		Reposición prestaciones desempleo a trabajadores afectados por ERE	-	
		Plan extraordinario de medidas de inserción laboral	-	201
Adelanto de liquidez		Impuestos	IRPF: rebaja de retenciones a contribuyentes con hipotecas	=
	Sociedades: opción sistema cálculo pagos fraccionados		=	2.600
	IVA: devolución mensual		=	6.000
	Cuotas sociales: aplazamiento pago en determinados supuestos		=	
	Transferencias	Adelanto percepción subsidio por desempleo	=	
		Aumento % capitalización prestación por desempleo	=	

CUADRO I-33. MEDIDAS FISCALES Y FINANCIERAS DISCRECIONALES ADOPTADAS POR EL GOBIERNO ESPAÑOL* CON EFECTOS EN EL PERIODO 2008-2010 (*Continuación*)

(Signo del efecto sobre el saldo presupuestario y cuantía estimada en millones de euros)

Tipo	Medida	Efectos/ cuentas públicas	Cuantía estimada por el Gobierno**
Apoyo financiero	Crédito bonificado	Nuevas líneas ICO liquidez para autónomos y empresas	- 16.000
		Línea ICO para industrias tradicionales	- 150
		Línea ICO moratoria pymes (aplazamiento devolución créditos)	5.000
		Para compra de automóviles (Plan VIVE)	- 1.200
		Para inversiones automoción (Plan competitividad)	- 690
		Para inversiones turismo (Plan Renove)	- 1.000
		Moratoria pago hipotecas ciudadanos en precario	-
	Compra de activos	Fondo de Adquisición de Activos Financieros	? 50.000
		Autorización para recapitalizar entidades de crédito	?
	Avales y garantías	Reaseguro de seguros de crédito	? 40.000
		Avales de emisiones de Fondos de Titulización de Activos	? 6.000
		Avales de emisiones bancarias	? 100.000
		Aval inyección liquidez a la CCM	? 9.000
		Elevación cobertura Fondo garantía de depósitos	?

* Medidas tomadas hasta abril de 2009.

** En el caso de las medidas de apoyo financiero las cuantías son límites máximos de financiación.

Fuente: Elaboración propia.

créditos públicos a las empresas, que se financian con deuda pública, tienen un subsidio implícito porque se otorgan en condiciones ventajosas respecto a las que prevalecen en el mercado, lo que implica *de facto* un aumento del déficit público. Por otro lado, la compra de activos al sector financiero, además de un impacto muy notable sobre la deuda pública y de aumentar el déficit por el pago de intereses asociado, puede tener importantes costes para los contribuyentes a medio plazo si el precio de compra de los mismos resulta ser muy superior al precio que se obtenga con su realización futura. En el mismo sentido, los avales y garantías financieras, que no tienen en principio efectos sobre las finanzas públicas, sí que implican obligaciones contingentes, ya que su ejecución, nada improbable dada la profundidad de la crisis del sistema financiero, redundaría muy seriamente, dada su magnitud potencial, en un aumento de la deuda y el déficit públicos. Además, los avales públicos de las emisiones de deuda bancarias provocan una especie de efecto *crowding out* de la deuda pública autoinducido, dado que, a igualdad de respaldo público, las primeras ofrecen una mayor rentabilidad.

Teniendo pues presente el coste real y potencial de las medidas que se están tomando, y teniendo en cuenta que la confianza de los agentes económicos en la solvencia del gobierno es fundamental para lograr la recuperación económica, es preciso reclamar de las autoridades un esfuerzo en el terreno de la transparencia de las cuentas públicas, sobre todo en relación con los costes de las medidas financieras que, de manera llamativa, en el Programa de Estabilidad Presupuestaria 2007-2011 se consideran sólo de manera tangencial.

CUADRO I-34. PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS DE ESPAÑA, 2007-2011

(En porcentaje del PIB)

	2007	2008	2009 (p)	2010 (p)	2011 (p)	Límite LEP*
Escenario base						
PIB real (var. %)	3,7	1,2	-1,6	1,2	2,6	
Empleo (var. %)	2,9	-0,4	-3,7	0,1	1,3	
Déficit (-) o superávit (+) público	2,2	-3,8	-5,8	-4,8	-3,9	-1,5
Administración central	1,3	-2,7	-4,7	-4,1	-3,7	-0,4
Seguridad Social	1,3	0,8	0,2	0,4	0,5	0,0
Comunidades autónomas	-0,2	-1,5	-0,9	-0,8	-0,5	-1,0
Corporaciones locales	-0,2	-0,4	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1
Deuda pública	36,2	39,4	47,3	51,6	53,7	
Escenario alternativo						
PIB real (var. %)	3,7	1,2	-2,1	0,7	2,1	
Déficit (-) o superávit (+) público	2,2	-3,8	-6,0	-5,2	-4,5	
Deuda pública	36,2	39,4	47,7	52,6	55,6	

(p) Previsión.

* Legislación de Estabilidad Presupuestaria española.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. IGAE y Actualización del Programa de Estabilidad de España, 2008-2010 (diciembre 2008).

Con todo, el mencionado programa prevé que las cuentas públicas españolas se salden con déficit abultados los próximos años y que se registre un crecimiento importante y sostenido del peso de la deuda pública en el PIB (cuadro I-34). La magnitud de estos déficit es reflejo, como se ha visto, del impacto de las medidas discrecionales adoptadas, pero también de otras dos importantes dinámicas asociadas con la crisis: la activación de los estabilizadores automáticos, fundamentalmente por aumento del gasto en prestaciones por desempleo, y el desplome de recaudación impositiva en gran medida por la crisis de los sectores inmobiliario y financiero, a cuya boyante trayectoria venía estando estrechamente ligada¹³⁵.

En definitiva, la situación actual plantea importantes retos al sector público. La necesidad de aumentar el gasto público para apoyar al sector financiero, de mantener, como mínimo, los niveles de protección por desempleo, de incrementar la inversión pública para generar empleo, y de garantizar la suficiencia financiera de las comunidades autónomas para asegurar la financiación de la sanidad, los servicios sociales y el necesario aumento del gasto en educación e I+D+i, exige, si se quieren evitar problemas futuros de sostenibilidad de las finanzas públicas, profundizar en la racionalización del gasto y en la mejora de la eficiencia de la gestión pública, así como combatir decididamente el fraude fiscal. Si fuera necesario, además, deberían instrumentarse reformas impositivas que permitan incrementar los ingresos públicos sin afectar negativamente a la demanda agregada, es decir, dirigiendo el incremento de la presión

135. El efecto es especialmente acusado en el Impuesto de Sociedades, por los menores beneficios de ambos sectores, en el IVA y TPAJD, por el parón de las operaciones inmobiliarias y la reducción de los precios, y en el IRPF, por las pérdidas patrimoniales asociadas al desplome del valor de los activos mobiliarios e inmobiliarios.

fiscal a los grupos de contribuyentes que hasta ahora traducen la menor presión en mayor ahorro y no en mayor gasto. El aumento del tipo marginal del IRPF, la recuperación de la imposición sobre la riqueza, la eliminación de la deducción por obtención de dividendos, el gravamen de las operaciones especulativas en Bolsa, o la reestructuración de la imposición sobre beneficios societarios para gravar relativamente menos a los beneficios reinvertidos, son algunas de las propuestas que podrían barajarse.

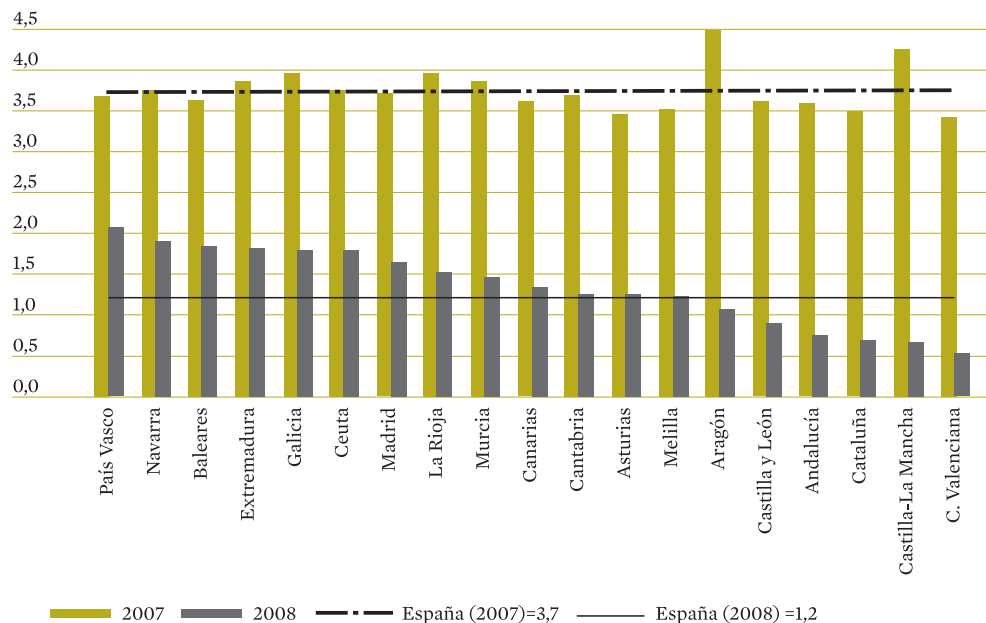
3.7. ECONOMÍA REGIONAL

El deterioro de la economía española en 2008, especialmente en la última parte del año, se hizo patente en el conjunto de las comunidades autónomas, registrando todas ellas tasas de crecimiento del PIB inferiores a las del año anterior. Dichas variaciones mostraron, además, un comportamiento más heterogéneo que en ejercicios anteriores, lo que pone de relieve un aumento en las disparidades regionales.

Frente a una tasa de crecimiento del conjunto de la economía española del 1,2 por 100 en 2008, once comunidades autónomas, lideradas por el País Vasco (2,1 por 100) y Navarra (1,9 por 100) se situaron por encima de este nivel (gráfico I-30); dos (Asturias y la Ciudad Autónoma de Melilla) en el promedio, y seis mostraron un avance inferior, especialmente acusado en el caso de la Comunidad Valenciana (0,5 por 100), Cataluña y Castilla-La Mancha (en ambos casos del 0,7 por 100).

GRÁFICO I-30. PIB REAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2007-2008

(Tasas de variación anual)



Fuente: INE. Contabilidad Regional de España.

CUADRO I-35. PIB REAL Y ESTRUCTURA SECTORIAL EN 2008

(En tasa de variación anual y participación sobre el PIB total, en porcentaje)

Comunidades autónomas	PIB		Agricultura, ganadería y pesca		Energía		Industria		Construcción		Servicios	
	Estructura,		Estructura,		Estructura,		Estructura,		Estructura,		Estructura,	
	Var. %	%	Var. %	%	Var. %	%	Var. %	%	Var. %	%	Var. %	%
Andalucía	0,8	100,0	-2,0	4,2	-2,0	2,5	-4,2	7,9	-3,7	12,9	2,9	64,1
Aragón	1,1	100,0	-3,2	4,3	5,6	3,2	-6,0	17,7	-4,3	10,4	5,0	56,0
Asturias	1,2	100,0	-5,9	1,6	-9,0	4,1	-0,6	16,4	-1,1	12,8	3,6	56,6
Baleares	1,8	100,0	-1,5	0,9	1,4	2,0	-2,1	4,7	-3,3	9,5	3,0	74,5
Canarias	1,3	100,0	-0,7	1,1	9,5	2,3	-3,6	4,0	-6,3	10,3	2,8	73,9
Cantabria	1,3	100,0	0,4	2,7	-11,1	2,1	0,9	18,3	-2,1	11,9	2,9	56,6
Castilla y León	0,9	100,0	3,1	6,3	-5,1	3,5	-3,2	13,8	-2,0	10,9	2,9	57,0
Castilla-La Mancha	0,7	100,0	-3,2	8,3	0,8	2,6	-5,8	13,2	-3,3	12,9	4,3	54,5
Cataluña	0,7	100,0	1,7	1,3	2,4	1,9	-3,1	18,0	-4,0	9,2	2,8	61,2
C. Valenciana	0,5	100,0	2,5	2,0	21,7	2,0	-6,9	13,9	-3,5	11,3	2,7	62,4
Extremadura	1,8	100,0	-0,1	7,1	-3,6	3,3	0,8	6,3	-1,5	14,7	3,5	60,2
Galicia	1,8	100,0	-3,0	4,0	-4,7	3,5	0,5	13,9	-1,7	12,1	3,9	58,0
Madrid	1,6	100,0	-1,4	0,1	4,6	2,7	-1,6	9,5	-3,0	9,2	2,8	70,0
Murcia	1,5	100,0	2,4	5,0	3,9	2,9	-5,6	11,6	-4,7	10,9	4,2	61,1
Navarra	1,9	100,0	4,3	2,7	5,6	2,2	2,7	24,3	-6,6	9,8	3,3	52,7
País Vasco	2,1	100,0	-1,5	1,0	2,0	3,3	1,1	24,1	-1,5	8,8	3,4	54,3
La Rioja	1,5	100,0	-3,9	6,0	5,3	1,6	0,2	22,1	-1,6	10,3	3,6	51,6
Ceuta	1,8	100,0	-8,2	0,2	1,5	4,7	-0,7	2,3	-0,3	7,4	2,3	77,0
Melilla	1,2	100,0	-1,7	0,6	2,1	2,3	-5,9	2,0	-0,8	9,0	1,8	77,6
España	1,2	100,0	-0,6	2,5	1,9	2,6	-2,7	13,3	-3,3	10,6	3,1	62,6

Fuente: INE. *Contabilidad Regional de España*.

En relación con el crecimiento del año anterior, las economías que más se desaceleraron fueron las de Castilla-La Mancha y Aragón, con descensos de sus tasas de variación de 3,6 y 3,4 puntos porcentuales, respectivamente, lo que se explica, en gran medida, por los malos resultados obtenidos por sus actividades agrarias, industriales y de la construcción. Por su parte, el País Vasco, Navarra y Baleares, aunque también registraron crecimientos inferiores a los de 2007, fueron las regiones que menos acusaron la desaceleración; en el caso de las dos primeras por la fortaleza que mantuvo su sector industrial, con tasas de avance muy superiores a la media del sector en el conjunto de la economía española, y en el caso de Baleares, por el buen comportamiento del sector servicios.

La diferente intensidad del impacto de la crisis económica sobre las regiones españolas ha dependido en gran medida de su estructura productiva, de forma que las regiones con un mayor peso de aquellos sectores más afectados por el contexto económico, como la construcción y la industria¹³⁶, han sido las que, en términos generales, más se han deteriorado, mientras que por el contrario, las que menos acusaron la

136. Véase capítulo I.3.2 de esta Memoria.

desaceleración fueron aquellas con un mayor desarrollo del sector servicios, al ser ésta la rama de actividad que mantuvo un mayor dinamismo en 2008.

En lo que respecta al sector industrial, trece comunidades autónomas registraron caídas de esta actividad, especialmente intensas en Castilla-La Mancha, Aragón, y la Comunidad Valenciana, mientras que el descenso de la actividad de la construcción fue generalizado, registrando los peores resultados Navarra y Canarias, donde llegó a drenar seis décimas al crecimiento de sus respectivos PIB (cuadro I-35).

La rama de servicios fue la única que mostró crecimientos positivos en todas las comunidades autónomas, aunque inferiores al año anterior, con la excepción de Aragón, que lideró el crecimiento del sector con una tasa de variación del 5,0 por 100, lo que se explica por la celebración de la Exposición Internacional.

Otra actividad que se comportó favorablemente en 2008 fue la energía, aunque con evoluciones muy divergentes entre las diferentes regiones españolas, desde una tasa de crecimiento del 21,7 por 100 en la Comunidad Valenciana a un retroceso del 11,1 por 100 en Cantabria. Finalmente, la agricultura retrocedió en la mayor parte de las regiones españolas, con un mayor impacto negativo en Castilla-La Mancha y La Rioja, dado el peso que mantiene el sector en estas regiones.

A pesar del empeoramiento registrado en 2008, la economía española creció entre los años 2000 y 2008 a una tasa media anual del 3,1 por 100 en términos reales, con una dispersión máxima regional de 1,2 puntos porcentuales, desde el crecimiento medio más elevado registrado por Murcia (3,6 por 100) al mínimo de Baleares (2,4 por 100).

*Evolución regional en
el periodo 2000-2008*

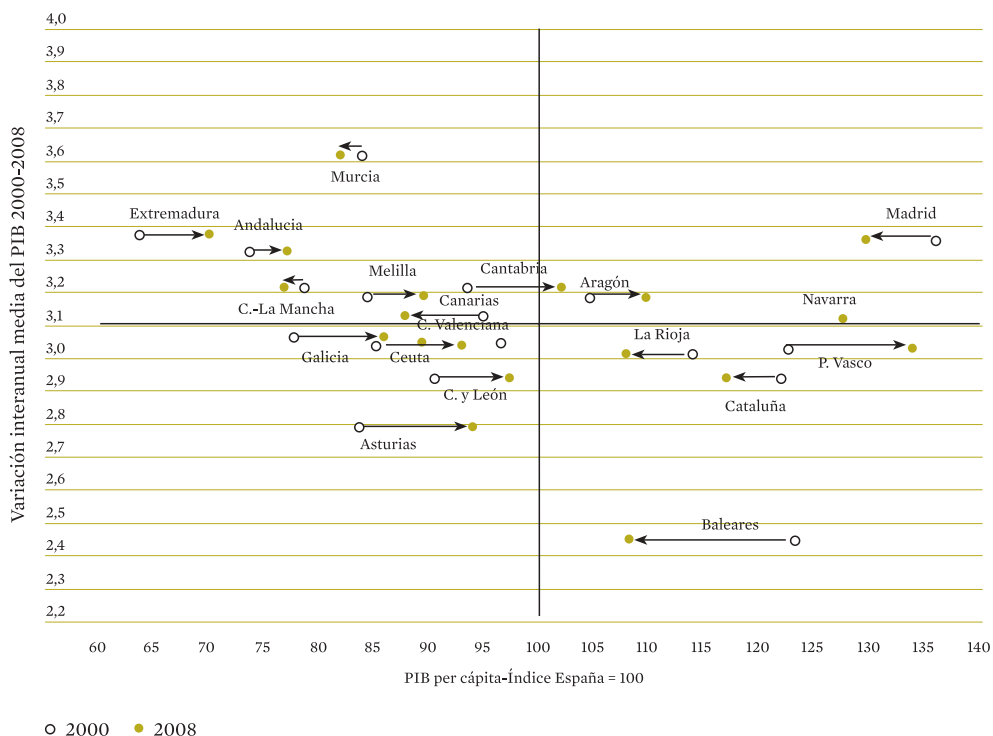
Ocho comunidades autónomas crecieron por encima del promedio en este periodo: Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia y Melilla; tres lo hicieron a la misma tasa: Canarias, Galicia y Navarra; mientras que las que mostraron un crecimiento más reducido fueron Asturias, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, País Vasco, La Rioja y Ceuta (gráfico I-31).

Entre las regiones del primer grupo, Andalucía, Aragón, Cantabria, Extremadura y Melilla, mejoraron, además, en términos de renta por habitante, al aumentar su posición relativa respecto al PIB per cápita medio. Cantabria fue la única región que superó el PIB per cápita medio nacional entre los años 2000 y 2008; Andalucía, Extremadura y Melilla registraron un avance en la convergencia hacia el promedio nacional, mientras que Aragón registró un crecimiento divergente, al alejarse de dicha media.

El resto de regiones de este primer grupo empeoraron su situación en términos de renta per cápita; con una tendencia a la divergencia en el caso de Murcia y de Castilla-La Mancha, y un empeoramiento convergente, en el caso de Madrid.

Entre las regiones que crecieron al mismo nivel que la media española, Canarias empeoró en términos de PIB per cápita, Galicia convergió hacia la media, y Navarra se mantuvo prácticamente en la misma posición durante el periodo analizado.

GRÁFICO I-31. PIB PER CÁPITA Y CRECIMIENTO INTERANUAL DEL PIB DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS, 2000-2008



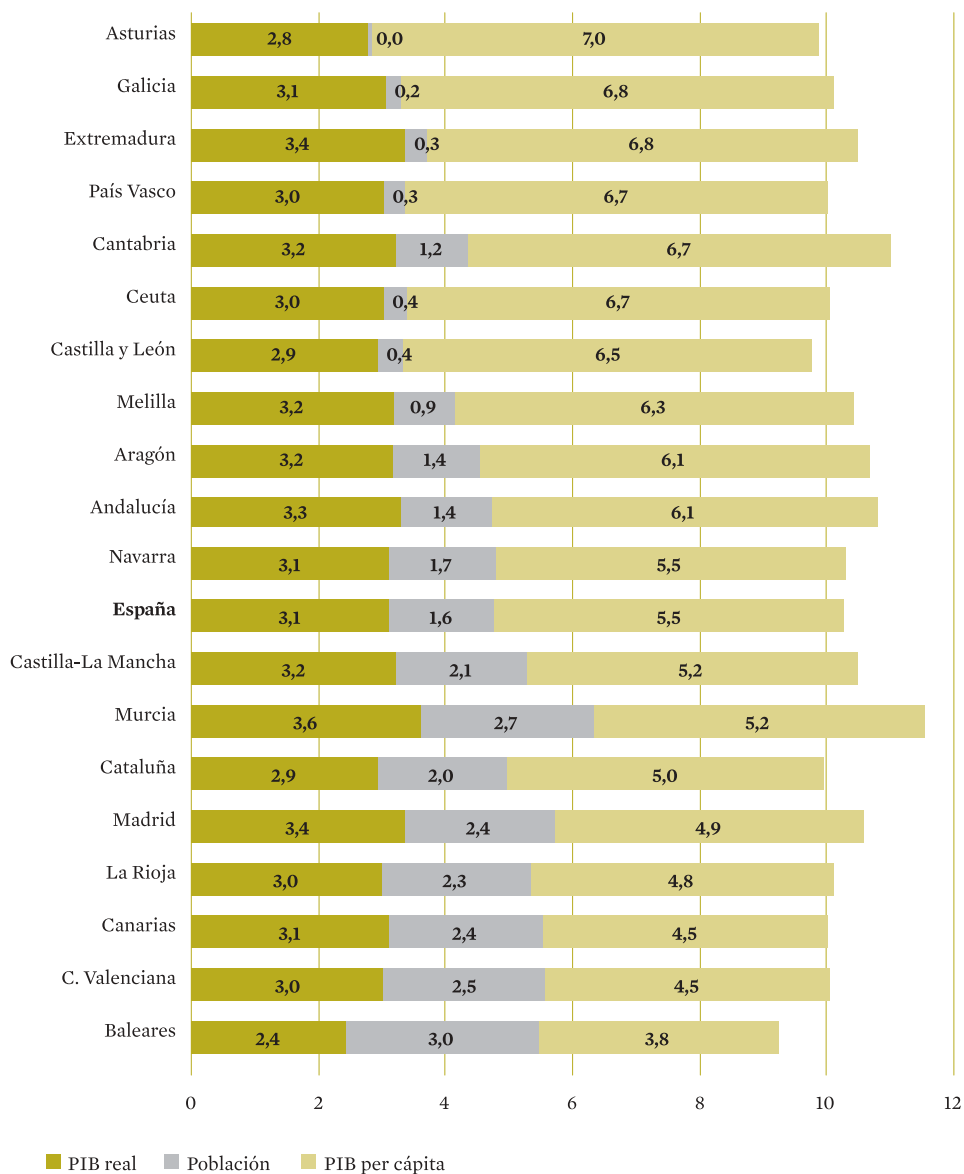
Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

Finalmente, dentro del grupo de comunidades autónomas que crecieron por debajo del promedio, la Comunidad Valenciana empeoró en renta per cápita, alejándose del promedio, mientras que La Rioja, Cataluña y Baleares, aunque siguieron manteniéndose por encima de la media, empeoraron también su posición. Por su parte, Asturias, Castilla y León, País Vasco y Ceuta mejoraron en el periodo en renta per cápita respecto a la media.

Cabe destacar la mejora registrada por el PIB per cápita del País Vasco, posicionándose en 2008 como la región española con mayor nivel de renta, con 32.133 euros, un 33,8 por 100 más que la media española, situada en 24.020 euros. Le sigue la Comunidad de Madrid (31.110 euros), Navarra (30.614 euros) y Cataluña (28.095 euros), mientras que en el extremo opuesto se encuentra Extremadura, con 16.828 euros, un 29,9 por 100 por debajo del promedio, Castilla-La Mancha (18.471 euros) y Andalucía (18.507 euros).

La evolución del PIB per cápita regional en el periodo analizado estuvo marcada en buena parte por el factor demográfico, de manera que, en términos generales, las regiones que mostraron un mayor incremento de su población en el periodo fueron las que

GRÁFICO I-32. EVOLUCIÓN DEL PIB REAL, DE LA POBLACIÓN Y DEL PIB PER CÁPITA EN 2000-2008
(Tasas de variación media anual)



Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España* y Padrón municipal.

menos avanzaron en términos de PIB per cápita, como es el caso de Baleares, la Comunidad Valenciana o Canarias, mientras que, por el contrario, los mayores aumentos de renta per cápita los registraron las regiones con un menor avance de su población en el periodo: Asturias, Galicia, Extremadura y el País Vasco (gráfico I-32).

Freno a la convergencia regional

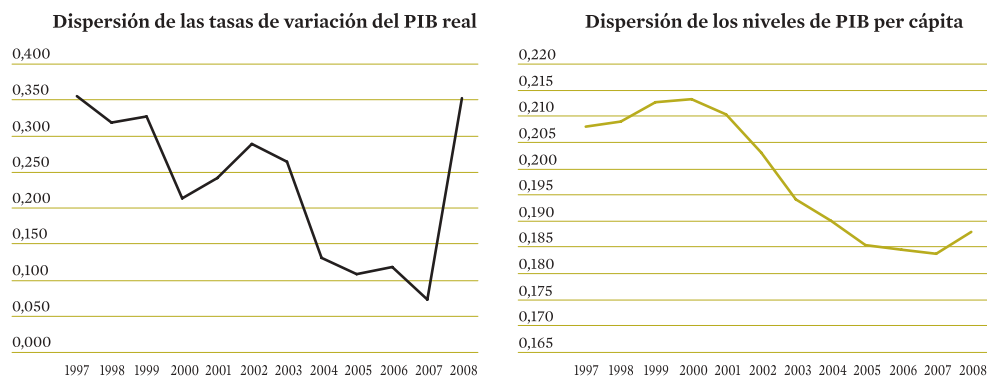
Durante el último ciclo expansivo de la economía española las comunidades autónomas se comportaron de una forma muy dinámica, con notables avances de su actividad y de su nivel de renta per cápita, especialmente aquellas con niveles de partida más reducidos, permitiendo un avance considerable en términos de convergencia regional.

Este proceso de aproximación entre las regiones españolas, tanto de las tasas de crecimiento del PIB real como del nivel de PIB per cápita, se habría detenido en 2008 con el estallido de la crisis económica, tal y como reflejan los datos de dispersión regional¹³⁷.

El análisis de la dispersión regional muestra cómo el proceso de convergencia entre las tasas de crecimiento del PIB real de las comunidades autónomas iniciado a partir de 2002, se detuvo bruscamente en 2007, registrando el coeficiente de variación en 2008 el mayor nivel de los últimos diez años (gráfico I-33).

Por lo que respecta a los niveles de PIB per cápita, durante los últimos años se produjo también un avance en términos de convergencia regional, derivado de crecimientos más intensos de los niveles de PIB por habitante de las regiones más desfavorecidas respecto de las más ricas. Sin embargo, en 2008 el coeficiente de variación se incrementó por primera vez desde el año 2000, aumentando, por tanto la divergencia, aunque de una manera mucho menos acusada que en el caso de las tasas de crecimiento del PIB real¹³⁸.

GRÁFICO I-33. DISPERSIÓN DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO REGIONAL Y DEL PIB PER CÁPITA 1997-2008



Fuente: INE. *Contabilidad Regional de España*.

137. Para analizar la dispersión regional de las tasas de variación del PIB real y de los niveles de PIB per cápita se utiliza el coeficiente de variación, que relaciona la desviación estándar de cada una de estas variables con sus medias correspondientes, de manera que un valor próximo a cero estaría reflejando poca dispersión y uno cercano a 1 supondría mayor desigualdad entre las variables. La evolución en el tiempo de sus respectivas dispersiones permite conocer si se ha producido convergencia en el periodo analizado, o si, por el contrario, han aumentado las desigualdades a nivel regional.

138. Los coeficientes de variación de las tasas de variación del PIB real y de los niveles de PIB per cápita de las comunidades autónomas se situaron en 2008 en 0,3518 y 0,0039 puntos, respectivamente.

Existe, por tanto, una relación directa entre la convergencia regional y el ciclo económico, de manera que en épocas de aceleración económica, las regiones tienden a converger, mientras que en periodos de desaceleración o recesión, como el actual, la dispersión aumenta.

El proceso de convergencia de la última fase expansiva se ha sustentado en gran parte en el impacto positivo que ha tenido sobre las regiones menos desarrolladas el auge de la construcción y de determinados servicios. En este sentido, el fuerte deterioro registrado en 2008 por el sector de la construcción y las actividades anexas explicaría en buena parte el aumento de las disparidades entre las regiones españolas.

Por otra parte, cabe señalar que de saldarse la actual crisis económica con un cambio en el modelo productivo de la economía española hacia sectores de mayor valor añadido y, por tanto, de mayor productividad, las diferencias entre las comunidades autónomas podrían intensificarse.

La evolución de la inflación a lo largo de 2008 estuvo marcada fundamentalmente por el comportamiento de la energía y de algunas materias primas alimenticias¹³⁹, observándose un primer semestre de aumento generalizado de los precios en todas las comunidades autónomas. A partir de agosto comenzaría un periodo de paulatina desaceleración que se iría intensificando a medida que pasaban los meses, en línea con la moderación del precio del petróleo, y a finales de año se constataría también un descenso de la inflación subyacente que, en parte, comenzaría a reflejar la caída de la demanda de consumo de los hogares.

*El IPC en las
comunidades
autónomas*

En diciembre de 2008 la inflación en España se situó en el 1,4 por 100 (gráfico I-34), registrando diez comunidades autónomas niveles superiores, encabezadas por el País Vasco (1,9 por 100) y las ciudades autónomas de Ceuta (2,1 por 100) y Melilla (1,8 por 100). En el extremo opuesto se situaron Castilla-La Mancha y Castilla y León, con aumentos de los precios del 0,9 por 100 y del 1,1 por 100, respectivamente.

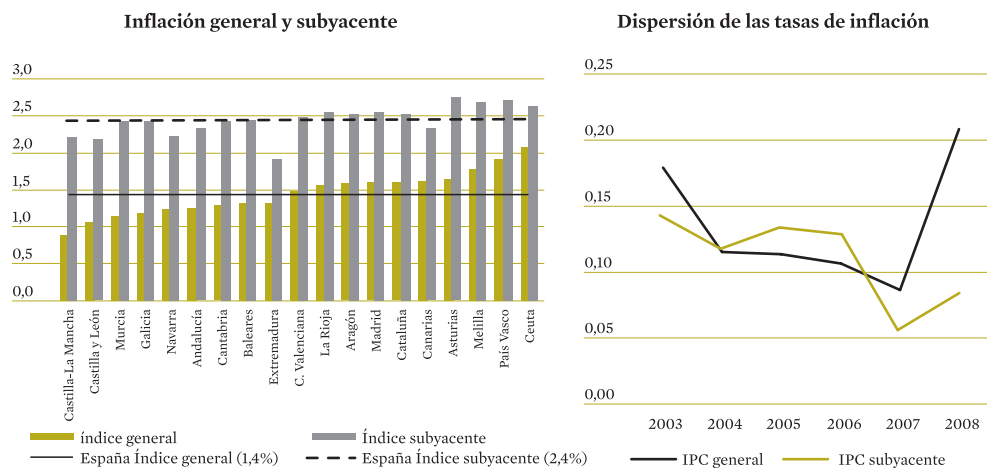
Respecto al IPC subyacente, que en el mes de diciembre acusó un crecimiento medio del 2,4 por 100, los mayores aumentos los registraron Asturias y el País Vasco, ambas con una tasa del 2,7 por 100, mientras que los menores avances correspondieron a Extremadura (1,9 por 100), Castilla-La Mancha y Castilla y León, con un 2,2 por 100 cada una de ellas.

Las diferencias entre las tasas de inflación de las distintas comunidades autónomas aumentaron respecto al año anterior, rompiéndose la tendencia a la convergencia en precios registrada en los últimos años (gráfico I-34). También aumentó la dispersión en el caso del IPC subyacente, aunque se mantuvo por debajo de la correspondiente al índice general, lo que refleja un comportamiento más homogéneo en los niveles de inflación de carácter estructural de las regiones españolas.

139. Véase capítulo I.3.5 de esta Memoria.

GRÁFICO I-34. IPC POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(En tasas de variación anual)



Fuente: INE. Índice de Precios de Consumo.

En cuanto a la posición relativa que ocupan las regiones españolas en la Unión Europea, en 2006, último año del que se dispone de información, nueve comunidades autónomas

Posición de las regiones españolas en la Unión Europea

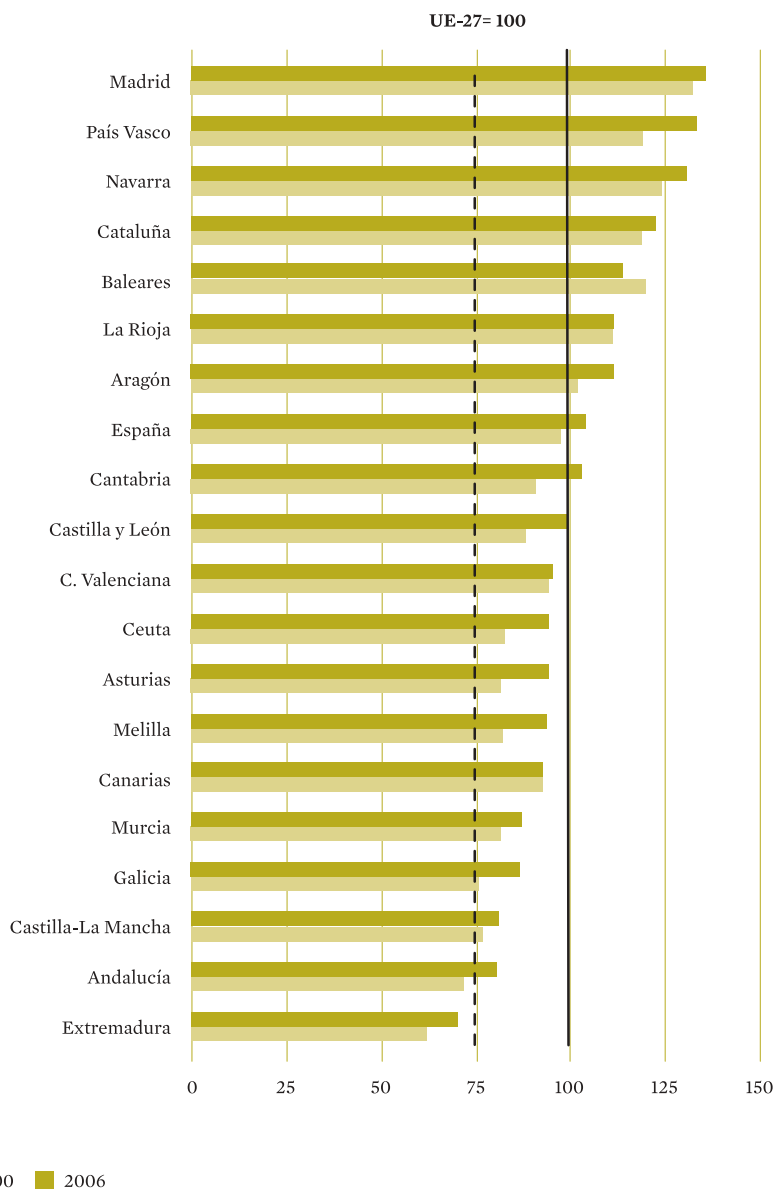
superaban el PIB per cápita medio de la UE-27, en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA). Cabe destacar el lugar ocupado por Madrid y el País Vasco, con unos niveles de renta per cápita superiores a la media europea en un 35,7 por 100 y un 33,7 por 100, respectivamente. Por el contrario, las regiones peor posicionadas fueron Extremadura, con un nivel de PIB per cápita un 29,4 por 100 inferior a la media, seguida de Andalucía, con un 19,2 por 100 menos de renta por habitante.

Pese a registrar cierta mejoría en los últimos años, Extremadura era la única región que seguía sin superar el 75 por 100 del PIB per cápita medio comunitario, mientras que Andalucía, que en el año 2000 se situaba todavía por debajo de dicho nivel, consiguió situarse en el 80,8 por 100 en 2006.

En términos generales, todas las comunidades autónomas mejoraron en términos de PIB per cápita entre los años 2000 y 2006, con la única excepción de Baleares. Además, entre las que más avanzan en el periodo, destacan, junto al País Vasco, muchas de las comunidades autónomas que en el periodo de programación 2000-2006 pertenecían al Objetivo 1 de la política regional europea, como son las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, Galicia, Castilla y León, Andalucía o Extremadura, lo que pone de manifiesto la relevancia de la política de cohesión y la ayuda financiera comunitaria.

Una vez que se publiquen los datos referentes a 2007, podrá determinarse el posible impacto que hayan podido tener sobre las regiones españolas los cambios

GRÁFICO I-35. CONVERGENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON LA UNIÓN EUROPEA
(PIB per cápita en PPA)



Fuente: Eurostat.

producidos en la política de desarrollo regional de la Unión Europea para el periodo 2007-2013 derivados de la ampliación a doce nuevos Estados miembros, en términos de reducción de los recursos percibidos por España.

Por otra parte, en la medida en que la crisis económica está afectando de manera desigual a las regiones europeas, especialmente en el ámbito del empleo —donde

España registra los peores resultados¹⁴⁰—, y que, además, se prevé una recuperación más lenta en el caso de la economía española, cabe la posibilidad de que se acrecienten las disparidades regionales y se detenga el proceso de convergencia real en renta por habitante respecto a la media europea.

En el ámbito de la política de cohesión de la Unión Europea, la Comisión propuso una serie de medidas dirigidas a acelerar los pagos a los Estados miembros y a facilitar el acceso a los Fondos estructurales, en el contexto del Plan Europeo de Recuperación Económica¹⁴¹, con el objetivo de activar la ejecución de los proyectos y, en consecuencia, infundir confianza y dinamismo a la economía europea en el escenario actual de crisis.

El Plan señala, por tanto, la necesidad de acelerar la ejecución de los Fondos estructurales como vía de estímulo de la economía, para lo cual recoge las propuestas de la Comisión referidas, de un lado, a incrementar la prefinanciación de los programas, y de otro, a adelantar la ejecución de grandes proyectos de inversión con el fin de facilitar la utilización de los fondos de ingeniería financiera, simplificar el tratamiento de los anticipos abonados a los beneficiarios y ampliar las posibilidades de gasto subvencionable con un porcentaje fijo para todos los fondos. Asimismo, se señala la necesidad de que los Estados miembros hagan uso de la flexibilidad de que disponen para adelantar la financiación de proyectos incrementando la parte financiada por la comunidad.

Por otra parte, en una situación de crisis como la actual, cobra especial relevancia la contribución que realiza la política regional al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia de Lisboa. De acuerdo con las disposiciones sobre la asignación de la financiación, los Estados miembros de la UE-15 deben invertir el 60,0 por 100 de los fondos destinados a las regiones del objetivo de convergencia y el 75,0 por 100 de los destinados a las regiones del objetivo de competitividad regional y empleo, en categorías que ocupen un lugar central en las inversiones destinadas a reforzar el crecimiento y crear empleo¹⁴².

En el caso de España, el Informe Anual de Progreso 2008 del Plan Nacional de Reformas recoge la regionalización de algunos de los objetivos de política económica definidos para 2010; en concreto, los referentes a empleo, educación e I+D+i, así como los principales programas regionales para la competitividad y el empleo vigentes en las distintas comunidades autónomas.

140. Véase en esta Memoria, capítulo II.1.1.

141. Comisión Europea, *Un plan europeo de recuperación económica*, COM (2008) 800 final, de 26 de noviembre de 2008.

142. Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los resultados de las negociaciones relativas a las estrategias y los programas de la política de cohesión del periodo de programación 2007-2013*, COM (2008) 301 final.

CUADRO I-36. OBJETIVOS DEL PNR EN EMPLEO Y EDUCACIÓN

(En porcentaje)

Comunidades autónomas	Tasa de empleo 16-64 años ¹			Abandono escolar prematuro ²			Aprendizaje o formación permanente ³			Tasa neta de escolaridad a los 2 años ⁴		
	Objetivo			Objetivo			Objetivo			Objetivo		
	Var. 04/07	2007	2010	Var. 04/07	2007	2010	Var. 04/07	2007	2010	Var. 04/07	2007	2010
España	4,5	66,6	-	-0,7	31,0	15,0	5,3	10,4	12,5	7,8	32,6	>30
Andalucía	5,4	59,1	66,0	-0,7	38,0	25,0	4,6	9,7	11,0	6,4	12,2	15,0
Aragón	5,1	71,8	73,0	4,5	26,8	22,0	6,6	11,5	15,0	6,6	53,7	55,0
Asturias	6,0	60,4	64,0	-7,5	21,6	18,0	4,4	8,5	12,5	9,3	14,2	30,0
Baleares	2,4	70,7	72,7	-1,8	44,2	30,0	3,5	9,3	12,2	6,4	17,1	23,7
Canarias	3,5	63,5	64,3	2,5	36,9	22,0	3,5	11,0	15,0	-	-	20,0
Cantabria	6,3	66,4	66,0	-1,3	26,8	15,0	4,8	7,6	15,0	28,5	39,2	60,0
Castilla y León	5,9	65,9	70,0	1,5	23,2	15,0	3,4	10,7	14,0	2,0	21,2	33,0
Castilla-La Mancha	5,0	65,4	64,3	-1,6	35,1	17,1	4,7	9,7	10,2	0,7	4,6	33,0
Cataluña	3,9	71,9	74,0	-2,7	31,5	-	5,8	9,0	15,0	3,1	54,3	-
C. Valenciana	2,9	67,0	70,5	-2,5	31,8	15,6	3,2	10,5	14,3	7,3	22,9	46,3
Extremadura	4,5	58,5	65,7	-6,9	34,8	29,8	8,9	12,4	11,6	1,1	4,8	29,9
Galicia	5,5	65,3	65,0	-2,5	22,1	12,5	4,6	11,1	13,5	6,1	28,6	27,3
Madrid	4,5	71,7	-	1,7	24,9	-	7,7	11,3	-	15,4	52,7	-
Murcia	3,9	66,5	67,0	-5,5	38,4	25,0	4,2	10,1	12,5	8,1	27,8	>30
Navarra	4,6	72,0	75,0	-5,8	16,8	10,0	9,5	13,3	15,0	12,8	46,0	60,0
País Vasco	4,4	68,3	70,0	2,6	15,3	<10,0	6,1	13,2	17,5	19,1	94,3	100,0
La Rioja	3,8	69,6	73,0	-5,8	30,4	18,0	7,1	9,3	15,0	2,0	7,0	15,0
Ceuta	-	47,3	-	-	-	-	-	-	-	3,3	7,6	-
Melilla	-	52,9	-	-	-	-	-	-	-	14,5	36,3	-
Ceuta y Melilla	-	-	-	13,1	54,8	-	4,8	10,6	-	-	-	-

(1) De cara a la comparabilidad con el resto de países de la Unión Europea, el objetivo nacional (66,0 por 100), se establece a partir de la población de 15-64 años, situándose en 2006 en el 64,8 por 100.

(2) Porcentaje de población de 18 a 24 años que no ha completado el nivel de Educación Secundaria 2ª etapa y no sigue ningún tipo de educación-formación.

(3) Porcentaje de población de 25 a 64 años que cursa estudios.

(4) Incluye únicamente alumnado escolarizado en centros autorizados por las Administraciones educativas. Si se incluyera todo el alumnado escolarizado los porcentajes serían superiores (del 46,7 por 100 para España).

Fuente: INE, EPA, y Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de la Educación en España*.

Durante la última etapa de crecimiento de la economía española las comunidades autónomas han mostrado una evolución favorable del empleo, aproximándose buena parte de ellas a los objetivos regionalizados de la estrategia de Lisboa (cuadro I-36). Tres regiones registran ya tasas de empleo superiores a sus objetivos previstos para 2010: Cantabria, Castilla-La Mancha y Galicia, mientras que cinco comunidades autónomas (Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid y Navarra), a pesar de no haber alcanzado todavía sus respectivos objetivos, superan con creces la media española, al registrar tasas de empleo superiores al 70,0 por 100.

En el ámbito de la educación, los resultados obtenidos hasta el momento por las comunidades autónomas son todavía insuficientes en ámbitos como el abandono escolar prematuro, el aprendizaje o formación permanente y la tasa neta de escolaridad a los dos años. El País Vasco es la comunidad autónoma que presenta los objetivos más

CUADRO I-37. OBJETIVOS DEL PNR EN I+D+I*

(En porcentaje)

Comunidades autónomas	I+D sobre PIB (%)			Financiación empresarial de la I+D (%)			Hogares con banda ancha (%)		
	Var. 04/06, %	2006	Objetivo 2010	Var. 04/06, %	2006	Objetivo 2010	Var. 04/07, %	2007	Objetivo 2010
España	0,14	1,20	2,0	-1,1	47,6	55,0	25,4	39,2	45,0
Andalucía	0,13	0,90	1,8	-2,6	29,1	45,5	24,1	35,0	45,0
Aragón	0,19	0,88	1,4	-0,3	50,7	52,0	26,1	39,9	60,0
Asturias	0,25	0,90	1,2	2,0	41,0	55,0	24,1	38,9	65,5
Baleares	0,03	0,29	1,0	-2,3	16,7	40,0	24,2	44,8	58,0
Canarias	0,07	0,65	1,5	3,6	22,8	41,0	27,1	42,5	56,0
Cantabria	0,36	0,80	2,0	-4,7	30,1	45,5	27,7	41,9	78,0
Castilla y León	0,04	0,97	2,0	0,9	49,1	54,6	23,5	32,5	60,0
Castilla-La Mancha	0,06	0,47	2,0	2,9	42,7	55,0	20,6	28,3	55,0
Cataluña	0,09	1,43	2,6	-2,2	57,1	66,0	28,0	46,0	78,0
Comunidad Valenciana	0,06	0,96	2,0	2,5	33,4	45,5	23,0	36,7	50,0
Extremadura	0,32	0,73	1,2	-12,8	15,8	35,7	16,7	23,2	22,7
Galicia	0,04	0,90	1,5	5,0	38,6	46,4	17,0	25,7	45,0
Madrid	0,33	1,98	2,2	2,8	53,4	56,4	32,8	51,7	50,0
Murcia	0,13	0,78	1,2	4,5	38,2	47,3	19,4	31,5	55,0
Navarra	0,12	1,92	3,0	1,3	59,3	66,0	29,8	40,1	45,0
País Vasco	0,09	1,60	2,3	-2,1	68,6	66,0	26,3	40,0	50,0
La Rioja	0,40	1,06	1,0	0,4	58,8	61,9	28,3	37,4	60,0
Ceuta	-	-	-	-	-	-	24,6	46,2	-
Melilla	-	-	-	-	-	-	34,3	47,7	-
Ceuta y Melilla	0,09	0,19	-	6,4	11,4	-	-	-	-

* Objetivos establecidos en la III Conferencia de Presidentes de otoño de 2006.

Fuente: INE.

ambiciosos en todos estos ámbitos, al tiempo que es una de las regiones que muestra hasta el momento los mejores resultados.

Respecto al abandono escolar prematuro, ninguna región ha alcanzado todavía el objetivo previsto para 2010, registrando las mayores tasas de abandono Baleares, Murcia, Andalucía y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En cuanto a formación permanente, Extremadura es la única región que supera ya su objetivo previsto para 2010, si bien los mayores porcentajes los registran Navarra y País Vasco. Finalmente, el objetivo referente a la tasa neta de escolaridad a los dos años lo ha alcanzado únicamente Galicia, habiendo siete regiones, por otra parte, que superan ya el objetivo nacional.

Los resultados de las comunidades autónomas en el ámbito de la I+D+i son todavía escasos, aunque se aprecian avances en los últimos años en todas las regiones en lo que respecta al gasto destinado a la I+D en porcentaje del PIB (con Madrid, Navarra, País Vasco y Cataluña a la cabeza) y, especialmente, en el aumento del número de hogares con banda ancha, donde, junto a las regiones señaladas anteriormente, superan la media española Baleares, Canarias, Cantabria, Ceuta y Melilla.

Sin embargo, el porcentaje de I+D financiada por las empresas se reduce en siete comunidades autónomas entre los años 2004 y 2006, habiendo sólo una región que alcanza el objetivo previsto para 2010, el País Vasco. Por su parte, los peores resultados los muestran Baleares, Extremadura y Canarias, con unos porcentajes de inversión empresarial en I+D en torno a 20 puntos porcentuales por debajo de sus objetivos.

El retraso que sufren buena parte de las regiones españolas respecto a los indicadores señalados, pone de relieve la necesidad de poner en marcha medidas de carácter estructural que contribuyan a aumentar su productividad y, así, su nivel de desarrollo económico. En este contexto, sería conveniente que se materializara el compromiso de las comunidades autónomas de realizar sus propios programas regionales de reforma, en línea con los ejes del Programa Nacional de Reformas de España. En cualquier caso, en la actualidad todas ellas cuentan con diferentes programas para la competitividad y el empleo (cuadro I-38).

Estos programas se fueron complementando a lo largo de 2008 y 2009 con otras actuaciones dirigidas a luchar contra los efectos de la crisis económica —en paralelo a las medidas emprendidas por el Gobierno— en unas comunidades, a través de planes específicos, y en otras, mediante la sucesión de diferentes medidas orientadas a paliar el impacto de la adversa situación económica fundamentalmente sobre las empresas y los hogares¹⁴³.

*Actuaciones de las
comunidades autónomas
frente a la crisis*

Las actuaciones dirigidas a las empresas se centraban especialmente en las pymes y consistían, prácticamente en todas las comunidades autónomas en medidas financieras, basadas en facilitar el acceso a la financiación ajena, y en ayudas sectoriales dirigidas a apoyar las actividades más perjudicadas por la crisis, como el sector del automóvil, la construcción o el comercio, entre otras. Otras actuaciones emprendidas por algunas regiones consistieron en medidas fiscales y en ayudas directas a pymes y autónomos.

Respecto a las ayudas dirigidas a los hogares, la mayoría de las comunidades autónomas dirigió sus actuaciones a contrarrestar los efectos de la crisis relacionados con el acceso a la vivienda. En este sentido, se adoptaron facilidades para la concesión de préstamos hipotecarios a colectivos con mayores dificultades y para la adquisición de viviendas de protección oficial, o deducciones fiscales adicionales a las existentes por compra y rehabilitación de vivienda habitual. Varias regiones pusieron también en marcha medidas fiscales consistentes fundamentalmente en deducciones en el IRPF, y un buen número destinó recursos a ayudas directas a las personas más afectadas por la crisis y, por tanto, con mayor riesgo de exclusión social.

143. Las medidas en el ámbito del empleo se analizan en el capítulo II.1.3. de esta Memoria.

CUADRO I-38. PLANES REGIONALES DE REFORMAS ECONÓMICAS

Andalucía	Estrategia para la Competitividad de Andalucía 2007-2013 Plan Económico de Andalucía Siglo XXI
Aragón	Acuerdo Económico Social para el Progreso de Aragón 2008-2011 Iniciativa Estratégica para el Crecimiento de Aragón
Asturias	Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación de Asturias (PCTI) 2006-2009 Estrategias para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Principado de Asturias
Baleares	Bases para el Pacto de Competitividad de Illes Balears Acuerdo de Concertación en materia de Empleo de Illes Balears
Canarias	Estrategia de Dinamización Económica de Canarias Estrategia canaria para el empleo 2008-2013
Cantabria	Productividad y Empleo, Equidad y Sostenibilidad. Plan de Gobernanza 2008-2011
Castilla y León	Acuerdo marco para la competitividad y la innovación industrial de Castilla y León 2006-2009. IV Plan de Empleo de Castilla y León 2007-2010
Castilla-La Mancha	Pacto por el Desarrollo y la Competitividad de Castilla-La Mancha
Cataluña	Acuerdo Estratégico por la internacionalización, la calidad del empleo y la competitividad de la economía catalana
Comunidad Valenciana	Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo 2001-2006 Plan de Infraestructuras Estratégicas (PIE) de la Comunitat Valenciana 2004-2010
Extremadura	Plan de Empleo e Industria de Extremadura Plan de Fomento del Empleo en Extremadura 2008-2011
Galicia	Acuerdo por la competitividad de Galicia 2008-2011 Plan gallego de investigación, desarrollo e innovación tecnológica 2006-2010
Madrid	Plan de Innovación 2004-2007 Plan de fomento y la competitividad de la Industria
Murcia	Plan Estratégico de la Región de Murcia 2007-2013
Navarra	Plan Navarra 2012 Plan Tecnológico de Navarra
País Vasco	Programa de Contexto Económico y Reformas para el Crecimiento y el Progreso Social 2006-2009
La Rioja	Acuerdo Social para la Productividad y el Empleo de La Rioja
Ceuta	Programa operativo FSE de Ceuta 2007-2013 Programa operativo FEDER de Ceuta 2007-2013
Melilla	Plan Estratégico de Melilla

Fuente: Programa Nacional de Reformas de España. Informe Anual de Progreso 2008.

En cualquier caso, el margen de maniobra de las comunidades autónomas para asignar gasto a estas medidas es reducido, dadas las limitaciones de su recurso al endeudamiento, en un contexto en el que sus ingresos se encuentran, además, restringidos por la caída de la recaudación de los impuestos cedidos y en el que el presupuesto destinado a las políticas de educación y sanidad concentra aproximadamente el 80 por 100 del gasto total¹⁴⁴.

144. Véase en esta Memoria, capítulo I.3.6.

CUADRO I-39. MEDIDAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CONTRA LA CRISIS

Comunidades autónomas	Ayudas a empresas (1)				Ayudas a los hogares (2)		
	Ayudas directas a Pymes y/o autónomos	Medidas financieras	Medidas fiscales	Ayudas sectoriales	Medidas fiscales relacionadas con vivienda	Medidas financieras	Ayudas sociales/ Colectivos específicos
Andalucía	X	X		X	X	X	X
Aragón	X	X	X	X			
Asturias	X	X	X	X	X	X	X
Baleares	X	X	X	X	X	X	
Canarias	X	X	X	X	X	X	X
Cantabria	X	X	X	X			
Castilla-La Mancha	X	X	X				
Castilla y León	X	X	X	X			
Cataluña	X	X	X	X	X	X	X
Comunidad Valenciana	X	X	X				
Extremadura	X	X	X	X	X		
Galicia	X	X	X				
Madrid	X	X	X	X	X	X	
Murcia	X	X	X				
Navarra	X	X	X	X	X		
País Vasco	X	X		X		X	X
La Rioja	X	X		X	X	X	

La información recogida en este cuadro se ha obtenido de las páginas web de los diferentes gobiernos autonómicos, donde, en la mayor parte de los casos, no se encuentra sistematizada. Por este motivo, el hecho de que en algunas comunidades autónomas el cuadro no recoja algún tipo de medida no significa que no haya sido adoptada.

(1) Las ayudas a empresas incluyen ayudas directas sin contraprestación a pymes y autónomos; medidas financieras tendentes a facilitar el acceso al crédito; medidas fiscales en forma de deducciones impositivas o de aplazamiento en el pago de impuestos, y ayudas específicas dirigidas a los sectores de actividad más afectados por la crisis, especialmente la construcción y el sector del automóvil.

(2) Las ayudas a los hogares incluyen medidas fiscales (excluidas las deducciones por adquisición y rehabilitación de vivienda habitual); ayudas en el ámbito de la vivienda (deducciones por adquisición y rehabilitación de vivienda habitual dirigidas a colectivos con mayores dificultades; aumento del número de VPO, etc.); medidas financieras (concesión de avales para el acceso a financiación ajena); y ayudas de carácter social, con especial atención a las personas con mayores dificultades económicas.

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO II

MERCADO DE TRABAJO Y RELACIONES LABORALES

1. Mercado de trabajo y políticas de empleo

1.1. PERSPECTIVA EUROPEA: EVOLUCIÓN, OBJETIVOS Y DEBATES

La gravedad de la crisis financiera, pero también de la crisis global, que ha llevado al fuerte descenso de la actividad económica mundial, además de numerosos efectos en el ámbito económico, agudizados desde mediados de 2008, ha dejado sentir sus efectos sobre la economía real como una de sus consecuencias más recientes y más preocupantes, y que se refleja claramente en la situación de los mercados de trabajo europeos. Como señala la Comisión Europea en sus previsiones más recientes¹, la gravedad de la recesión económica tendrá consecuencias significativas sobre el empleo en los Estados miembros en 2009 y 2010.

El deterioro de la actividad económica a lo largo de 2008 situó el crecimiento del PIB en la UE-27 en el 0,9 por 100, dos puntos porcentuales menos que en 2007. Aunque desde el segundo trimestre de 2008 ya se vislumbraba una coyuntura más adversa en el conjunto de los indicadores económicos², la situación de los mercados de trabajo se mostró relativamente estable, con un ligero repunte del desempleo desde primavera que se agudizó de forma intensa a finales de 2008. Esta evolución se explica por el desfase en torno a dos o tres trimestres de la reacción del empleo respecto al comportamiento de la actividad económica, aunque la Comisión Europea señala que en este comportamiento del empleo en 2008 también ha influido de alguna forma la utilización creciente de distintas fórmulas de ajuste interno por parte de las empresas, como el trabajo a tiempo parcial, la reducción de jornada o las suspensiones temporales de producción, más que la simple reducción del número de trabajadores empleados.

Así, el crecimiento del empleo en 2008 se estima que fue del 0,7 por 100, un punto menos que en 2007, pero todavía positivo frente a los crecimientos negativos, del 2,5 y 1,5 por 100, esperados para los dos próximos años, que se traducirán en la pérdida de unos ocho millones y medio de puestos de trabajo en estos dos años, frente a una creación neta de nueve millones y medio de empleo en el periodo 2006-2008.

1. Comisión Europea, *Previsiones de primavera*, mayo de 2009.
2. Para un mayor detalle véase capítulo I.2.2 de esta Memoria.

La destrucción de empleo en la UE-27, concentrada principalmente en el último trimestre de 2008, ha tenido un carácter generalizado en todos los Estados miembros, aunque la intensidad y rapidez con que se ha manifestado en algunas economías les sitúa en peor posición. A pesar de que en 2008 se registraron crecimientos negativos del empleo en seis economías de la UE-27³, este hecho destaca especialmente en el caso de España, Irlanda y Lituania, ya que se producía después de haber registrado un intenso crecimiento en los años previos. En el resto de Estados miembros los peores datos a final de año tan sólo se reflejaron en una ralentización en el ritmo de creación de empleo para el conjunto del año.

Mayor intensidad y rapidez en la destrucción de empleo en algunos Estados miembros

Además, la situación de crisis financiera y alta incertidumbre también está detrás del rápido incremento de los procesos de reestructuración empresarial con fuertes pérdidas de empleo que han tenido lugar en la Unión Europea durante 2008⁴. Tan sólo en el último trimestre de 2008 se registraron más de 500 procesos de reestructuración⁵ concentrándose el 70 por 100 del empleo perdido en tan sólo cinco Estados miembros (Alemania, Italia, Polonia, Reino Unido y República Checa).

Por lo que se refiere a la tasa de paro de la Unión Europea, las Previsiones de primavera de la Comisión que se citaron al inicio de este apartado estiman que en 2008 se situará en el 7,0 por 100, una décima todavía por debajo de la de 2007, aunque apuntan para 2009 a un aumento de casi 2,5 puntos porcentuales, hasta el 9,4 por 100, y para 2010 a uno de casi 4 puntos, hasta el 10,9 por 100. De todos los Estados miembros, la situación más preocupante se observa en España, cuya tasa de paro se prevé que alcance el 11,3 por 100 en 2008 y aumente hasta el 17,3 por 100 en 2009 e incluso hasta el 20,5 por 100 en 2010. También Irlanda, el Reino Unido, Italia, Hungría, Luxemburgo, Suecia y las repúblicas bálticas aumentaron ligeramente su tasa de desempleo, lo que contrasta con el resto de Estados miembros que incluso mantuvieron su tendencia a la reducción de la tasa de desempleo en 2008. De cara a 2009 la situación se prevé completamente distinta con un aumento del desempleo en todas las economías europeas, situación que las previsiones señalan se mantendrá en 2010.

3. España, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania y Reino Unido.
4. Independientemente de los efectos inmediatos de la crisis económica, la reestructuración es una característica permanente e inevitable de las economías como parte del proceso de globalización. Por ello, es importante poder prever los procesos de reestructuración e instrumentar medidas compensatorias para evitar los efectos negativos de las mismas, en términos de pérdida de empleo, empeoramiento de las condiciones de trabajo e impactos locales y sectoriales. Una gestión adecuada de los procesos de reestructuración son parte de los retos y oportunidades que surgen en el marco de la globalización. Véase Comisión Europea, *Restructuring in Europe Report 2008*.
5. El registro de los procesos de reestructuración en la Unión Europea se realiza por la Comisión Europea a través del Observatorio Europeo del Cambio y, en concreto, del Observatorio de Reestructuraciones, creado en el marco de la Fundación Dublín. No obstante, estos datos tienen ciertas limitaciones derivadas que no abarcan la totalidad de las reestructuraciones que tienen lugar en cualquier Estado miembro, al recoger únicamente aquéllas que suponen una reducción o creación de al menos 100 puestos de trabajo con independencia del número de trabajadores de la empresa o en empresas de más de 250 trabajadores, al 10 por 100 de éstos.

Así, en 2008, los mercados de trabajo de la Unión Europea empezaron a reflejar a nivel conjunto los efectos de la crisis global. Los principales organismos internacionales habían venido revisando a la baja en más de una ocasión sus previsiones para 2008. Estas previsiones, aunque diferían en función de la intensidad del proceso de ajuste, dependiendo, además, del momento en el que se realizaban, sí coincidían en que el ajuste se iba a producir en el año 2008 y se iba a acentuar de cara a 2009. Los efectos sobre la economía real no se plasmaron igualmente en todas las economías, sino que la rapidez e intensidad con que se han producido en algunos Estados miembros ha creado importantes distorsiones, lo que ha motivado la adopción de medidas específicas para contrarrestar los efectos más negativos, pero al mismo tiempo se demanda una atención prioritaria por parte de las instituciones comunitarias, sobre todo ante las previsiones de cara a los dos próximos años. El cariz extraordinario que ha tomado la situación exige respuestas coordinadas a escala europea que puede incluir una mayor colaboración con los organismos internacionales, en el caso del empleo, con la OCDE y la OIT.

En este sentido, recientemente la OIT ha reclamado la necesidad de un pacto mundial por el empleo para evitar una crisis de trabajo prolongada y severa. Se apoya para ello en un estudio en el que se evalúan los paquetes de estímulo adoptados hasta el momento por 32 países⁶, incluyendo los pertenecientes al G-20, y concluyendo que en su mayoría están fuertemente orientados hacia el rescate financiero y las infraestructuras y no tanto hacia la creación de empleo y la protección social. Tan sólo la mitad de los países analizados han anunciado iniciativas dirigidas al mercado de trabajo y los recursos destinados a ello son escasos en relación al resto de medidas, un 9,2 por 100 a medidas de política social y un 1,8 por 100 a medidas orientadas hacia el mercado de trabajo.

Dada la difícil situación en que se encontraban las economías europeas, era necesaria una respuesta urgente y coordinada a nivel institucional de la Unión Europea. Esta respuesta se tradujo en la propuesta de la Comisión en noviembre de 2008 del Plan europeo de recuperación económica, que quedó aprobado en el Consejo Europeo de finales de año⁷. Este plan tenía como objetivo principal dar una respuesta anticíclica a la crisis mundial mediante la acción coordinada de los Estados miembros y las instituciones comunitarias para adoptar medidas de apoyo a la economía. Asimismo, la reciente Resolución del Parlamento Europeo al respecto señalaba que, dado que Europa debe perseguir como objetivo fundamental la creación de oportunidades de empleo y prevenir el desempleo masivo, este objetivo debería determinar la magnitud y componentes del Plan⁸.

*Necesidad de una
respuesta coordinada
de la Unión Europea*

6. OIT, *The financial and economic crisis: a decent work response*, 2009.

7. Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, 11 y 12 de diciembre de 2008 y Comisión Europea, *Un Plan Europeo de Recuperación Económica*, COM (2008) 800 final, de 26 de noviembre de 2008.

8. Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de marzo de 2009, sobre la contribución al Consejo Europeo de primavera de 2009 en relación con la Estrategia de Lisboa.

El Plan⁹ constaba de dos pilares: 1) inyección masiva de poder adquisitivo en la economía con el fin de estimular la demanda mediante un impulso presupuestario muy ambicioso, el 1,5 por 100 del PIB de la Unión Europea, y 2) dirigir la acción a corto plazo al refuerzo de la competitividad a largo mediante un conjunto de acciones prioritarias. Y, todo ello, definiendo la solidaridad y la justicia social como principio rector fundamental, que en el ámbito laboral se traduce en que en momentos como el actual hay que adoptar las medidas necesarias para proteger el empleo y, por otro lado, mejorar las perspectivas laborales a largo plazo de las personas que lo pierden. En las actuales circunstancias, los grupos más afectados por esta situación están siendo los jóvenes, los trabajadores con contratos temporales, los mayores de 55 años y los inmigrantes. En el Plan, la Comisión señalaba algunas medidas concretas a corto plazo para contrarrestar los efectos de la crisis sobre el mercado de trabajo:

- Incremento temporal de transferencias a desempleados u hogares con menos ingresos, o una ampliación de la duración de las prestaciones por desempleo.
- Reducción de cotizaciones sociales, que puede incidir positivamente en la creación y mantenimiento del empleo.
- Rebajas fiscales en las rentas del trabajo para incrementar el poder adquisitivo, especialmente de los trabajadores con salarios inferiores.
- Apoyar el empleo y facilitar las transiciones laborales.

Este Plan también implicaba la adaptación y adecuación de las medidas contenidas en la Estrategia de Lisboa a la crisis actual, dado que la Estrategia no debía quedar relegada a un segundo plano por la situación coyuntural, sino todo lo contrario, ya que contiene los objetivos a largo plazo de la Unión Europea. En este contexto, y por lo que se refiere al empleo, la vinculación entre el Plan y la Estrategia de Lisboa se concreta principalmente a través de dos acciones sobre los ciudadanos con el objetivo de proteger el empleo (cuadro II-1). La aplicación de políticas activas de inclusión, así como estrategias integradas de flexiseguridad centradas en medidas de activación, de reciclaje profesional y de mejora de cualificaciones son fundamentales para fomentar la empleabilidad, lograr una rápida reinserción profesional de los trabajadores despedidos y evitar el desempleo de larga duración, contando además con una protección social adecuada que ofrezca incentivos para trabajar al tiempo que preserve el poder adquisitivo. El Plan recoge explícitamente que los Estados miembros deben implicar activamente a los agentes sociales para llevar a cabo estas actuaciones. A este respecto, tanto las organizaciones empresariales como las sindicales respaldaron el Plan de Recuperación, siendo un buen punto de partida para combatir la crisis con una actuación coordinada desde la Unión Europea, aunque también señalaron que presentaba algunas lagunas por lo que debía ser reforzado, ofreciendo distintas propuestas para ello¹⁰.

9. Véase para un mayor detalle del contenido de este Plan, el capítulo I.2 de esta Memoria.

10. Véase al respecto, en esta Memoria, capítulo II.2.1.1.

CUADRO II-1. ACTUACIONES EN MATERIA DE EMPLEO RECOGIDAS EN EL PLAN EUROPEO DE RECUPERACIÓN ECONÓMICA

Actuaciones prioritarias	Instrumento	Cambios necesarios	Objetivos
Gran iniciativa europea de apoyo al empleo	Fondo Social Europeo	Simplificar los criterios de elegibilidad y adelantar los pagos a partir de principios de 2009 para disponer antes de estos recursos (hasta 1.800 millones de euros).	Reforzar rápidamente los programas de activación, especialmente para los trabajadores poco cualificados, que incluyan la asesoría personalizada, el reciclaje profesional intensivo y la mejora de cualificaciones, los periodos de aprendizaje, el empleo subvencionado y las becas de autoempleo y de creación de nuevas empresas.
			Concentrar su apoyo en los más vulnerables, para lo que se permite reorientar los programas e incluso optar por la plena financiación comunitaria de los proyectos durante este periodo.
			Mejorar la supervisión y el desarrollo y mejora de cualificaciones a las vacantes de empleo actuales y futuras en colaboración con los agentes sociales, los servicios públicos de empleo y las universidades.
			Intervenir más rápidamente cofinanciando la formación y las colocaciones de los trabajadores despedidos, o manteniendo a trabajadores cualificados que serán necesarios cuando la economía empiece a recuperarse.
Crear demanda de mano de obra	Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización	Revisar las normas que rigen el recurso a este fondo para dotarle de mayor agilidad. Posteriormente evaluar los medios presupuestarios disponibles a la luz de la aplicación de estas nuevas normas.	
	Sistema impositivo	Plantear la posibilidad de reducir la fiscalidad sobre el trabajo que se aplica a las rentas más bajas.	Fomentar la empleabilidad de los trabajadores menos cualificados.
		Soluciones innovadoras adoptadas ya en algún Estado miembro (adopción de cheques de servicios de asistencia a economías domésticas y cuidado de menores o subsidios temporales para contratación de personas pertenecientes a grupos vulnerables).	Creación de empleo en sectores vulnerables.
		Adopción de propuesta de directiva sobre tipos reducidos de IVA en servicios con gran intensidad de mano de obra, con carácter permanente.	Mantener el empleo en estos sectores.

Fuente: Comisión Europea, *Un Plan Europeo de Recuperación Económica*, COM (2008) 800 final, de 26 de noviembre de 2008.

Los instrumentos fundamentales para actuar en el mercado de trabajo con estos objetivos serán el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), además de la propuesta de algunas actuaciones en el marco del sistema impositivo, que requerirán coordinarse con el resto de políticas económicas. La adopción del Plan permite reprogramar a los Estados miembros el gasto del FSE previamente asignado y adecuarlo a las medidas que se consideren necesarias ante la nueva coyuntura. Incluso se ha planteado un aumento inmediato de 1.800 millones de euros en anticipos en el marco del FSE.

El FEAG, por su parte, pretende convertirse en un instrumento de acción rápida como parte de la respuesta europea a la crisis económica y financiera. En los dos años transcurridos desde su creación¹¹ el FEAG ha ayudado a cerca de 15.000 trabajadores en procesos de reestructuración, pero la experiencia ha mostrado que una regulación compleja por parte de la Unión Europea dificultaba los recursos al mismo por parte de los Estados miembros¹². La revisión del FEAG¹³, impulsada en el Plan de recuperación, implica reducir de 1.000 a 500 el número de trabajadores afectados mínimo para acudir al FEAG, ampliar de 12 a 24 los meses la duración de la ayuda, incrementar la contribución financiera de la Unión Europea del 50 al 75 por 100, ampliar temporalmente la ayuda a trabajadores de sectores afectados por la crisis (construcción y sector financiero), y no sólo por el impacto de la globalización.

Posteriormente, el Consejo Europeo de primavera de 2009¹⁴ hizo explícita su preocupación por el rápido aumento del desempleo en la Unión Europea, reconociendo que es importante prevenir y limitar la pérdida de puestos de trabajo y sus efectos sociales negativos, pero también que es prioritario estimular el empleo, fomentando la adquisición de las nuevas competencias que requieran los nuevos empleos. En esta misma línea cabe señalar, más recientemente aún, la Cumbre sobre el Empleo, celebrada en Praga en mayo de 2009 para abordar el impacto de la crisis económica sobre el empleo en Europa, que ha contado con la participación de la Unión Europea y las asociaciones empresariales y sindicales más representativas, en la que se han puesto en común ideas sobre cómo mantener el empleo de los trabajadores y cómo ayudarlos a luchar contra el desempleo y crear nuevos puestos de trabajo, ideas con las cuales la Comisión formulará un documento para su examen en el Consejo Europeo de junio de 2009.

11. Reglamento (CE) 1927/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se crea el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización.
12. Las exigencias requeridas para acceder a este fondo han provocado que sea escasamente utilizado hasta el momento. Véase Informe CES 1/2008, *Los efectos económicos y sociales de la ampliación de la Unión Europea en España*.
13. Comisión Europea, *Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council amending regulation núm. 1927/2006 on establishing the FEAG*, COM (2008) 867 final, de 16 de diciembre de 2009.
14. Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, 19-20 de marzo de 2009.

En el marco de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) y, más en general, de la Estrategia de Lisboa, el año 2008 ha supuesto el comienzo del segundo ciclo 2008-2010 de la Estrategia de Lisboa Renovada. Por lo que se refiere al empleo, a finales de 2007 la Comisión presentó sus propuestas sobre las directrices integradas de empleo que fueron aprobadas en el Consejo Europeo de primavera de 2008¹⁵.

Mantener los objetivos últimos de la EEE y de la Estrategia de Lisboa a largo plazo

Sin embargo, la difícil coyuntura actual hizo necesario que la Comisión estableciese ciertas prioridades en las políticas de empleo de los Estados miembros para 2009 por encima de las directrices, que no perderían por ello su orientación a largo plazo¹⁶. La Comisión a este respecto señaló que “hay que destacar dos prioridades de actuación que requieren una acción inmediata: mejorar la empleabilidad a través de la flexiseguridad, en especial de las personas más vulnerables; y mejorar los niveles de capacidades y su adecuación a las necesidades del mercado laboral”.

En este contexto, la Comisión propuso que ante la situación de crisis era necesario impulsar estrategias y medidas de activación de los desempleados y de mejora de la cualificación y adecuación entre empleos y capacidades que apoyen y faciliten las transiciones en el mercado laboral¹⁷ pero, al mismo tiempo, garantizando el apoyo del sistema de protección social para los que han perdido su empleo.

Los interlocutores sociales europeos ya se habían manifestado en un documento conjunto al respecto¹⁸, reclamando una mayor participación con el fin de contribuir activamente a este proceso.

Según la Comisión, muchos Estados miembros adoptaron a lo largo del año 2008 medidas que se podrían enmarcar en este planteamiento, si bien es cierto que en sólo siete de ellos (Austria, Dinamarca, Estonia, Francia, Holanda, Irlanda y Letonia) estas medidas parecían formar parte de una estrategia integrada de flexiseguridad. Debido a ello, la Comisión consideraba insuficiente el esfuerzo realizado por los Estados miembros¹⁹. En este proceso cabe enmarcar la “Mi-

15. Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones de la presidencia*, 13 y 14 de marzo de 2008.

16. Comisión Europea, *Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros*, COM (2008) 869 final, 28 de enero de 2009.

17. Para un mayor detalle véase CES *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2007*, capítulo II.1.1.

18. BUSINESSEUROPE, CEEP, ETUC-CES y UAPME, *Retos clave de los mercados de trabajo: Principales recomendaciones de los interlocutores sociales europeos*, 2007. Véase también CES *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2007*, capítulo II.2.1.1.

19. La Comisión hace referencia a la importancia de integrar en un marco común cuatro componentes: cambios en las modalidades contractuales garantizando la seguridad y protección del trabajador, políticas activas de empleo efectivas, sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida para aumentar la empleabilidad y facilitar la adaptación a los cambios y la modernización de los sistemas de seguridad social para garantizar ingresos adecuados en las transiciones laborales. Véase Comisión Europea, *Implementation of the Lisbon Strategy Structural Reforms in the context of the European Economic Recovery Plan—a more detailed overview of progress across the EU in the specific macro-and micro-economic as well as the employment areas*, COM (2009) 34/2, volumen II, de 28 de enero de 2009.

sión sobre flexiseguridad” lanzada por la Comisión²⁰, que ha realizado seguimientos sobre el impulso de estas estrategias en los distintos Estados miembros. Hasta el momento ha visitado cinco Estados miembros, entre ellos España, y en general se ha confirmado la validez de los principios comunes pero también la necesidad de adecuarlos a la situación del mercado de trabajo en cada Estado miembro.

A lo largo del año, el debate europeo en materia de empleo, además de los temas directamente relacionados con la coyuntura actual y los avances en algunas directivas

*Nuevo compromiso
con la Europa social*

relevantes en el marco de las relaciones laborales, que se analizan en un apartado posterior de este capítulo, también ha prestado atención a otras cuestiones entre las que destacan el impulso a la movilidad laboral, sobre todo en

el contexto de las ampliaciones de la Unión Europea, y la aprobación de la Agenda Social Renovada.

Como resultado de una amplia consulta pública iniciada por la Comisión en 2007 para evaluar la realidad social cambiante de Europa, a mediados de 2008 se presentó un paquete de medidas muy ambicioso cuyo objetivo era reforzar la dimensión social de la Unión Europea en línea con las prioridades y objetivos recogidos en el marco de la Estrategia de Lisboa. Europa necesita una agenda social moderna, que responda al rápido cambio económico y social, y promueva las oportunidades, el acceso y la solidaridad para los ciudadanos, lo cual cobra especial relevancia en el contexto actual.

Así, la Comisión presentó en julio de 2008 la Agenda Social Renovada²¹, que pretende adaptar las políticas de la Unión Europea a las nuevas realidades y tendencias sociales, sin cambiar los objetivos fundamentales de la Europa social, es decir unas sociedades armoniosas, cohesivas e inclusivas que respeten los derechos fundamentales. El paquete de medidas incluye 19 iniciativas en los ámbitos del empleo y los asuntos sociales, la educación y la juventud, la salud, la sociedad de la información y los asuntos económicos, integrando distintas políticas y señalando cómo la Agenda Social podía contribuir a crear oportunidades, facilitar el acceso y mostrar solidaridad que constituye un nuevo compromiso con la Europa social. Aunque en el contexto de posiciones de parte diferentes, los interlocutores sociales han valorado la necesidad de reforzar ese instrumento, para lo cual han acordado con la Comisión trabajar de manera coordinada con el fin de incluir en el mismo medidas capaces de impulsar la recuperación económica de Europa.

20. Consejo de la Unión Europea, *Implementation of the common principles of flexicurity within the framework of the 2008-2010 round of the Lisbon Strategy. Report by the «flexicurity» mission*, 12 de diciembre de 2008.

21. Comisión Europea, *Agenda Social Renovada: oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI*, COM (2008) 412 final, 2 de julio de 2008.

A pesar de la puesta en marcha del Plan de acción europeo²², la movilidad laboral sigue estando bastante restringida debido, entre otros factores, a obstáculos legales y administrativos, el coste de la vivienda y su disponibilidad, la transferibilidad de las pensiones complementarias, las barreras lingüísticas y las cuestiones relacionadas con la aceptación de las cualificaciones en otros Estados miembros. En este sentido, se considera fundamental garantizar el reconocimiento a nivel europeo de las cualificaciones adquiridas en cualquier Estado miembro²³, a lo cual se espera que contribuya el Marco Europeo de Cualificaciones; un instrumento de referencia para comparar los niveles de cualificación de los diferentes sistemas y que se espera se alinee con los sistemas nacionales de cualificaciones de los Estados miembros antes de 2010²⁴.

Necesidad de un mayor impulso de la movilidad laboral en la Unión Europea

La Comisión Europea realizó una valoración sobre la movilidad en el contexto de las últimas ampliaciones de la Unión Europea en 2004 y 2007, concluyendo que, en general, estas ampliaciones han incrementado las oportunidades de los trabajadores de encontrar empleo pero que la libertad de movimiento de trabajadores procedentes de algunos de los nuevos Estados miembros dentro de la Unión Europea todavía está restringida²⁵.

De acuerdo con el Tratado de Adhesión de Bulgaria y Rumanía, la primera fase de las disposiciones transitorias que permiten a los Estados miembros restringir temporalmente el libre acceso de los trabajadores a sus mercados de trabajo finalizó el 31 de diciembre de 2008. En esta fecha, cuatro países levantaron la restricción: España, Grecia, Hungría y Portugal, permaneciendo ésta en once de los actuales Estados miembros. Además, Alemania, Austria, Bélgica y Dinamarca mantienen todavía restricciones a la UE-8 (República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia), si bien no podrán continuar después del 30 de abril de 2009, salvo en el caso de que existan graves perturbaciones del mercado de trabajo. A este respecto, la Comisión se ha pronunciado a favor de levantar dichas restricciones, no sólo por motivos económicos, sino también porque contribuiría a reducir problemas tales como el trabajo no declarado y los falsos casos de empleo autónomo. Por otra

22. Comisión Europea, *La movilidad, un instrumento para más y mejor empleo: el Plan de Acción Europeo de Movilidad Laboral (2007-2010)*, COM (2007) 773 final.

23. En España la transposición de dicha norma se plasmó en el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado.

24. Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente.

25. Comisión Europea, *Repercusiones de la libre circulación de trabajadores en el contexto de la ampliación de la UE*, COM (2008) 765 final, de 18 de noviembre de 2008.

parte, en la medida en que la actual crisis económica está teniendo efectos negativos en el empleo, es previsible que la disminución de la demanda de mano de obra reduzca los flujos migratorios dentro de la Unión²⁶.

1.1.1. Balance de la Estrategia Europea de Empleo

Cumplido un decenio desde la puesta en marcha de la Estrategia Europea de Empleo, con un balance global favorable en términos de creación de empleo²⁷, el año 2008

Efectos de la crisis sobre los mercados de trabajo europeos

supuso un punto de inflexión en el comportamiento de los mercados de trabajo europeos, una vez que los efectos de la crisis financiera se empezaron a extender a la economía real con el desfase habitual que suele producirse con respecto a la desaceleración económica.

Entre estos efectos destaca el hecho de que mientras que las tasas de empleo, de forma bastante generalizada en todos los Estados miembros a excepción de España, Irlanda y Lituania, no se han reducido sino que incluso han aumentado algunas décimas respecto a 2007, la situación en términos de desempleo es completamente distinta, ya que las tasas de paro en prácticamente todos los Estados miembros han aumentado, habiéndose producido este aumento de forma muy rápida e intensa en España, donde los datos más recientes reflejan la dramática situación del mercado de trabajo.

Dada la rapidez con que se ha producido el ajuste de los mercados de trabajo, especialmente en algunos Estados miembros, las cifras medias del año no son suficientes para reflejar la situación y tendencias de los mercados de trabajo europeos, por lo que se ha considerado más adecuado analizar la situación a partir de los indicadores más recientes del mercado de trabajo referidos al cierre del año. Así, como se señalaba anteriormente, con los datos de Eurostat referidos al cuarto trimestre de 2008 (cuadro II-2), los indicadores de empleo no terminaban de reflejar el impacto de la crisis, a excepción de Irlanda, España y Lituania con caídas importantes en la tasa de empleo, frente a otros indicadores que sí lo hacían como la tasa de desempleo que, con carácter general, aumentó en casi todos los Estados miembros entre finales de 2008 y principios de 2009, siendo en España donde este incremento resulta muy elevado en relación al resto de Estados miembros.

Para el conjunto de la UE-27 la tasa de empleo a final de año experimentó un ligero aumento, de una décima, frente a 2007, situándose en el 65,8 por 100, aunque todavía a una distancia de más de cuatro puntos del objetivo para 2010 (70 por 100), objetivo que, ante el empeoramiento de la situación en 2009, se prevé difícil de alcanzar. Por el contrario, parece más

La tasa de empleo aumentó en el conjunto de la Unión Europea

26. Eurostat, «Recent migration trends: citizens of EU-27 Member States become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens», *Statistics in focus*, núm. 98/2008.

27. Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica de la nación 2007*, capítulo II.1.1.1.

CUADRO II-2. INDICADORES DE LA EEE EN ESPAÑA Y EN LA UE-27, 2007-2008

(Porcentajes. Datos a cuartos trimestres)

Indicadores *	España		UE-27		UE-27 media 3 mejores		Diferencia España/ UE-27		Diferencia España/media 3 mejores		Objetivos 2010 *		Diferencias en 2008 respecto a objetivos 2010	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	España	UE	España	UE
Empleo														
Tasa de empleo	65,5	62,8	65,7	65,8	75,9	76,4	-0,2	-3,0	-10,4	-13,6	66,0	70,0	-3,2	-4,2
Tasa de empleo mujeres	55,1	54,5	58,8	59,2	72,0	72,6	-3,7	-4,7	-16,9	-18,1	57,0	60,0	-2,5	-0,8
Tasa de empleo de mayores de 55 años	45,0	45,6	45,0	45,9	61,8	63,9	0,0	-0,3	-16,8	-18,3	—	50,0	—	-4,1
Desempleo														
Tasa de paro (% población activa)	8,6	13,9	6,9	6,8	3,2	3,3	1,7	7,1	5,4	10,6	—	—	—	—
Tasa de paro mujeres (% población activa femenina)	11,0	15,1	7,6	7,7	3,8	3,5	3,4	7,4	7,2	11,6	—	—	—	—
Tasa de paro jóvenes (% población activa 15 a 24 años)	18,8	29,2	14,6	16,2	6,4	8,0	4,2	13,0	12,4	21,2	18,6	—	10,6	—
Ratio desempleo jóvenes (% población 15 a 24 años)	12,0	13,5	6,9	6,9	3,1	3,4	5,1	6,6	8,9	10,2	—	—	—	—
Paro larga duración (% total desempleados)	19,4	17,9	41,7	34,6	16,2	13,4	-22,3	-16,7	3,2	4,5	—	—	—	—
Crecimiento del PIB real	3,7	1,2	2,9	0,9	9,8	6,5	0,8	0,3	-6,1	-5,3	3,0	3,0	-1,8	-2,1

* España: objetivos del PNR de 2005. UE: objetivos de las cumbres de Lisboa en 2000 y de Estocolmo en 2001. El objetivo de aumento del 3 por 100 en el PIB real anual corresponde al escenario económico base de Lisboa. No hay objetivo cuantitativo sobre desempleo, pero sí lograr una tasa "friccional" en 2010 y la Comisión utiliza como referencia la media de los tres mejores resultados por países.

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat: Labour Force Survey y datos anuales de crecimiento del PIB real a precios constantes de 2000.

factible alcanzar el objetivo de tasa de empleo femenino, que se situó a finales de 2008 en el 59,2 por 100 para la UE-27, cuatro décimas más que el año anterior, y a tan sólo ocho para alcanzar el objetivo en 2010 (60 por 100). Asimismo, la tasa de empleo de mayores, aumentó casi un punto porcentual hasta el 45,9 por 100, lo que le sitúa a cuatro puntos del objetivo para 2010 (50 por 100).

En cualquier caso, el logro de estos objetivos parece más lejano ante las previsiones más recientes de la Comisión Europea, que señalan para 2009 un crecimiento negativo del empleo del 2,6 por 100 en la Unión Europea, generalizado a todos los Estados miembros y que se mantendrá en 2010 con una destrucción de empleo del 1,5 por 100.

Pero el cumplimiento de los objetivos de la EEE se ve lejano

Analizando comparativamente la evolución a final de año de las tasas de empleo para todos los Estados miembros, se constata un retroceso importante en algunos de ellos, como España, Irlanda y Lituania, mientras que en la mayoría las tasas han aumentado ligeramente, lo que ha permitido que la tendencia de evolución se mantuviese prácticamente estable. De hecho, mientras que en 2007 siete países superaban el objetivo del 70 por 100 y otros cinco estaban a poca distancia, en 2008 fueron ocho países los que superaron el objetivo estando otro, Estonia, relativamente cerca del mismo. Por tanto, no se constata un gran deterioro en el extremo superior de la distribución (gráfico II-1). La situación es preocupante en Hungría, Italia, Malta y Rumanía, países donde la tasa de empleo no supera el 60 por 100.

La dispersión entre las tasas máximas y mínimas se mantuvo en las tasas de empleo total y de mayores, resultando en torno a 1 punto más en el caso de la tasa de empleo femenino. Aunque, en general, no se han observado cambios de posición relativa destacados entre los Estados miembros en relación a las tasas de empleo, sí se constata que la posición relativa de España empeoró de forma importante, perdiendo posiciones en el conjunto de Estados miembros, cinco en el caso de la tasa de empleo total, una en la tasa de empleo femenino y dos en la de mayores.

De hecho, en España, la tasa de empleo se situó en el 62,8 por 100²⁸, casi 3 puntos menos que la registrada el año anterior, lo que da idea de la intensidad del ajuste que está sufriendo el mercado de trabajo español, sólo comparable a la reducción de más

*España, Irlanda y
Lituania registran las
mayores caídas en la
tasa de empleo*

de 3 puntos de la tasa de empleo en Irlanda y Lituania que, no obstante, terminaron situándose a final de año por encima del 65 por 100. Esta peor evolución de la tasa de empleo en España provocó un aumento, en más de 3 puntos, del diferencial con los tres países que mejor comportamiento habían tenido a final de año (Dinamarca, Holanda y Suecia).

En cualquier caso, el nivel alcanzado por la tasa de empleo a finales de 2008 se aleja de forma importante del objetivo fijado para 2010 en el Programa Nacional de Reformas (66 por 100), después de haber estado en 2007 a tan sólo medio punto del mismo.

Además, frente a crecimientos del empleo español en los años previos, (en términos interanuales un 3 por 100 en 2007, 3,9 por 100 en 2006 y 4,1 por 100 en 2005), muy por encima de la media comunitaria, en 2008 el empleo decreció un 0,5 por 100 frente al crecimiento del 0,9 por 100 en el conjunto de la Unión.

La reducción de la tasa de empleo española se explica en mayor parte por la reducción del empleo masculino, que pasó del 75,8 por 100 a finales de 2007 al 70,9 un año después, frente a la tasa de empleo femenino que experimentó una reducción de tan sólo 6 décimas, desde el 55,1 por 100 a finales de 2007 al 54,5 por 100 en 2008. De hecho, el empleo femenino continuó creciendo en 2008, un 2,0 por 100 en términos interanuales, por debajo, no obstante, del ritmo observado en años previos.

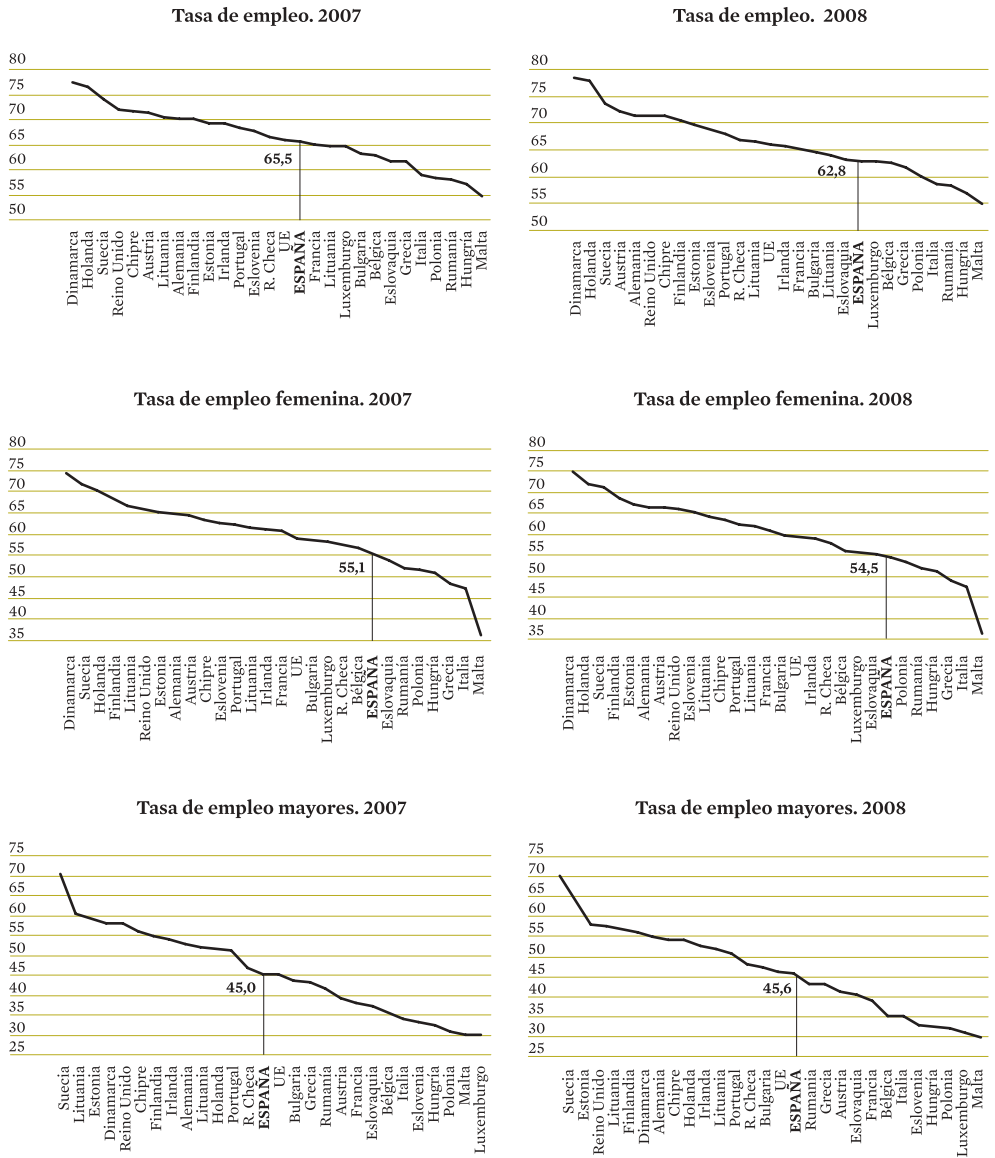
A pesar de ello, aumentar la tasa de empleo femenino sigue siendo un objetivo prioritario del mercado de trabajo español, encontrándose todavía 2,5 puntos por debajo del objetivo previsto para 2010 en el Programa Nacional de Reformas (57 por 100), cuyo cumplimiento se ve aún más difícil ante las peores perspectivas para los dos próximos años.

Por otro lado, el diferencial con los tres mejores Estados miembros de la UE-27, además de ser muy elevado (18,1 puntos) se incrementó 1,2 puntos frente a 2007. En

28. Se recuerda que se trata de la tasa de empleo de la población de 15-64 años, utilizada para la medición de los objetivos de Lisboa con datos Eurostat, tasa que difiere de la que arrojan los datos de la EPA comentados en el apartado 1.2 de este capítulo.

GRÁFICO II-1. EMPLEO EN LA UE-27, 2007-2008

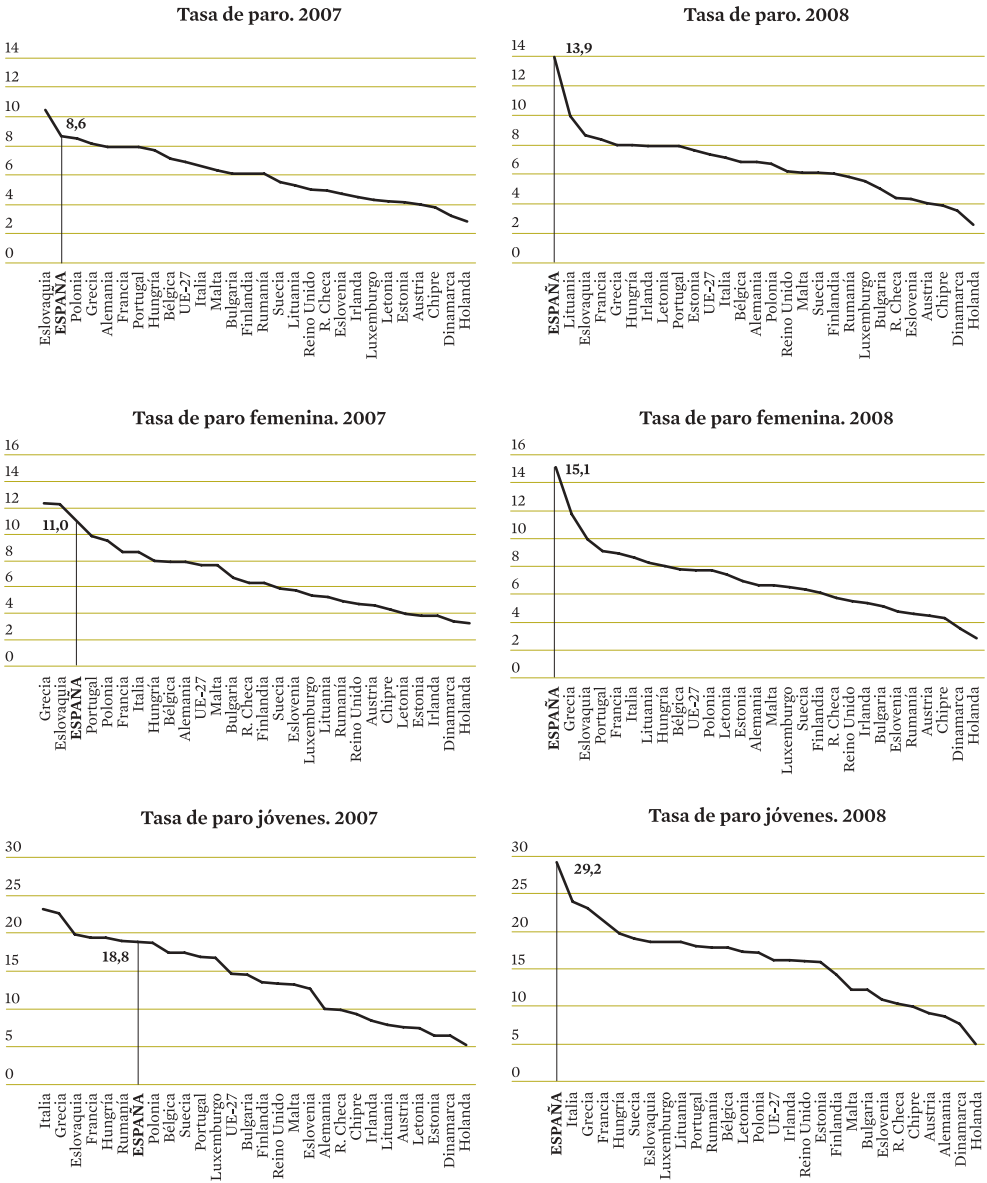
(Tasa de empleo para población de 15 a 64 años, cuartos trimestres)



Fuente: Eurostat.

GRÁFICO II-2. PARO EN LA UE-27, 2007-2008

(Tasa de paro para población de 15 a 64 años, cuartos trimestres)



Fuente: Eurostat.

relación con el conjunto de la UE-27, España se situaba en el grupo más rezagado, dado que catorce Estados miembros cumplían a finales de 2008 el objetivo de tasa de empleo femenino igual o mayor al 60 por 100, mientras que Malta, con una tasa del 36,3 por 100, y Grecia e Italia, con tasas inferiores al 50 por 100, se encontraban lejos de poder alcanzar el objetivo en el plazo previsto.

Frente a la reducción de las tasas de empleo total y, en menor medida, femenino, la tasa de empleo de los trabajadores de más edad aumentó ligeramente en 2008 hasta situarse a final de año en el 45,6 por 100, 1 punto más que en 2007 y 0,3 puntos por debajo de la tasa media comunitaria. De continuar este avance sería más fácil acercarse al objetivo de situar la tasa de empleo de mayores próxima al 50 por 100 en 2010, pero el hecho de que los efectos de la crisis sobre la economía real puedan tener mayor impacto en este colectivo en relación al conjunto de la población activa así como el diferencial aún existente respecto al objetivo, dificultan la consecución del mismo.

El diferencial con los tres mejores Estados miembros ha aumentado 1,5 puntos, siendo el más elevado de los indicadores de empleo, 18,3 puntos. En el conjunto de la Unión, doce Estados miembros alcanzaron a finales de 2008 el objetivo fijado para 2010 del 50 por 100 (Alemania, Chipre, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Holanda, Irlanda, Letonia, Lituania, Portugal, Reino Unido y Suecia), mientras que en otros ocho (Bélgica, Eslovenia, Francia, Italia, Luxemburgo, Hungría, Malta, y Polonia) la tasa de empleo de mayores se sitúa por debajo del 35 por 100.

Donde se hacen más evidentes los efectos de la crisis sobre el mercado de trabajo español es en el fuerte aumento del número de desempleados, reflejado en un rápido crecimiento de la tasa de paro, especialmente entre los jóvenes, muy por encima de la media comunitaria. Así, mientras que en la UE-27 dicha tasa se situó a finales de 2008 en el 7,3 por 100 de la población activa, 4 décimas más que en 2007, en España el aumento superó los 5 puntos hasta situarse en el 13,9 por 100 a finales de año. Esta tasa es la más alta del conjunto de la Unión, agravándose de manera notable conforme pasan los meses, como constatan los primeros datos referidos a 2009.

Aumento generalizado de las tasas de paro, siendo especialmente elevado en España

Además, el aumento del desempleo es extensivo a los distintos grupos analizados. Así, la tasa de desempleo femenino aumentó 4 puntos hasta situarse en el 15,1 por 100, de nuevo la más elevada entre los Estados miembros, al igual que la tasa de desempleo de jóvenes, que aumentó más de 10 puntos respecto al año anterior, hasta el 29,2 por 100. Los diferenciales, no sólo respecto a los tres Estados miembros con mejor comportamiento, sino también en relación al conjunto de la UE-27, han aumentado de forma muy importante respecto al año anterior.

Así, al analizar comparativamente la evolución de las tasas de paro en el conjunto de Estados miembros en los dos últimos años, se observa cómo la tendencia a finales de 2008 de esta tasa ha evolucionado al alza respecto al año anterior, aproximadamente 0,5 puntos en el caso de la total, 2 décimas en el caso del femenino y hasta 2 puntos en la tasa de paro juvenil (gráfico II-2). Asimismo, la dispersión entre los valores máximos y mínimos ha aumentado de forma importante siguiendo esta secuencia, 4 y 3 puntos en el caso de las dos primeras tasas de desempleo y hasta 6 puntos en el caso de la tasa de paro de jóvenes. Entre el conjunto de Estados miembros, la situación de España se ha agravado de forma importante, liderando en los tres casos las tasas de paro más elevadas que, además, provocan una inflexión respecto a la tendencia del conjunto de la Unión lo que, a su vez, refleja una vez más la rapidez e intensidad de la destrucción de empleo en España.

Sin duda estos datos reflejan una situación preocupante para el mercado de trabajo español, en relación al conjunto de la Unión. De ellas, destaca sobremedida la evolución de la tasa de paro de los jóvenes, que prácticamente en todos los Estados miembros duplican e incluso triplican las tasas de paro general, apareciendo las más elevadas en España, Francia e Italia, por encima del 20 por 100.

El peso del paro de larga duración respecto al total de parados se ha reducido tanto en la UE-27 como en España, aunque sigue representando un porcentaje importante del número de parados, un 17,9 por 100, que no obstante es la mitad de lo que representa de media en el conjunto de la Unión. Así, España se mantiene entre los cuatro países de la UE-27 (tras Chipre, Dinamarca y Suecia) con menor proporción de parados de larga duración, aunque el diferencial con ellos ha aumentado en relación al año anterior 1,3 puntos. Este diferencial puede aumentar aún más a lo largo de 2009, dada la situación del mercado de trabajo español, el elevado número de personas desempleadas y las escasas perspectivas de que encuentren empleo en un periodo breve.

1.1.2. Tercer año de los Programas Nacionales de Reforma

La Comisión presentó a finales de 2007 sus propuestas sobre las directrices integradas de empleo (recuadro II-1) que fueron aprobadas mediante una Decisión del Consejo de la Unión Europea en julio²⁹. Como es habitual, las directrices se aprueban por un periodo plurianual y constituyen la referencia fundamental para las políticas de empleo de los Estados miembros, y sólo excepcionalmente admiten modificaciones.

A finales de 2008 la Comisión Europea presentó los principales resultados de este primer año del nuevo ciclo a través de varios documentos³⁰. El Informe de aplicación

29. Decisión del Consejo, de 10 de julio de 2007, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros.

30. Informe de aplicación del Programa Comunitario de Lisboa 2008-2010, COM (2008), 881 final; Nuevas Capacidades para Nuevos Empleos: Previsión de las capacidades necesarias y su adecuación a las

del Programa Comunitario de Lisboa además de evaluar los resultados alcanzados durante el año concluyendo que se ha avanzado a buen ritmo, también determinó las acciones prioritarias pendientes, sobre todo aquéllas directamente vinculadas con el Plan de Recuperación. En materia de empleo, la principal medida adoptada fue la ya citada Agenda Social Renovada y las propuestas de simplificación de criterios para el apoyo del FSE al Plan de Recuperación, con adelanto de pagos a principios de 2009 y la revisión de las normas del FEAG.

RECUADRO II-1. DIRECTRICES INTEGRADAS DE EMPLEO *, 2008-2010

- 17) Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.
- 18) Favorecer un planteamiento del trabajo basado en el ciclo de vida.
- 19) Crear mercados laborales que favorezcan la integración, potencien el atractivo del trabajo y hagan que trabajar resulte rentable para los solicitantes de empleo, incluidas las personas desfavorecidas e inactivas.
- 20) Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado laboral.
- 21) Promover la flexibilidad en combinación con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado laboral, teniendo debidamente en cuenta la función de los interlocutores sociales.
- 22) Garantizar una evolución de los costes laborales y unos mecanismos de fijación de salarios que favorezcan el empleo.
- 23) Ampliar y mejorar la inversión en capital humano.
- 24) Adaptar los sistemas de enseñanza y de formación a las nuevas necesidades en materia de competencias.

* Las directrices de empleo forman parte de un conjunto más amplio de directrices integradas. Para el crecimiento y el empleo 2008-2010. Debido a ello, la numeración empieza en la directriz núm. 17, que es la primera relativa a empleo. Véase en esta Memoria, capítulo I.2.3.2.

Fuente: Decisión del Consejo, de 10 de julio de 2007, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros.

A principios de 2009, la Comisión presentó su valoración del avance alcanzado por los distintos Estados miembros en sus respectivos PNR incluyendo entre los resultados las actuaciones para contrarrestar los efectos de la crisis. En general, se han hecho avances en todos los Estados

Evaluación de los programas en los Estados miembros

exigencias del mercado laboral, COM (2008) 868 final; Política de cohesión: invertir en la economía real, COM (2008) 876 final; An updated strategic framework for European cooperation in education and training, COM (2008) 865 final; e Informe sobre el acceso a los mercados y establecimiento de un marco para incrementar la eficacia de la cooperación internacional en materia legislativa, COM (2008) 874 final.

miembros, aunque se señala que está pendiente un impulso generalizado de algunas reformas estructurales consideradas prioritarias, que en un contexto económico difícil se hacen aún más necesarias. Esto deja todavía margen de actuación suficiente para mejorar, considerando además que el ritmo de avance no ha sido el mismo en todos los países.

Al igual que en los años anteriores, los Estados miembros han hecho mayores esfuerzos en el ámbito macroeconómico que en el microeconómico, que concentra casi la mitad de las recomendaciones de mejora de la Comisión a los Informes de progreso nacionales, en concreto, en I+D, competitividad, cambio climático y otras cuestiones medioambientales y marco regulatorio y empresarial. En el ámbito del empleo, además de las medidas más a corto plazo para contrarrestar los efectos de la crisis sobre el mercado de trabajo, se constata que persisten problemas estructurales en muchos Estados miembros, como el hecho de que en general los mercados de trabajo europeos están segmentados, el desempleo juvenil es comparativamente elevado en relación a otras economías y la participación en el aprendizaje permanente a lo largo de la vida es todavía pequeño. Las medidas puestas en marcha hasta el momento han sido insuficientes para reducir estos problemas, lo que se une a la necesidad de reformar los sistemas educativos y de formación para que puedan dar mejor respuesta a las necesidades de los mercados de trabajo.

De hecho, a raíz de los informes de progreso de los Estados miembros y considerando la situación actual de crisis, la Comisión planteó la necesidad de priorizar dos líneas de actuación concretas en las políticas de empleo de los Estados miembros para 2009 por encima de las directrices de empleo, que no perderían por ello su orientación a largo plazo³¹.

La primera prioridad requiere apostar por un enfoque de actuación integrado que busque facilitar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas y conseguir que la Unión Europea aproveche las ventajas de la globalización. Todo ello desarrollado en el marco del diálogo social.

La segunda prioridad exige un esfuerzo ambicioso para actualizar las habilidades y competencias de los individuos, independientemente del nivel de cualificación, para afrontar en mejores condiciones la situación actual, pero que también contribuirá a una mejor adaptación de cara al futuro. Esto implica anticipar las capacidades que serán necesarias en los próximos años y adecuar los sistemas educativos y formativos a estos nuevos empleos, lo que requiere una colaboración amplia entre instituciones del mercado de trabajo, principalmente servicios públicos de empleo, educativas e interlocutores sociales.

Respecto a este segundo aspecto, la Comisión presentó un Informe específico sobre nuevas capacidades para nuevos empleos³², con consecuencias directas sobre el mercado

31. Comisión Europea, *Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros*, COM (2008) 869 final, 28 de enero de 2009.

32. Comisión Europea, *Nuevas capacidades para nuevos empleos: previsión de las capacidades necesarias y su adecuación a las exigencias del mercado laboral*, COM (2008) 868 final, de 16 diciembre 2008.

de trabajo, en el que se señalaba la necesidad de potenciar el capital humano y su empleabilidad mediante la mejora de sus capacidades. El desarrollo de las nuevas capacidades y competencias permitiría aprovechar el potencial de recuperación constituyendo un desafío tanto para la Unión Europea como para los Estados miembros, al englobar a los sistemas de educación y formación, las empresas, los trabajadores y los estudiantes. Los sistemas de educación y formación deben ser capaces de responder a la naturaleza de los nuevos empleos que previsiblemente se crearán y mejorar la adaptabilidad y empleabilidad de los adultos que ya se encuentren en el mercado laboral, contribuyendo a superar los desfases existentes actualmente en la adecuación de trabajadores y empleos.

En este contexto, la Comisión ha realizado incluso una primera evaluación de las necesidades hasta 2020 de capacidades para atender las demandas del mercado laboral, concluyendo que existe a medio y largo plazo un gran potencial de creación de puestos de trabajo nuevos y sustitutivos en Europa, que las necesidades de capacidades, competencias y cualificaciones aumentarán en todos los tipos y niveles de ocupación y que es necesario garantizar una mejor adecuación entre la oferta de capacidades y la demanda del mercado de trabajo.

Por lo que se refiere al PNR de España, el Gobierno presentó en octubre de 2008 el tercer Informe de progreso³³, en el que se recogían los avances conseguidos hasta ese momento en relación a los dos objetivos prioritarios de convergencia en renta con la UE-25 y de tasa de empleo, así como todas las medidas de política económica desarrolladas en este último año, de los que se da cuenta en los apartados correspondientes de esta Memoria. Por lo que se refiere a los ejes de formación y empleo, las principales actuaciones realizadas se recogen en el cuadro II-3.

Sin embargo, ante el agravamiento de la situación coyuntural, que reflejaban los principales indicadores macroeconómicos, los logros recogidos en el PNR quedaron pronto desfasados. De hecho, por lo que se refiere al empleo, la rapidez e intensidad con que se ha deteriorado la situación del mercado de trabajo puede ralentizar el avance en los principales indicadores e incluso registrar un claro retroceso de cara a 2009.

En este contexto, las valoraciones de la Comisión sobre los avances de los Estados miembros en sus programas de reforma, realizadas en enero de 2009³⁴, señalaban la necesidad de coordinar las reformas estructurales basadas en la Estrategia de Lisboa con el Plan de Recuperación aprobado a finales de 2008, a la vez que se instaba a los Estados miembros a actualizar sus programas de convergencia a fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.

En el caso de España, destacó que se había seguido aplicando el PNR y avanzando en algunas cuestiones clave, señaladas en anteriores recomendaciones. La Comisión

PNR español: valoración de la Comisión

33. Gobierno de España, *Informe de Progreso del PNR*, 2008.

34. *Aplicación de las reformas estructurales de la Estrategia de Lisboa en el contexto del Plan Europeo de Recuperación Económica. Evaluaciones anuales por países*, COM (2009) 34 final, vol. I.

también valoró la situación coyuntural de la economía española y las principales debilidades de cara a la crisis, así como las medidas adoptadas hasta el momento. Sin obviar el contexto actual, consideró que a medio plazo el reto seguía siendo proseguir con las reformas estructurales para sostener el crecimiento potencial, por lo que eran necesarias medidas adicionales para reformar el sistema educativo y formativo para aumentar el capital humano mediante el aprendizaje permanente.

En materia de empleo y como un aspecto que permitirá reforzar la competitividad de la economía española, la Comisión señala la necesidad de velar por que las evoluciones salariales estén en consonancia con la evolución de la productividad en el contexto del diálogo social. En este sentido, la reestructuración del gasto público hacia partidas que aumenten la productividad, como I+D e innovación contribuiría a sostener el empleo y la actividad económica. Más en concreto, las recomendaciones se centraron en:

1. Promover transiciones rápidas al mercado laboral, fomentando la movilidad, mejorando la capacitación y luchando contra la segmentación del mercado laboral.
2. Velar por la aplicación efectiva de las reformas educativas, también a nivel regional.
3. Mejorar la competitividad incrementando la competencia en los servicios y la electricidad y seguir aumentando la eficiencia de la I+D.

El protocolo de consulta, participación y seguimiento en la actualización y desarrollo del PNR puesto en marcha en septiembre de 2006, aunque ha resultado y resulta útil como

Valoración de los interlocutores sociales

instrumento formal para mejorar la participación de los interlocutores sociales en la aplicación del PNR, se considera insuficiente ya que la participación efectiva de los interlocutores sociales a través de aportaciones específicas y comentarios al contenido del Informe de progreso no se ve reflejado adecuadamente en el contenido final del mismo, más allá de las medidas acordadas en el marco del Diálogo Social. Ante el agravamiento de la coyuntura socioeconómica se ha incrementado la demanda de un mayor compromiso por parte del Gobierno para tener en cuenta las valoraciones y observaciones de los interlocutores sociales.

Respecto al contenido del Informe de Progreso de 2008, todos los interlocutores sociales coinciden en señalar la difícil coyuntura actual y la necesidad de dar respuesta a la misma desde el contenido del PNR, que en cualquier caso debe tener una clara orientación a largo plazo. De hecho, se valoran algunas de las medidas puestas en marcha antes del mes de octubre, momento en que se realizaron las valoraciones y se concretó el Informe definitivo, pero ya en aquel momento se consideraba necesario identificar los elementos más urgentes y prioritarios. Respecto a las medidas impulsadas en el PNR, se considera necesario mejorar la evaluación de los resultados logrados, para detectar realmente la eficacia de las intervenciones o aplicar medidas correctoras en su caso. La valoración de los interlocutores sociales queda recogida en el cuadro II-4.

CUADRO II-3. PROGRESO EN LAS MEDIDAS DEL PNR DE ESPAÑA EN MATERIA DE EMPLEO Y FORMACIÓN

Ejes del PNR y directrices comunitarias	Medidas adoptadas (1)	España (2)			UE-25			Objetivos del PNR	
		2005	2006	2007	2005	2006	2007	2008	2010
		Objetivos							
Eje 3: Aumento y mejora del capital humano (directrices 23 y 24)	Avances en educación infantil (más plazas y Plan Educa3) y favorecer la conciliación entre vida laboral y personal. Incremento en el presupuesto de becas.	Reducir un 50% la tasa de abandono escolar prematuro (hasta el 15%) (3)							
	Aprobación y desarrollo de la LOE, Programas PROA para asegurar una educación individualizada que cubra las necesidades de cada alumno, Programas de Cualificación Profesional Inicial, evaluaciones de diagnóstico anuales a 4º primaria y 2º ESO.	30,8	29,9	31,0	14,9	15,2	14,5	20,1	15,0
	Hoja de ruta de la FP para configurar un nuevo modelo más flexible y adaptado a las necesidades del tejido productivo. Creación de Red de Centros Nacionales de referencia para todas las familias FP. Integrar plenamente enseñanza de idiomas y TIC. Reconocer y certificar la experiencia laboral. Favorecer la formación permanente y la movilidad nacional e internacional.								
Eje 6: Mercado de trabajo y diálogo social (directrices 17 a 24)	Programa de retorno voluntario de trabajadores extranjeros en paro.	51,2	53,2	55,0	57,6	57,3	58,6	54,4	57,0
	Plan extraordinario de orientación, formación e inserción laboral.								
	Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social: prioridad en el empleo.								
	Evaluación del Acuerdo para la mejora del crecimiento y el empleo.	19,7	17,9	18,2	18,5	16,9	15,1	19,3	18,6
	Adaptación de la Seguridad Social a la nueva realidad demográfica.								
Desarrollo de la Ley de Igualdad.	Reducir la siniestralidad laboral en un 15% (4)	-6,0	-8,3	-9,4	-	-	-	-	-15,0
	Sistema Nacional de Atención a la Dependencia.								

(1) Las principales medidas legislativas que afectan a estos ejes en 2008 son: Estrategia de empleo para personas con discapacidad; RD-Ley 2/2008, 21 de abril, de medidas de impulso de la actividad económica que contiene el Plan Extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral. RD 1975/2008, de 28 de noviembre, sobre medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda y RD-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación.

(2) Pendiente cierre de datos a 2008.

(3) Porcentaje de jóvenes 18-24 años que han completado como máximo la primera etapa de educación secundaria y no siguen ningún estudio o formación.

(4) Reducción acumulada medida en términos del núm. de accidentes de trabajo con baja laboral por cada 100.000 trabajadores afiliados a la Seguridad Social.

Fuente: Oficina Económica del Presidente, Programa Nacional de Reformas de España, Informe Anual de Progreso 2008, octubre 2008.

Temas		Unión General de Trabajadores	Confederación Sindical de Comisiones Obreras	CEOE y CEPYME
Observaciones generales		Dada la coyuntura, necesidad de compromiso conjunto por parte de los Estados miembros de la UE en relanzar la economía con medidas coordinadas de fortalecimiento de la demanda interna, regulación de los mercados financieros incluso franquendo el rigor de las directrices integradas relativas a las políticas monetarias y presupuestaria.	Se ha mejorado la implicación formal de los interlocutores sociales en la evaluación y actualización del PNR, pero las aportaciones son poco tenidas en cuenta, mas allá de las acordadas previamente en el marco del Diálogo Social. El seguimiento de los ejes es insuficiente debiendo mejorar la evaluación de los resultados.	Destaca la importancia del PNR, pero reitera la participación de los interlocutores sociales para alcanzar todo su potencial. En el marco del Protocolo de Trabajo establecido con los interlocutores sociales, se demanda mejor desarrollo de los contactos con los distintos departamentos de la Administración y que las contribuciones empresariales se reflejen mejor en el contenido final del Informe de progreso.
Situación económica		Se comparte el análisis del informe anual de progreso para 2008 con preocupaciones: ruptura del ritmo de crecimiento económico, alta saturación de la capacidad de endeudamiento de las familias, evolución económica por el lado de la oferta y crisis del sector inmobiliario que refleja debilidades estructurales del modelo de crecimiento español.	Dado que la situación económica y del empleo ha cambiado, se considera necesario identificar elementos urgentes o estratégicos, teniendo en cuenta además que los márgenes económicos son menores: bases sólidas para la inversión pública y privada, atender el aumento del desempleo y mejorar el sistema educativo que debería pasar a ser una cuestión de Estado.	Referencia al desfase temporal entre los resultados contenidos en el Informe de progreso relativos a 2007 y primera mitad de 2008 y la situación coyuntural actual que condiciona los avances a lograr en 2008 y de cara a próximos años, donde incluso se puede retroceder en algunas variables. Se valora positivamente la coordinación entre países europeos para adoptar decisiones conjuntas.
Eje 3: Aumento del capital humano		Respecto a educación infantil, se considera necesario articular instrumentos que permitan la escolarización en todas las comunidades autónomas. Igualdad para toda la población infantil independientemente del lugar de residencia. Necesidad de analizar el abandono escolar según tipos de centro para implantar medidas con bases sólidas.	Lejos de alcanzar los objetivos para escolarización de menores de 3 años. El Plan Educa3 debería haber considerado disparidades territoriales. No se mencionan resultados sobre las medidas adoptadas para luchar contra el abandono escolar prematuro. Falta de visión integrada en FP. En la Universidad, además de avanzar en el reconocimiento de la excelencia de algunos centros, es prioritario establecer conexiones con el sistema productivo, y avanzar en la evaluación de la calidad de la educación.	Se deben abordar los problemas de continuidad y estabilidad del sistema educativo y la falta de coordinación entre distintas administraciones implicadas. Carencia de avances hacia un enfoque y estrategia globales que aborden el aprendizaje permanente. Mejorar los incentivos a la inversión en capital humano e innovación.

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación)

Temas	Unión General de Trabajadores	Confederación Sindical de Comisiones Obreras	CEOE y CEPYME
Eje 6: Mercado de trabajo y diálogo social	Medidas en materia de seguridad social y pensiones con el fin de mejorar las prestaciones sociales, especialmente las relacionadas con prestaciones mínimas, que han afectado a la incapacidad permanente, viudedad, orfandad, incapacidad temporal y prejubilación, actividades penosas, tóxicas y peligrosas.	Respecto a los SPE y PAE es necesario activar la negociación comprometida en el marco del diálogo social, y poner en marcha aspectos pendientes como el Consejo General del SNE, así como informar sobre el cálculo del objetivo de paro de larga duración, desconocimiento de en qué consiste el nuevo Plan de Empleo.	Situación coyuntural preocupante en el marco del empleo, que requiere de soluciones que sirvan para reactivar la economía y minimizar los efectos sobre el empleo. En este contexto surge un nuevo escenario para los flujos de inmigración, siendo necesario asegurar que los procedimientos se adapten a las necesidades del mercado laboral.
	También medidas que implican cambios en la lista de enfermedades profesionales, ERES, unificación de regímenes (REASS cuenta ajena, empleados del hogar, Régimen especial del mar y RETA).	En materia de seguridad social pendientes de desarrollar aspectos en relación a integración de regímenes especiales.	Limitación en las acciones de mejora de la ocupabilidad al no haber evaluado la idoneidad de las mismas desde el punto de vista de eficacia, eficiencia e impacto.
	El acuerdo de diálogo social en materia de seguridad social no ha tenido como objetivo exclusivo la sostenibilidad del sistema, sino que una de las prioridades ha sido la mejora de prestaciones mínimas.	No se han desarrollado todos los aspectos sustantivos de la Ley de Dependencia, especialmente la regulación del copago y los criterios para la acreditación de las empresas.	Existencia de rigideces e inercias en la regulación laboral que limitan la capacidad de anticipación y respuesta a situaciones crecientes y competitivas en un contexto globalizado.
		Tras la aprobación de Estrategia de empleo para personas con discapacidad, hay que desarrollarla.	Falta de avances visibles en PAE. Superar las limitaciones en el ámbito de la intermediación laboral y analizar el papel que pueden jugar las entidades privadas.
		Evaluar la evolución del flujo migratorio y los instrumentos de ajuste a las necesidades del mercado de trabajo, así como reformular algunas «consideradas» políticas de integración.	Insuficientes medidas de acompañamiento para lograr la igualdad efectiva.
		Todavía no se han desarrollado medidas acordadas en el primer Plan de acción de Seguridad y salud laboral.	

Fuente: CCOO, Valoración de CCOO del Informe anual de progreso 2008 del PNR para España, octubre 2008; UGT Valoración de UGT del Informe anual de progreso 2008 del PNR; octubre 2008; CEOE y CEPYME, Valoración del PNR de España. Informe de actualización 2008, octubre 2008.

1.2. MERCADO DE TRABAJO

En media anual, el número de ocupados en el año 2008 se situó, según la EPA, algo por debajo de 20,3 millones, con un descenso del 0,5 por 100 en esta fuente y del 0,8 por 100 en la estadística de afiliados en alta a la Seguridad Social. A su vez, el paro en la EPA se situó en un promedio cercano a 2,6 millones de personas, un 41,3 por 100 más que en el año anterior, y en el registro del SISPE en algo más de 2,5 millones, con un incremento del 24,6 por 100.

Pero estas cifras medias no son bastantes para reflejar la situación y las tendencias del mercado de trabajo en 2008. El curso del empleo en ese año (gráfico II-3) mostró un rápido deterioro a partir del segundo trimestre, con un empeoramiento tan pronunciado desde el verano que en el cuarto trimestre del año el número de personas ocupadas fue inferior en casi 500.000 al del tercer trimestre y en 620.000 al del cuarto trimestre del año anterior: un 3 por 100 de caída interanual que situó a España en la segunda peor posición de la Unión Europea por tendencia en el empleo al final de 2008, con una altísima velocidad de ajuste vía cantidades en el mercado laboral que viene a indicar una posible especificidad española, relacionada entre otras cuestiones —como ya se observó en 1992-1993— con la mayor frecuencia de empleo temporal, así como con el modelo productivo configurado en el periodo de crecimiento más reciente. La trayectoria de 2008 desbordó todas las previsiones (incluso las más negativas) que se había venido ensayando sobre el mercado de trabajo en España, y sitúan a éste en una perspectiva bien sombría, donde ya no se trata sólo de apreciar la fuerza de la caída sino también de estimar en qué momento se detendrá la progresión, pues no hay síntomas, en estos primeros meses de 2009, de haber tocado fondo (la EPA del primer trimestre de 2009 arroja un descenso del 6,4 por 100 en el empleo, lo que supone 1,3 millones de personas ocupadas menos en términos interanuales). La necesidad de atender prioritariamente a ese cambio de trayectoria aconseja, por lo demás, sustituir el uso de datos medios del año, habitual en esta Memoria, por el de datos al final del mismo.

La pérdida de empleo en 2008 se reflejó con mayor intensidad en los datos de afiliación a la Seguridad Social, aunque es preciso advertir que esta diferencia con la EPA no debe atribuirse *a priori* a factores distintos a las propias divergencias conceptuales, meto-

dológicas y temporales entre dicha encuesta y el registro de afiliados (recuadro II-2)³⁵. Éste recogió, al final del mes de diciembre de 2008, un descenso interanual del 4,6 por 100, mucho más pronunciado que el que se había recogido en los peores momentos de la crisis de los años noventa (la mayor caída correspondió entonces al mes de marzo de 1993, con

*Caídas en la afiliación
mayores que en la crisis
de los noventa...*

un 4,1 por 100 menos afiliación que en el mismo mes del año anterior). Hasta 30 de abril de 2009, último dato de afiliación disponible al cierre de esta Memoria, los descensos interanuales han ido siendo cada vez mayores, alcanzando un 6,7 por 100 en dicha fecha.

35. De hecho, el promedio de afiliación para el primer trimestre de 2009 muestra un descenso más bajo (5,8 por 100) que el ya citado para la EPA de ese mismo periodo (6,4 por 100).

RECUADRO II-2. DIFERENCIAS EN LOS DATOS DE EMPLEO: AJUSTE, MOTIVOS, PERSPECTIVAS

Los datos de la EPA y de la afiliación no son estrictamente comparables. Para afinar dicha comparación es necesario en primer lugar ajustar los datos de una y otra fuente para recoger situaciones comprendidas en la EPA y no en la afiliación, que son básicamente dos: los funcionarios públicos afiliados a sus distintas mutualidades (MUFACE, MUGEJU e ISFAS); y las personas que trabajan 20 o menos horas semanales en actividades encuadrables en el RE de Hogar, dada la no obligatoriedad de afiliación en el mismo para jornadas habituales por debajo de ese límite.

Esta comparación se ha realizado en distintas ocasiones por un grupo de trabajo específico dentro del Consejo Superior de Estadística, siendo los últimos resultados disponibles, relativos a 2006, los que se muestran en el cuadro adjunto. En ellos puede apreciarse que la diferencia habría sido, en el segundo trimestre, de unas 600.000 personas más en la EPA que en la afiliación, casi la mitad de la que se obtendría comparando los datos brutos.

Comparación de datos de empleo del Consejo Superior de Estadística, 2006

Miles, 2º trimestre 2006	
EPA	19.693,1
AFI SS (1)	17.859,0
AFI MM (2)	912,2
Servicio doméstico (3)	286,0
AFI Aj. Total (4)	19.057,2
Diferencia (5)	635,9
Diferencia (6)	590,2

(1) Afiliados Seguridad Social (afiliados "físicos"; en REASS, cotizantes jornadas reales).

(2) Afiliados Mutualidades.

(3) Estimación EPA Servicio Doméstico 20 h. habituales semana o menos.

(4) Afiliados Ajustada Total = (1)+(2)+(3)

(5) Diferencia = EPA - Afiliación Ajustada Total.

(6) Descontados ocupados en "comunidad autónoma no localizada", inexistentes en AFSS (45,7 miles).

Fuente: Tomado de L. Toharia, "El mercado de trabajo en España en 2008", Presentación en comparecencia ante el Consejo Económico y Social, 12 febrero 2009.

Y ello sin tener en cuenta otras diferencias entre ambas fuentes. Tales diferencias son, entre otras, las siguientes:

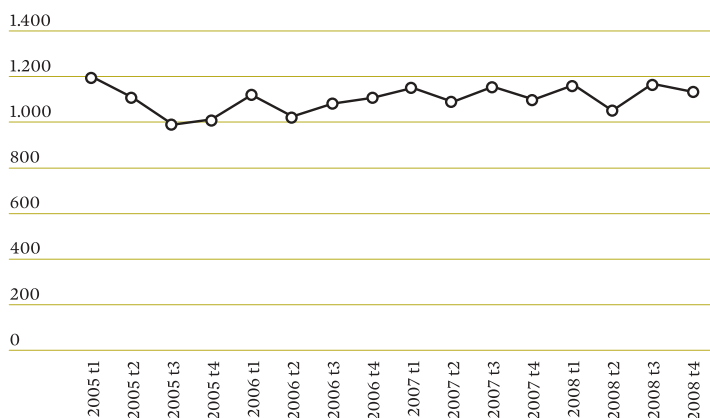
- Distinto concepto de empleo. El de la EPA viene definido en común con toda la Unión Europea en un Reglamento comunitario que proviene a su vez de normas estadísticas internacionales adoptadas en el seno de la OIT. El de la afiliación es el resultado de definir empleo como situaciones de alta en la cotización o asimiladas a estos efectos, dentro de la normativa española de afiliación.
- Distinta naturaleza. La EPA es muestral y presenta, por ello, errores de muestreo, variaciones debidas a incidencias en los trabajos de campo y diversos problemas técnicos, básicamente los siguientes: de un lado, y en función de su dependencia del Censo de Población y viviendas y de las proyecciones de población, puede haber problemas relativos al universo de referencia y a la elevación a la población de los resultados de la muestra; de otro lado, se producen desviaciones como resultado de las pérdidas de muestra por falta de respuestas y los métodos aplicados para suplir esa falta. Estos problemas, comunes a todas las grandes encuestas continuas sobre la población, se afrontan con técnicas estadísticas solventes, pero necesariamente limitadas, de manera que el resultado es una aproximación, en el mejor de los casos óptima, al volumen real de empleo.

La afiliación tiene carácter registral, y de hecho deriva de un registro administrativo construido con fines no estadísticos. En líneas muy generales el dato se obtiene a partir de un stock al que se van sumando y restando las altas y las bajas recogidas en cada periodo, pero es necesario construir ese stock y depurarlo periódicamente de circunstancias tales como movimientos entre regímenes y dobles afiliaciones, así como de la peculiar afiliación agraria (que no se corresponde con personas). Así, la calidad del dato de afiliación en alta depende de la calidad de esa depuración y del cómputo del saldo entre altas y bajas.

- Diferentes periodos de referencia y de toma de datos. La EPA es una encuesta continua, es decir, el trabajo de campo se elabora a lo largo de todo el trimestre y el dato resultante refleja el empleo medio de ese periodo; por esta razón, suaviza las tendencias —al alza o a la baja— visibles en plazos más cortos que un trimestre en momentos de fuerte cambio de coyuntura. En la afiliación los datos más usados son los referidos al último día de cada mes, que magnificarán la tendencia en esos mismos momentos. Hay datos medios mensuales, cuyo uso resulta más correcto para la comparación, aunque se publican algo más tarde que los de fin de mes.

Todo este conjunto de circunstancias relativiza la diferencia entre la cifra de empleo que se obtiene entre ambas fuentes, incluso afinada al modo expuesto por el Consejo Superior de Estadística. Pese a ello, recientemente surgió cierta polémica al estimarse que esa diferencia estaba aumentando, y que la razón era el aumento de la economía sumergida o, más en concreto, el empleo sin afiliación. Pero la tendencia a una mayor diferencia no está tan clara, según puede verse en el gráfico adjunto, y desde luego no es posible atribuirle, sin más, a ese fenómeno.

Diferencia bruta EPA-afiliación en miles, 2005-2008



Fuentes: INE, *Encuesta de Población Activa*; Seguridad Social, *Afiliación media mensual*.

Teóricamente es posible que en un momento de crisis aumenten las “inmersiones”, como medio de mantener la actividad reduciendo costes —por un lado— y como medio de completar ingresos por prestaciones o subsidios de desempleo —por otro. En este segundo caso hay que advertir que la diferencia bruta entre el descenso de la afiliación y el aumento del paro registrado no es indicativa del fenómeno, tanto porque habría que comparar flujos (altas y bajas) y no diferencias de stock, como porque las bajas en la afiliación pueden reflejarse en altas de demandas de empleo no clasificadas como paro por el SPE (por ejemplo en el caso del tiempo parcial) y también en altas en jubilaciones y otras situaciones de inactividad.

En todo caso, también habrá actividades “sumergidas” afectadas por esa crisis, de modo que el saldo no es evidente. De hecho, toda esta discusión sugiere dos conclusiones:

- Los registros administrativos complementan los datos de las encuestas específicas sobre el mercado laboral. Presentan varias ventajas, entre ellas —en la concreta realidad española— su mayor periodicidad y rapidez de aparición, que permiten utilizarlos como indicadores adelantados de las tendencias del mercado, así como la posibilidad de desagregar territorialmente sus datos incluso a nivel local sin perder significación. Pero los registros no deben, ni pueden, sustituir a las encuestas, diseñadas para el estudio del mercado de trabajo, con información más ajustada a las necesidades de ese estudio, y plenamente comparables en el plano internacional.

- No pueden compararse automáticamente los resultados de unas y otras fuentes. Las posibles tendencias divergentes entre ellas deberían establecerse a partir de comparaciones ajustadas. Y por ello es importante que se actualicen éstas: se ahorrarán debates estériles y se podrá actuar, en su caso, con un buen conocimiento sobre las circunstancias que realmente provocan las divergencias, incluido un eventual aumento del empleo no declarado.

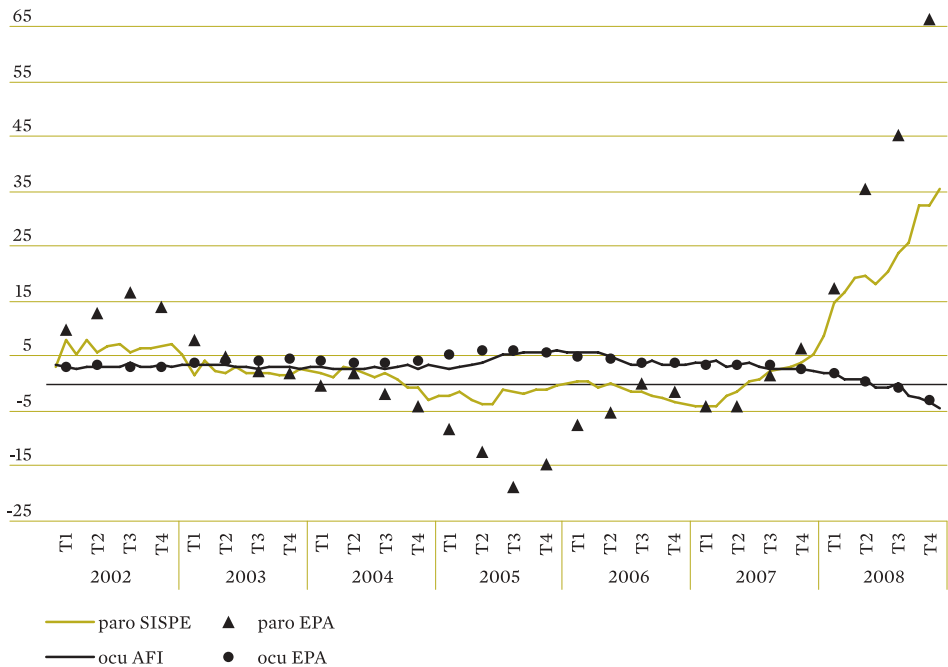
Fuente: Elaboración propia.

Más negativa si cabe que la trayectoria del empleo en 2008 fue la del paro, donde el empeoramiento ya era visible en los últimos meses de 2007 y donde el final de 2008 desembocó en un crecimiento sin parangón: un 65 por 100 de incremento interanual en el cuarto trimestre de la EPA, es decir, 1.280.000 desempleados más que en el mismo trimestre de 2007; y un 42,5 por 100 de crecimiento en el paro SISPE en el promedio octubre-diciembre, con casi 890.000 parados más que en el mismo periodo de 2007. Al final de diciembre de 2008 el número de parados según el SISPE fue un 46,9 por 100 más alto que en el mismo momento del año anterior: 3.129.000 personas; el mayor registro en los servicios públicos de empleo. Esta tendencia se ha intensificado aún más en los primeros meses de 2009. En la EPA, el primer trimestre de este año

...y récord absoluto en paro registrado

GRÁFICO II-3. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO Y DEL PARO, 2002-2008

Porcentajes de variación interanual



Fuentes: INE, Encuesta de Población Activa; MTIN, Boletín de Estadísticas Laborales.

muestra un crecimiento del paro del 84,5 por 100; en el SISPE, el último dato disponible al cierre de esta Memoria, correspondiente al mes de abril de 2009, muestra un aumento del 55,9 por 100 en el paro registrado.

El origen de ese fortísimo crecimiento del desempleo se encuentra en la confluencia de las pérdidas de empleo con unos aumentos de la población activa en absoluto inferiores a los que se habían venido recogiendo en años anteriores: 540.000 personas más, en términos interanuales, en el cuarto trimestre de 2008 de la EPA, cuando en 2007 el incremento había sido de 550.000, y en 2006 de 500.000. En el primer trimestre de 2009 el aumento de la población activa fue de 525.000 personas, un 2,3 por 100 en términos interanuales.

Con estos incrementos, la tasa de paro calculada a partir de los datos EPA se situó en un 13,9 por 100, 5,3 puntos más que en el cuarto trimestre de 2007. En el primer trimestre de 2009, la tasa fue del 17,4 por 100. Conforme a las estimaciones de Eurostat, España estaría de nuevo a la cabeza en tasa de paro, con un desempleo en proporción a la población activa casi el doble que en la media de la Unión Europea: 14,3 y 7,5 por 100, respectivamente, en diciembre de 2008, cuando un año y medio atrás España, con un 7,8 por 100, estaba sólo 1 punto por encima del promedio de la Unión Europea y cuando todavía en los primeros meses de 2008 la diferencia no llegaba a 3 puntos, con un ritmo de aumento del paro más acompasado al que mostraban buena parte de los otros países de la Unión. A marzo de 2009 las tasas fueron, respectivamente: 17,4 y 8,3 por 100.

1.2.1. Panorama del empleo en 2008

El estudio por edades del empleo en la EPA muestra, para el cuarto trimestre de 2008, una fuerte caída en los tramos jóvenes, en contraste con un aumento en los de más edad: desde el 14 por 100 de descenso en los menores de 25 años hasta el 3,4 por 100 de crecimiento en los mayores de 54 años; este distinto comportamiento se observa igualmente atendiendo a la distribución por sexo y edad, donde se acentúa la mayor destrucción de empleo entre los varones más jóvenes (18,3 por 100 en los menores de 25 años), de un lado, y la mayor creación de empleo entre las mujeres más mayores (7,3 por 100 en las de 55 y más años); los datos de la afiliación corroboran esas mismas tendencias, con un 19,5 por 100 de descenso en el número interanual de afiliados menores de 25 años a 31 de diciembre de 2008, que se eleva hasta un 23,1 por 100 de caída en el caso de los varones de esa edad. En la población extranjera esas pautas son distintas, con una distribución algo más heterogénea de las variaciones por edad (y por sexo y edad) en la población ocupada que responde, sobre todo, a las propias variaciones en la población activa como consecuencia de los flujos de entrada de nuevos efectivos al mercado español.

A su vez, el paro estimado en la EPA refleja un máximo en el crecimiento de la población desempleada en edades más intermedias (sobre todo en el tramo de 35 a 44

años, con un aumento del 82 por 100 en el número de desempleados), de nuevo claramente asociado al fortísimo crecimiento del paro masculino en esas edades. Y también en este caso los datos del SISPE muestran la misma pauta, siendo el mayor incremento interanual del paro registrado en diciembre de 2008 el 92,1 por 100 correspondiente a los varones de 25 a 44 años de edad, que han pasado a ser, en número, tantos como mujeres, cuando en diciembre de 2007 éstas eran el doble en esos términos.

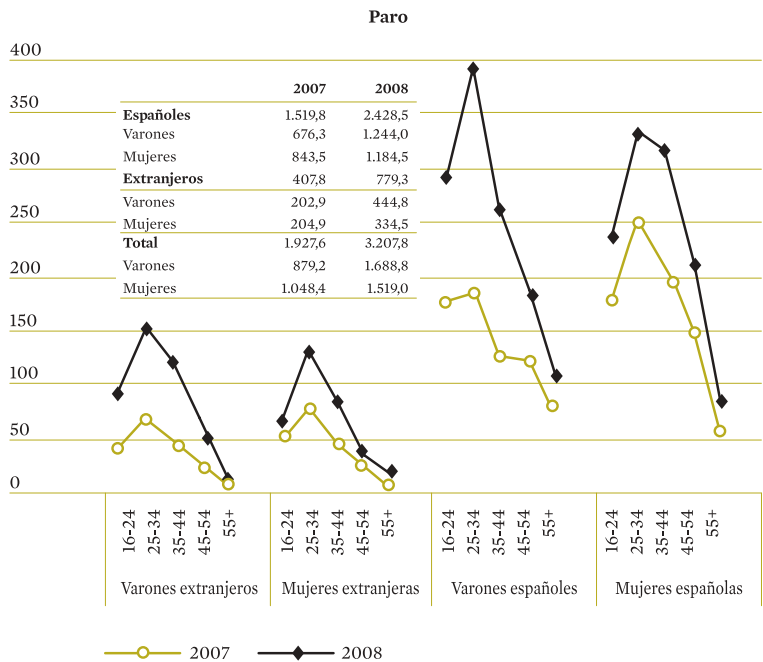
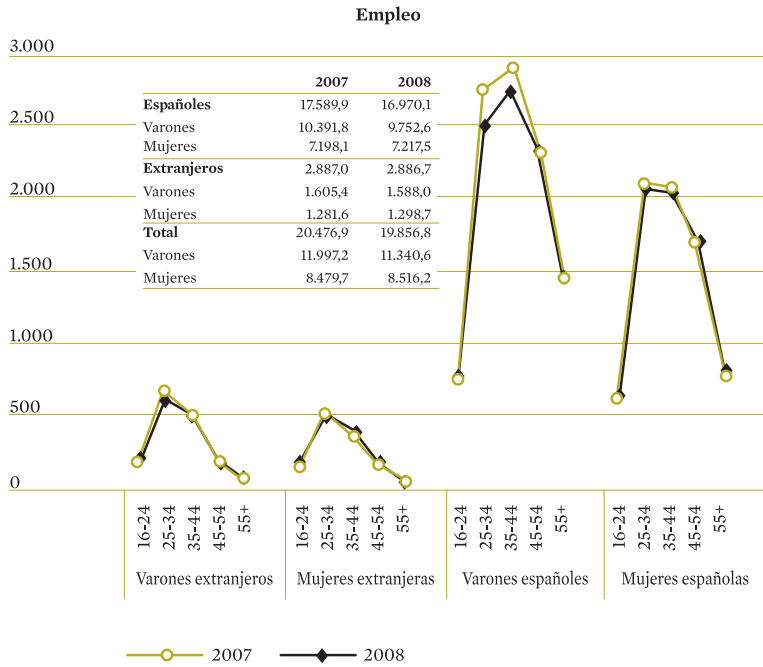
Atendiendo ya con más detalle a estos movimientos por grupos de edad, sexo y nacionalidad (gráfico II-4) puede verse que, efectivamente, las reducciones más fuertes se dieron entre los varones, en especial en los de nacionalidad española con edades relativamente jóvenes. El grupo masculino perdió, en total, 656.600 empleos, de los cuales 639.200 correspondieron a la nacionalidad española y 17.400 a extranjeros; a su vez, las pérdidas de empleo masculinas en la nacionalidad española se concentraron en los grupos de 16 a 24 años, 25 a 34 y 35 a 44 años (199.700, 246.600 y 160.500 ocupados menos en cada uno de esos tres grupos, respectivamente un 22, un 9 y un 6 por 100 de descenso), mientras que en el grupo de 45 a 54 años la pérdida fue menos intensa (38.000 personas, un 2 por 100) y en el de 55 y más años se dio un ligero crecimiento. El total de pérdidas de empleo en el caso de los varones extranjeros se dio entre los menores de 35 años, más en concreto en el grupo de 25 a 34 años, con 66.000 ocupados menos en 2008 que en el año anterior.

El empleo femenino todavía creció, si bien ligeramente (en 36.500 personas), con un reparto más o menos igualado entre españolas y extranjeras en volumen (que obviamente implica un mucho más débil incremento relativo en el primer caso). Pero con la peculiar circunstancia del notable crecimiento del empleo de las españolas más mayores (de 45 y más años, cifrado en 138.600 personas, un 5,9 por 100 ocupadas más que en 2007) y de las extranjeras entre 35 y 44 años (con un crecimiento del empleo de 45.200 personas, nada menos que un 12 por 100).

*Aumentó el empleo
en mujeres de 45
y más años*

A su vez, en la composición por sexo y nacionalidad de la población activa es visible una nueva reducción de ésta entre los varones españoles, y quizá cabe apreciar una ligera moderación en el aumento en las mujeres extranjeras, pero desde luego más que compensados por el mayor aumento de la población activa en el grupo femenino español y por el mantenimiento del ritmo en los varones extranjeros. Lo más llamativo en esta evolución es, por otro lado, la fuerte incorporación de personas con edades relativamente mayores, con incrementos interanuales, en el cuarto trimestre de 2008, de 140.000 varones y 260.000 mujeres de 45 y más años. Entre los primeros, la mitad del incremento en la población activa se originó en la nacionalidad española; entre las segundas, más del 82 por 100. Esta última circunstancia hace pensar en cierta estrategia de compensación en los hogares, consistente en que la pérdida de empleo de la “persona principal” del hogar

GRÁFICO II-4. EMPLEO Y PARO POR SEXO, EDAD Y NACIONALIDAD, 2005-2008
(Miles de personas, cuarto trimestre de cada año)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

(así se designa en la EPA, correspondiéndose en general con la persona que resulta ser la principal o mayor sustentadora del mismo) multiplica por más de uno el número de miembros de éste que inician la búsqueda de empleo, induciendo una mayor participación en el mercado de trabajo de mujeres de edades relativamente mayores, frecuentemente cónyuges de esa “persona principal” y antes inactivas desde el punto de vista laboral.

Sea cual sea su origen, esos incrementos de población activa resultan en unos crecimientos del paro que en algunos casos, al conjugarse con fuertes pérdidas de empleo, alcanzaron una magnitud inusitada (gráfico II-4). De hecho, entre los varones extranjeros el paro se dobló con creces (con incrementos de hasta un 142 por 100) en los grupos de edad inferiores a 55 años, y entre los varones españoles también se dobló cumplidamente en los grupos de edad centrales, siendo el menor incremento el del grupo de 45 a 54 años: un 53 por 100. Los aumentos del paro femenino fueron algo más moderados, gracias al comportamiento menos negativo del empleo, pero en todo caso fuertes por el mayor incremento de la población activa que se acaba de apuntar. Así, entre las mujeres españolas de 45 y más años el desempleo creció en 90.000 personas, un 43,3 por 100, y ello pese al más que notable aumento (138.600 personas, un 5,9 por 100) del empleo en ese mismo grupo.

La tasa de paro creció con fuerza en todos los grupos

CUADRO II-5. TASAS DE PARO POR NACIONALIDAD, SEXO Y GRUPO DE EDAD, 2007-2008

(Porcentaje de desempleados sobre la población activa en cada caso, cuartos trimestres)

	Total		Extranjera		Española	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Ambos sexos	8,6	13,9	12,4	21,3	8,0	12,5
16-24	18,8	29,2	22,0	32,9	18,1	28,2
25-34	8,8	15,1	11,0	20,3	8,2	13,7
35-44	7,0	12,2	10,4	18,1	6,3	10,9
45-54	6,9	10,2	11,7	21,1	6,4	9,0
55+	5,7	8,5	11,0	17,8	5,4	7,9
Varones	6,8	13,0	11,2	21,9	6,1	11,3
16-24	16,5	29,6	19,0	34,4	16,0	28,4
25-34	7,0	15,0	9,5	20,1	6,3	13,6
35-44	5,0	10,6	9,7	18,9	4,1	8,9
45-54	5,5	9,1	12,7	24,9	4,9	7,4
55+	4,9	7,3	12,7	11,7	4,5	7,0
Mujeres	11,0	15,1	13,8	20,5	10,5	14,1
16-24	21,7	28,6	25,1	31,2	20,9	27,9
25-34	11,1	15,3	12,9	20,5	10,6	13,9
35-44	9,6	14,1	11,5	17,0	9,3	13,5
45-54	8,7	11,7	10,7	16,3	8,5	11,2
55+	7,1	10,6	8,7	26,2	7,0	9,5

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

CUADRO II-6. EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD Y SEXO EN 2008

(Miles de personas, cuarto trimestre, y variación interanual en miles y porcentaje)

Ramas CNAE93	Ambos sexos				Varones			Mujeres		
	2008	var. 2007-2008	2008	var. 2007-2008	2008	var. 2007-2008	2008	var. 2007-2008		
	(miles)	(miles)	(%)	(miles)	(miles)	(%)	(miles)	(miles)		
A. Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	820,3	-36,7	-4,3	608,3	-10,6	-1,7	212,0	-26,1	-11,0	
B. Pesca	43,1	-5,8	-11,9	36,3	-3,7	-9,3	6,8	-2,1	-23,6	
PRIMARIO	863,4	-42,5	-4,7	644,6	-14,3	-2,2	218,8	-28,2	-11,4	
C. Industrias extractivas	47,6	-6,5	-12,0	44,0	-5,5	-11,1	3,6	-1,0	-21,7	
D. Industrias manufactureras	2.895,6	-223,3	-7,2	2.162,4	-144,1	-6,2	733,2	-79,2	-9,7	
15. Industria de productos alimenticios y bebidas	487,2	-20,1	-4,0	303,0	-1,5	-0,5	184,2	-18,6	-9,2	
16. Industria del tabaco	6,1	-1,8	-22,8	2,9	0,0	0,0	3,2	-1,8	-36,0	
17. Industria textil	73,4	-13,1	-15,1	40,0	-6,3	-13,6	33,4	-6,8	-16,9	
18. Industria de la confección y de la peletería	71,2	-11,3	-13,7	20,1	-0,4	-2,0	51,1	-10,9	-17,6	
19. Industria del cuero; marroquinería y viaje; zapatería y otros	42,7	-17,9	-29,5	27,6	-8,8	-24,2	15,1	-9,1	-37,6	
20. Industria de la madera y del corcho, excepto muebles; cestería y espartería	102,7	-7,9	-7,1	90,6	-6,3	-6,5	12,1	-1,6	-11,7	
21. Industria del papel	45,3	5,4	13,5	38,1	6,9	22,1	7,2	-1,5	-17,2	
22. Edición, artes gráficas y reproducción de soportes grabados	176,3	-8,7	-4,7	114,0	-8,5	-6,9	62,3	-0,2	-0,3	
23. Coquerías, refino de petróleo y tratamiento de combustibles nucleares	19,4	2,6	15,5	14,3	-0,4	-2,7	5,1	3,0	142,9	
24. Industria química	183,9	-18,7	-9,2	120,5	-11,4	-8,6	63,4	-7,3	-10,3	
25. Fabricación de productos de caucho y materias plásticas	109,2	1,2	1,1	79,8	-4,6	-5,5	29,4	5,8	24,6	
26. Fabricación de otros productos minerales no metálicos	202,3	-21,1	-9,4	170,8	-17,5	-9,3	31,5	-3,6	-10,3	
27. Metalurgia	97,3	-24,7	-20,2	90,3	-19,9	-18,1	7,0	-4,8	-40,7	
28. Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	347,3	-20,1	-5,5	294,1	-25,8	-8,1	53,2	5,7	12,0	
29. Industria de la construcción de maquinaria y equipo mecánico	259,5	-8,7	-3,2	219,4	-9,1	-4,0	40,1	0,4	1,0	
30. Fabricación de máquinas de oficina y equipos informáticos	11,1	4,0	56,3	8,4	3,4	68,0	2,7	0,6	28,6	
31. Fabricación de maquinaria y material eléctrico	80,2	0,6	0,8	62,4	6,2	11,0	17,8	-5,6	-23,9	
32. Fabricación de material electrónico; de equipo y aparatos de radio, tv y comunicación	37,8	-16,0	-29,7	25,0	-9,7	-28,0	12,8	-6,3	-33,0	
33. Fabricación de equipo médico-quirúrgico, de precisión, óptica y relojería	37,8	1,6	4,4	23,2	0,4	1,8	14,6	1,2	9,0	
34. Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques	210,2	-9,1	-4,1	171,0	-3,2	-1,8	39,2	-5,9	-13,1	
35. Fabricación de otro material de transporte	77,6	-2,8	-3,5	66,6	-3,8	-5,4	11,0	1,0	10,0	
36. Fabricación de muebles; otras industrias manufactureras	205,7	-24,8	-10,8	170,6	-14,3	-7,7	35,1	-10,5	-23,0	
37. Reciclaje	11,2	-12,1	-51,9	9,7	-9,5	-49,5	1,5	-2,6	-63,4	
E. Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	116,5	10,3	9,7	94,1	9,9	11,8	22,4	0,4	1,8	
INDUSTRIAL	3.059,7	-219,5	-6,7	2.300,5	-139,7	-5,7	759,2	-79,8	-9,5	

CONSTRUCCIÓN										
G. Comercio y reparaciones										
50. Venta, mantenimiento y reparación vehículos motor; venta minor combustible para ellos	3.213,7	2,2	0,1	1.630,6	-4,9	-0,3	1.583,1	7,1	0,5	0,8
51. Comercio mayorista e intermediarios, excepto vehículos	821,6	23,3	2,9	551,7	11,7	2,2	269,9	11,6	4,5	4,5
52. Comercio minorista y reparaciones, excepto vehículos	1.952,5	-12,3	-0,6	716,6	-7,1	-1,0	1.235,9	-5,2	-0,4	-0,4
H. Hostelería	1.410,0	-33,8	-2,3	622,4	-22,5	-3,5	787,6	-11,3	-1,4	-1,4
I. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1.194,4	18,1	1,5	906,0	-11,7	-1,3	288,4	29,8	11,5	11,5
60. Transporte terrestre; transporte por tubería	630,3	32,6	5,5	556,8	12,8	2,4	73,5	19,8	36,9	36,9
61. Transporte marítimo, de cabotaje y por vías de navegación interiores	20,0	-1,2	-5,7	16,7	-0,8	-4,6	3,3	-0,4	-10,8	-10,8
62. Transporte aéreo y espacial	51,4	-4,5	-8,1	30,2	-4,4	-12,7	21,2	-0,1	-0,5	-0,5
63. Actividades anexas a los transportes; actividades de agencias de viajes	217,5	1,4	0,6	130,4	-6,7	-4,9	87,1	8,1	10,3	10,3
64. Correos y telecomunicaciones	275,2	-10,2	-3,6	171,9	-12,5	-6,8	103,3	2,3	2,3	2,3
J. Intermediación financiera	484,9	-24,4	-4,8	269,7	-0,5	-0,2	215,2	-23,9	-10,0	-10,0
65. Intermediación financiera, excepto seguros y planes de pensiones	305,9	-14,3	-4,5	183,4	4,0	2,2	122,5	-18,3	-13,0	-13,0
66. Seguros y planes de pensiones, excepto seguridad social obligatoria	130,7	-3,9	-2,9	62,7	0,3	0,5	68,0	-4,2	-5,8	-5,8
67. Actividades auxiliares a la intermediación financiera	48,3	-6,3	-11,5	23,6	-4,8	-16,9	24,7	-1,5	-5,7	-5,7
K. Actividades inmobiliarias y de alquiler; servicios empresariales	2.065,1	11,1	0,5	1.018,7	4,1	0,4	1.046,4	7,0	0,7	0,7
70. Actividades inmobiliarias	191,9	24,6	14,7	105,3	18,0	20,6	86,6	6,6	8,3	8,3
71. Alquiler de maquinaria y equipo sin operario, de efectos personales y enseres domésticos	41,2	-7,6	-15,6	25,0	-9,2	-26,9	16,2	1,6	11,0	11,0
72. Actividades informáticas	247,8	1,2	0,5	181,5	-1,7	-0,9	66,3	2,9	4,6	4,6
73. Investigación y desarrollo	59,5	17,8	42,7	35,9	12,6	54,1	23,6	5,2	28,3	28,3
74. Otras actividades empresariales	1.524,6	-24,8	-1,6	671,0	-15,5	-2,3	853,6	-9,3	-1,1	-1,1
L. Administración pública, defensa y Seguridad Social obligatoria	1.316,9	75,6	6,1	780,2	29,8	4,0	536,7	45,8	9,3	9,3
M. Educación	1.162,5	34,5	3,1	411,3	23,1	6,0	751,2	11,4	1,5	1,5
N. Actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales	1.335,7	114,7	9,4	304,2	22,8	8,1	1.031,5	91,9	9,8	9,8
O. Otras actividades sociales y de servicios prestados a la comunidad; servicios personales	859,6	17,5	2,1	399,3	1,2	0,3	460,3	16,3	3,7	3,7
90. Actividades de saneamiento público	88,9	0,5	0,6	78,0	4,2	5,7	10,9	-3,7	-25,3	-25,3
91. Actividades asociativas	82,5	-5,1	-5,8	33,3	-8,0	-19,4	49,2	2,9	6,3	6,3
92. Actividades recreativas, culturales y deportivas	409,9	24,0	6,2	232,8	8,6	3,8	177,1	15,4	9,5	9,5
93. Actividades diversas de servicios personales	278,2	-2,0	-0,7	55,2	-3,6	-6,1	223,0	1,6	0,7	0,7
P. Actividades de los hogares	754,5	-15,4	-2,0	57,2	0,0	0,0	697,3	-15,4	-2,2	-2,2
SERVICIOS	13.797,3	200,1	1,5	6.399,6	41,4	0,6	7.397,7	158,7	2,2	2,2
TOTAL	19.856,8	-620,1	-3,0	11.340,6	-656,5	-5,5	8.516,2	36,4	0,4	0,4

El total incluye la rama 99, organismos extraterritoriales.
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Y el resultado de todo ello fue que la tasa de paro (cuadro II-5) creció con fuerza en todos los grupos. En suma, entre los varones españoles creció más de 5 puntos, hasta un 11,3 por 100 en el cuarto trimestre de 2008, y la de las mujeres algo menos de 4 puntos, situándose en un 14,1 por 100 en ese mismo trimestre. Pero es que dicha tasa rebasó el 28 por 100 tanto entre los varones españoles como entre las mujeres de esa nacionalidad en el grupo de 16 a 24 años, y superó el 31 y el 34 por 100 en, respectivamente, los varones y las mujeres extranjeros de esas mismas edades.

En una perspectiva sectorial³⁶ (cuadro II-6) la imagen es clara en cuanto al origen del fuerte descenso de la ocupación laboral en 2008. La construcción aportó 559.000

*La construcción explica
cerca de dos tercios de la
caída en el empleo*

empleos menos al saldo negativo total, cifrado, como ya se ha dicho, en 620.000 entre el cuarto trimestre de 2008 y el mismo trimestre de 2007: el descenso en este sector aportó un 62 por 100, casi dos tercios, a la caída total en el empleo. Con ello, por otro lado, se explica la mayor fuerza de la caída en el empleo masculino, e incluso —al menos en buena parte— la concreta distribución por edades de esa caída.

El sector primario, que prosiguió su trayectoria descendente, contribuyó con otras 42.000 personas a la bajada del empleo, es decir, aportó algo más de un 5 por 100 a esa bajada. Y la industria contribuyó con otro 26,8 por 100, arrojando 219.000 empleos menos en un año. Esta reducción del empleo industrial supone un 6,7 por 100 (un 7,2 por 100 atendiendo sólo al conjunto manufacturero), dato sólo comparable a los de 1993, cuando se produjeron descensos superiores al 9 por 100 en todos los trimestres de ese año, y a los de 1981-82, en lo más duro de la reconversión industrial.

Hay, no obstante, 7 ramas industriales que obtuvieron crecimientos del empleo en 2008, algunas de las cuales merece la pena nombrar tanto por el carácter casi excep-

*El empleo resistió en
industrias tecnológicas*

cional de tal circunstancia (el sector industrial de la CNAE93 consta de 30 ramas) como por tratarse de actividades con una importancia cuantitativa pequeña pero cualitativa mayor, dada su componente tecnológica: la fa-

bricación de maquinaria de oficina y equipos informáticos, material eléctrico, equipos médico-quirúrgicos e instrumentos de precisión, así como las dos ramas de energía y agua y el refino de petróleo. En cambio, actividades muy directamente relacionadas con la construcción, como la metalurgia, se contaron entre las de mayor descenso del empleo, lo mismo en términos absolutos que atendiendo a los relativos: el conjunto de

36. La EPA de 2008 recoge tanto la antigua como la nueva Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE93 y CNAE09), pero la entrada en vigor de la segunda será en 2009. Por otro lado, la comparación de 2008 con años anteriores es inmediata con la CNAE93, de modo que no parecía procedente, ni oportuno, ofrecer los datos de 2008 según la CNAE09. El cambio obedece, por lo demás, al adoptado en el ámbito internacional y dentro del mismo en la UE (de la NACE Rev.1.1 a la NACE Rev.2) para implantar una clasificación acorde con la evolución de la producción a partir del desarrollo de las nuevas tecnologías, del surgimiento de nuevas industrias relacionadas con el medio ambiente, y de la mucho mayor importancia, variedad y complejidad de las actividades de servicios, no pocas de ellas inexistentes hace sólo 15 años.

metalurgia y fabricación de productos metálicos perdió casi 45.000 empleos, con un descenso porcentual en la primera cercano al 25 por 100; la fabricación de muebles perdió cerca de un 11 por 100 de su empleo, lo que supone nada menos que 25.000 personas ocupadas menos en esta rama.

El sector servicios mantuvo un saldo todavía positivo, con un incremento del empleo de 200.600 personas (un 1,5 por 100) en el cuarto trimestre del año, incremento nada despreciable pero en todo caso insuficiente para evitar un notable crecimiento del paro, cifrado en 394.000 personas más que en el año anterior: un 52,4 por 100 más.

Crecieron los servicios no de mercado

Los descensos del empleo se concentraron en algunas ramas: hostelería, que perdió 33.800 ocupados; intermediación financiera, con 24.400 menos; hogares que emplean personal doméstico, con 15.400; y comercio minorista, con 12.400. Estas pérdidas componen casi totalmente el conjunto de las acaecidas en las distintas ramas de servicios. A su vez, el empleo siguió aumentando en otras ramas dentro de este mismo sector, principalmente en actividades de servicios “de no mercado” o, en todo caso, muy vinculadas al sector público: sanidad y servicios sociales (114.700 empleos más, un 9,4 por 100), administración pública (75.600, un 6,1 por 100) y educación (34.500, un 3,1 por 100). Estos datos son, por otro lado, muy explicativos del distinto impacto de la crisis en el empleo masculino y femenino en 2008, dada la distinta composición por actividades económicas de éstos. Así, la caída en la construcción supone un fuerte lastre para el empleo masculino, que perdió por ella casi 544.000 ocupados; en el otro extremo, del ya citado total de empleos creados en la rama de sanidad y servicios sociales, nada menos que 91.900 corresponden a mujeres. No se trata, por tanto, de que no haya habido mujeres que perdieron su empleo en 2008, sino que la relativa concentración femenina en actividades más resguardadas (al menos por ahora) de la crisis han permitido que, en conjunto, el empleo de las mujeres haya conseguido crecer, si bien muy escasamente, en este año, incluso atendiendo sólo al cierre del ejercicio.

Como consecuencia de esa composición sectorial, en las características de los empleos por situación profesional (esto es, por cuenta propia o ajena) es inmediato observar que la caída de 2008 se concentró en el empleo asalariado en el sector privado, con 685.000 personas menos, un 4,9 por 100, y que ésta se vio en parte compensada por el crecimiento de los asalariados en el sector público, con 116.000 personas más, un 4 por 100 (cuadro II-7). De cualquier forma, el conjunto asalariado perdió un 3,4 por 100 de su empleo, lo cual es considerablemente más (en términos relativos y, por supuesto, en volumen) que las categorías de trabajo por cuenta propia, donde el descenso fue de sólo un 1,6 por 100.

El sector público aumentó su volumen de empleo

CUADRO II-7. OCUPADOS POR SITUACIÓN PROFESIONAL Y SEXO, 2008

(Miles de personas, cuarto trimestre, y variación interanual en miles y en porcentaje)

Situación profesional	Ambos sexos			Varones			Mujeres		
	2008 miles	Var. año miles	%	2008 miles	Var. año miles	%	2008 miles	Var. año miles	%
Por cuenta propia	3.535,0	-58,2	-1,6	2.383,4	-91,9	-3,7	1.151,6	33,7	3,0
Empleador	1.165,3	29,0	2,6	857,4	-3,4	-0,4	307,9	32,3	11,7
Empresario sin asalariados o trabajador independiente	2.110,3	-75,7	-3,5	1.412,4	-78,3	-5,3	697,8	2,5	0,4
Miembro de cooperativa	62,4	-6,2	-9,0	38,7	-9,7	-20,0	23,7	3,5	17,3
Ayuda familiar	197,0	-5,3	-2,6	74,9	-0,5	-0,7	122,1	-4,8	-3,8
Por cuenta ajena	16.308,2	-568,3	-3,4	8.948,9	-568,3	-6,0	7.359,3	0,0	0,0
Asalariados del sector público	3.029,5	116,2	4,0	1.423,9	47,9	3,5	1.605,5	68,2	4,4
Asalariados del sector privado	13.278,7	-684,6	-4,9	7.525,0	-616,2	-7,6	5.753,8	-68,2	-1,2
TOTAL	19.856,8	-620,1	-3,0	11.340,6	-656,5	-5,5	8.516,2	36,4	0,4

El total incluye los no clasificables por situación profesional.

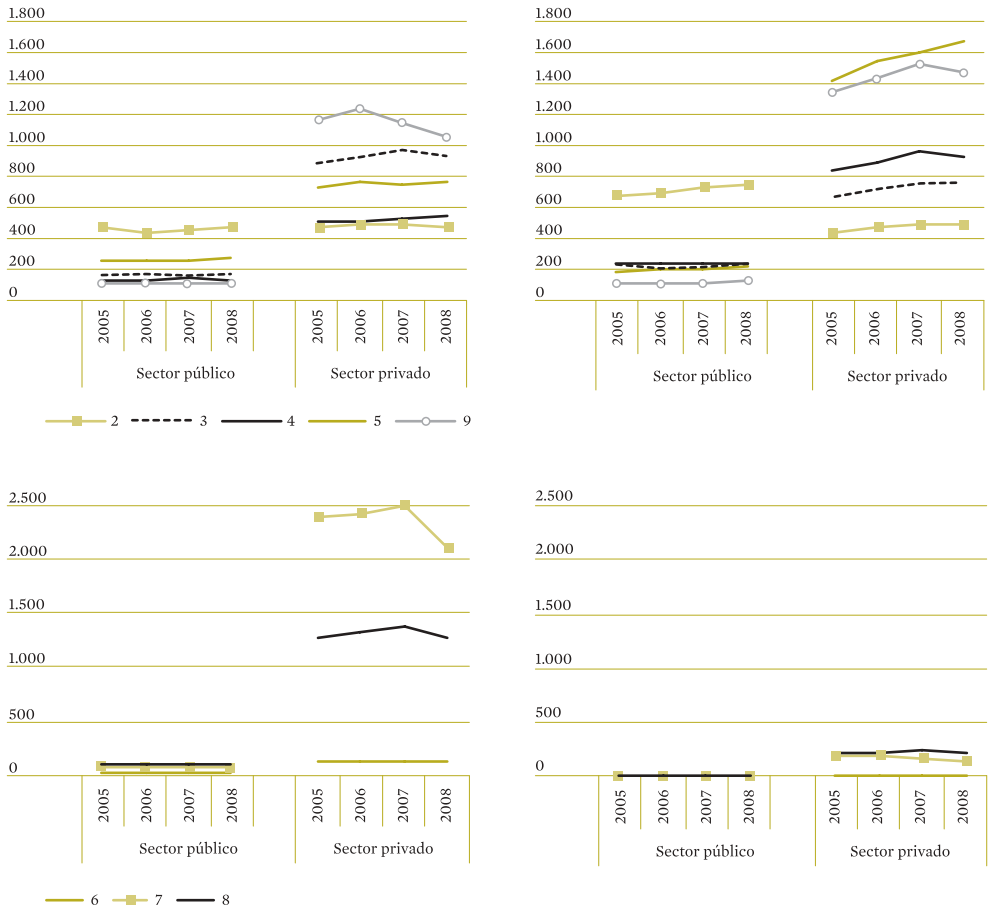
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

Cuando se detalla el género de los ocupados puede verse que también aumentó el empleo por cuenta propia femenino (en casi 40.000 personas, cerca de un 4 por 100), en plena correspondencia con el notable crecimiento del número de empleadoras (32.300 más que en el año anterior, un 11,7 por 100) y el ligero aumento del número de autónomas (un 0,4 por 100), circunstancia que no se dio entre los varones, que vieron reducirse el número de ocupados tanto entre los autónomos (un 5,3 por 100, 78.300 menos que en 2007) como, aunque en escasa medida, entre los empleadores.

Por otra parte, la correlación entre la concreta situación de los sectores institucionales y las actividades económicas que los componen con mayor peso en cada sexo es muy visible en la mucho más fuerte caída del empleo asalariado en el sector privado en el caso de los varones. Éstos disminuyeron en 616.200 personas, un 7,6 por 100, mientras que entre las mujeres el descenso fue de 68.200 personas, un 1,2 por 100. En 4 de cada 5 ocasiones, el menor número de asalariados privados masculinos se originó en la construcción, sector que apenas tiene representación en el empleo femenino. Pero esta correlación no explica que el incremento del empleo asalariado masculino en el sector público (un 3,5 por 100, lo que supone que trabajaron en éste cerca de 48.000 varones más que en el año anterior) sea menor que el femenino (un 4,4 por 100, 68.200 asalariadas más).

De hecho, se encuentra una explicación complementaria en la evolución por ocupaciones de los asalariados de uno y otro sexo (gráfico II-5), obviamente relacionadas —pero sólo en cierta parte— con las actividades económicas y con el sector institucional —público o privado— donde se encuadran los asalariados. La fortísima asimetría en la composición del empleo masculino y femenino en los grupos 6, 7 y 8 de la clasificación, que son los más relacionados con actividades concretas (de agricultura, industria y construcción) y que apenas suponen un

GRÁFICO II-5. ASALARIADOS POR SEXO, SECTOR PÚBLICO O PRIVADO Y OCUPACIÓN, 2005-2008
(Varones, columna izquierda; mujeres, columna derecha. Datos en miles de personas, cuartos trimestres)



GRUPOS CNO94

1. Dirección de las empresas y de la administración pública.
2. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales.
3. Técnicos y profesionales de apoyo.
4. Empleados de tipo administrativo.
5. Trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y vendedor de comercio.
6. Trabajadores cualificados en agricultura y pesca.
7. Artesanos y trabajadores cualificados de industrias manufactureras, construcción y minería, excepto operadores.
8. Operadores de instalaciones y maquinaria, montadores.
9. Trabajadores no cualificados.
10. Fuerzas armadas.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

pequeño porcentaje en las mujeres asalariadas del sector privado representa, sin duda, un factor importante en la distinta resistencia del empleo a la crisis según el sexo. Pero no es el único: El empleo como técnicos y profesionales superiores (grupo 2 de la CNO94) creció un 3 por 100 en el año 2008, tanto entre los varones como entre las mujeres en el sector público; pero como su volumen es bastante mayor en éstas, impulsó un mejor resultado femenino. Los técnicos y profesionales de apoyo crecieron más o menos lo mismo entre varones y mujeres en 2008 en el sector público (un 6,3 y un 6 por 100, respectivamente), pero en el sector privado se dio una diferencia muy clara, con un descenso del número de varones del 3,3 por 100 que contrasta con el crecimiento, del 1,9 por 100, en el de mujeres. Este mismo comportamiento diferenciado, aunque con menor contraste, se dio en el grupo 5 de la clasificación, que representa más o menos lo mismo —y tuvo la misma tendencia— entre varones y mujeres en el sector público, pero que en el encuadrable en el sector privado mostró una tendencia muy positiva en el caso femenino (donde creció en casi 63.000 personas, un 3,9 por 100), y sólo de atonía en el masculino (con unos 7.000 asalariados más en el sector privado, un 0,9 por 100).

Otro aspecto destacado en la evolución del empleo asalariado en 2008 reside en el distinto comportamiento del empleo indefinido y temporal independientemente del sector institucional —público o privado— al que se atienda. En efecto, en el cuarto trimestre del año el empleo indefinido en el sector privado creció en casi 33.000 personas (en términos interanuales), mientras cayó el temporal en algo más de 717.000, indicando esta cifra el origen de esa alta velocidad de ajuste vía empleo que presenta el mercado laboral español. En el sector público crecieron ambos tipos de empleo, en 63.000 y 53.000 personas, respectivamente, lo que sitúa el ritmo de crecimiento del temporal (7,2 por 100) muy por encima del correspondiente al indefinido (2,9 por 100). Si a ello se le añade la muy distinta incidencia de estos movimientos en cada sexo, el resultado es un notable acercamiento en las tasas de temporalidad por sector institucional, tanto que entre las mujeres esas tasas son claramente mayores en el sector público que en el privado: en el cuarto trimestre de 2008 la temporalidad femenina en el sector público se cifraba en un 31,9 por 100, mientras que en el sector privado era un 30 por 100. Y ello gracias no sólo a las pérdidas de empleos temporales femeninos en este último sector, sino también —y esto es realmente indicativo de la mejor posición femenina en los primeros embates de esta crisis— por el aumento, nada menos que en un 3,2 por 100, del empleo indefinido de mujeres en el mismo (cuadro II-8).

CUADRO II-8. ASALARIADOS POR SEXO, TIPO DE CONTRATO Y SECTOR INSTITUCIONAL, 2005-2008
(Miles de personas, cuartos trimestres. Variación interanual en miles y en porcentajes. Tasas de temporalidad como porcentaje de temporales sobre el total en cada caso)

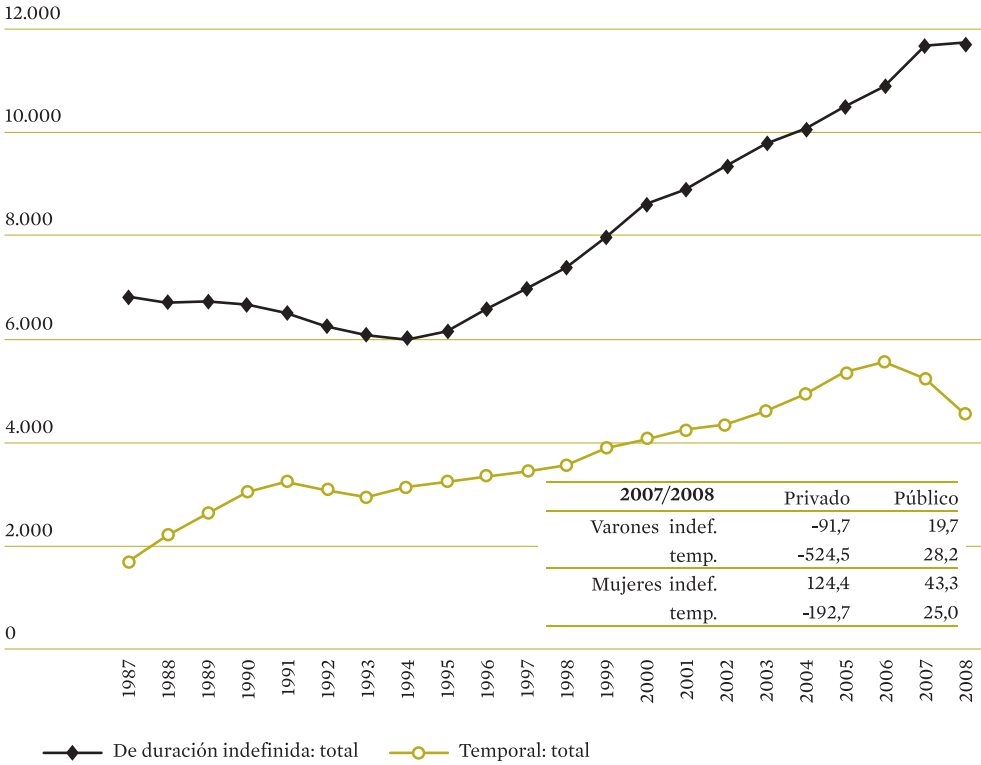
	Sector privado				Sector público			
	Total	Indefinido	Temporal	Tasa temp.	Total	Indefinido	Temporal	Tasa temp.
Ambos sexos								
2005	12.973,6	8.356,5	4.617,1	35,6	2.868,0	2.134,8	733,2	25,6
2006	13.558,1	8.762,9	4.795,2	35,4	2.908,0	2.134,4	773,6	26,6
2007	13.963,3	9.482,4	4.480,9	32,1	2.913,3	2.175,8	737,5	25,3
2008	13.278,7	9.515,1	3.763,6	28,3	3.029,5	2.238,9	790,6	26,1
Var. 2007-2008	-684,6	32,7	-717,3	-3,7	116,2	63,1	53,1	0,8
%	-4,9	0,3	-16,0		4,0	2,9	7,2	
Varones								
2005	7.771,7	5.117,8	2.653,9	34,1	1.393,5	1.117,9	275,6	19,8
2006	8.011,4	5.273,9	2.737,5	34,2	1.392,4	1.116,6	275,8	19,8
2007	8.141,2	5.577,2	2.564,0	31,5	1.376,0	1.126,3	249,7	18,1
2008	7.525,0	5.485,5	2.039,5	27,1	1.423,9	1.146,0	277,9	19,5
Var. 2007-2008	-616,2	-91,7	-524,5	-4,4	47,9	19,7	28,2	1,4
%	-7,6	-1,6	-20,5		3,5	1,7	11,3	
Mujeres								
2005	5.201,9	3.238,7	1.963,2	37,7	1.474,5	1.016,8	457,7	31,0
2006	5.546,7	3.489,0	2.057,7	37,1	1.515,6	1.017,8	497,8	32,8
2007	5.822,0	3.905,1	1.916,9	32,9	1.537,3	1.049,5	487,8	31,7
2008	5.753,8	4.029,6	1.724,2	30,0	1.605,5	1.092,7	512,8	31,9
Var. 2007-2008	-68,2	124,5	-192,7	-3,0	68,2	43,2	25,0	0,2
%	-1,2	3,2	-10,1		4,4	4,1	5,1	

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Cuando se observa en una perspectiva de largo plazo, llama la atención la distinta evolución del empleo indefinido y del temporal ahora y en los primeros años noventa (gráfico II-6). En aquel momento, el empleo asalariado temporal se redujo dos años consecutivos (1992 y 1993), pero el indefinido, que no había dejado de descender desde varios años antes (casi sin excepción desde 1988), no volvió a crecer sino a partir de 1995: en total, 863.000 asalariados con contrato indefinido menos en ese plazo. En la situación actual, la caída del empleo temporal ha sido sustancialmente mayor (350.000 temporales menos en el cuarto trimestre de 2007 que un año antes, y 664.000 menos en el cuarto trimestre de 2008), pero el empleo indefinido ha seguido creciendo, incluso —aunque poco— en 2008: 761.000 indefinidos más en 2007 y 96.000 más en 2008 (siempre en cuartos trimestres).

En el primer trimestre de 2009 el ulterior y más fuerte descenso del empleo temporal y el ligero crecimiento del indefinido sitúan la tasa de temporalidad global en un 25,4 por 100, siendo del 25,6 por 100 en el sector privado de la economía y del 24,4 por 100 en el sector público, es decir, casi igualadas y en niveles de 1988. Estos datos son fruto de la fuerte crisis, con un pésimo resultado en términos de destrucción de empleo asalariado, al menos por ahora concentrado en el temporal.

GRÁFICO II-6. EMPLEO ASALARIADO POR TIPO DE CONTRATO, 1987-2008
(Miles de personas, cuartos trimestres)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Es interesante comprobar que el distinto comportamiento de 2008 no obedece sólo al del sector público, sino también, y no poco, al del sector privado, y más en concreto al aumento en el número de mujeres asalariadas con contrato indefinido en este sector. El empleo temporal privado se redujo mucho en 2008 (717.000 personas menos en términos interanuales en el cuarto trimestre), mientras creció el indefinido, aunque sólo ligeramente (33.000 personas más). A su vez, en el sector público el empleo temporal creció en 53.000 personas en 2008, mientras el indefinido aumentó en 63.000 personas. Pero el detalle de estas cifras por sexo muestra que entre las mujeres el empleo indefinido creció nada menos que en 124.000 personas en el sector privado y en 43.000 en el público, frente a 92.000 varones indefinidos menos en el sector privado y 18.000 más en el público.

Importante aumento del empleo indefinido en el sector privado: 124.000 mujeres más

Un sorprendente crecimiento, sin duda, incluso cuando se descuenta el correspondiente a las ramas de servicios “no de mercado” (que no tiene por qué resultar, de otro lado, totalmente encuadrable en el empleo público) y atendiendo sólo al saldo neto de indefinidos y temporales en otras ramas de empleo asalariado en el sector privado: la rama de transportes contó con 21.700 asalariadas en dicho sector más que en el año anterior (un 11 por 100 más); la rama de actividades diversas de servicios personales, con 8.800 más (un 7 por 100); el comercio mayorista, con 8.600 (un 3,8 por 100). Como se analizará en el siguiente apartado, sería oportuno reflexionar acerca del impacto que sobre estos cambios pudiera seguir teniendo el contenido del Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo de mayo de 2006 (cuya principal plasmación normativa en vigor es la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, con el mismo título) en lo relativo al impulso de la contratación indefinida, con las cautelas derivadas del sustantivo cambio habido en el escenario en que se produjeron las reformas de 2006.

Menos sorprendente resulta la fuerza con que ha crecido la jornada a tiempo parcial en 2008 si se recuerda que puede ser consecuencia del propio ajuste del volumen de trabajo. Parece, de hecho, que su mayor recurso responde a ello, aunque desde luego no es tan inmediato como el menor número de efectivos temporales, como corresponde a la alta frecuencia de éstos y, sobre todo, a la clara concentración sectorial (en concreto en la construcción, donde la temporalidad era mucho más alta) que presenta —o, mejor dicho, presentaba todavía en el cuarto trimestre de 2008— la coyuntura adversa.

El número de ocupados con jornada a tiempo parcial aumentó en cerca de 100.000 personas (un 4 por 100), casi 70.000 de ellas mujeres (3,5 por 100), mientras se redujo el empleo en la jornada a tiempo completo (4 por 100) incluso, si bien más ligeramente (un 0,5 por 100), entre las mujeres. Así, después de largos años sin apenas movimiento³⁷, el peso en el total de este tipo de jornada creció 0,9 puntos en 2008, hasta un 12,5 por 100, alcanzando ya el de las mujeres un 23,3 por 100, aunque todavía a más de 10 puntos por debajo del promedio de la Unión Europea.

*El tiempo parcial creció
en 100.000 ocupados*

Quizá por esa mayor frecuencia de trabajo a tiempo parcial como vía de ajuste, se ha reducido de manera muy apreciable la voluntariedad de esta situación (cuadro II-9). No haber podido encontrar un trabajo a tiempo completo es el motivo que adujeron cerca de 950.000 personas que trabajaron a tiempo parcial en el cuarto trimestre de 2008, cifra superior en más de 200.000 personas la del mismo trimestre del año anterior. Con ello, este motivo ha pasado de representar el 30,9 por 100 de los casos a ser un 38,2 por 100 de los mismos. Entre los varones, el cambio ha sido más fuerte (del 30 al 45 por 100) que entre las mujeres (del 31,2 al 37,7 por 100), pero en ambos casos es ya, con notable distancia, el motivo más frecuente.

37. El cambio metodológico de la EPA en 2005 condicionó un fuerte incremento del tiempo parcial en ese año, del 9 al 13 por 100 sobre el total de la ocupación, pero meramente de nivel, y con un origen casi por completo de tipo estadístico (al recoger ahora mucho más subempleo por insuficiencia de horas). La evolución posterior volvió a mostrar estancamiento o incluso cierta tendencia descendente. Véase Memoria CES 2005 (pág. 246) y Memoria CES 2007 (págs. 333-334).

CUADRO II-9. OCUPADOS A TIEMPO PARCIAL POR MOTIVO EN 2008

Motivos, IV 2008	Varones	Mujeres
Total	495,2	1.983,8
Var. año miles	28,9	66,9
%	6,2	3,5
Seguir cursos de enseñanza o formación	109,6	168,6
Var. año miles	-16,1	12,4
%	-12,8	7,9
Enfermedad o incapacidad propia	14,3	27,3
Var. año miles	-4,1	6,1
%	-22,3	28,8
Cuidado de niños o de adultos enfermos, incapacitados o mayores	6,6	363,4
Var. año miles	1,8	20,7
%	37,5	6,0
Otras obligaciones familiares o personales	8,3	229,8
Var. año miles	-4,9	-62,5
%	-37,1	-21,4
No haber podido encontrar trabajo de jornada completa	200,5	747,3
Var. año miles	60,5	150,1
%	43,2	25,1
No querer trabajo de jornada completa	44,1	218,6
Var. año miles	-4,3	-43,3
%	-8,9	-16,5
Otros motivos	110,0	222,0
Var. año miles	-3,5	-14,4
%	-3,1	-6,1
No sabe el motivo	1,9	6,9
Var. año miles	-0,4	-2,1
%	-17,4	-23,3

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

El diferente impacto inicial de la crisis en las comunidades autónomas vino marcado, en buena medida, por sus distintas estructuras productivas³⁸, de manera que el empe-

La crisis alcanzó a todas las comunidades autónomas, en clara relación con su especialización productiva

oramiento generalizado de los mercados de trabajo al final de 2008 responde, en primer lugar, al calendario de avance de esa crisis en la economías regionales. En el último trimestre del año el empleo descendió en todas salvo en Asturias, donde aún se recogió un ligero incremento. La mayor caída porcentual correspondió a Canarias (8,7 por 100 menos ocupados que en el mismo trimestre del año anterior), seguida ya a bastante distancia por Andalucía (5,2 por 100 menos); los descensos menos pronunciados correspondieron, en el otro extremo, a Galicia, Baleares y Madrid (0,1 por 100 en los dos primeros casos, 0,5 por 100 en el último).

38. Véase al respecto el tratamiento de la economía regional en el apartado I.3.8 de esta Memoria.

Atendiendo a las tasas de empleo en proporción a la población de 16 a 64 años, la caída también fue general, aunque en estos términos a la excepción de Asturias (donde dicha tasa se situó al final del año 0,8 puntos por encima de la correspondiente al mismo periodo del año anterior), se añade un ligero crecimiento en Galicia (0,1 puntos en el mismo periodo). La tasa de empleo en el cuarto trimestre de 2008 disminuyó significativamente más que el promedio español (2,5 puntos menos que en el mismo trimestre de 2007) y de manera muy pronunciada en Canarias, con nada menos que 6,5 puntos de caída. Las reducciones fueron también significativamente más fuertes que el promedio en Castilla-La Mancha (4,1 puntos), Murcia (4 puntos) y Andalucía (3,8 puntos). En el otro extremo, además de los crecimientos ya señalados en Asturias y Galicia, el descenso fue significativamente más bajo en el País Vasco, Baleares y Madrid, pero en todos los casos se trata de reducciones muy considerables, por encima de 1 punto porcentual, en las tasas de empleo.

Las tasas de paro crecieron mucho, y sin excepciones, en todas las regiones. Lógicamente, los menores aumentos se dieron en Asturias y Galicia, pero incluso en estos dos casos rondaron los 2 puntos porcentuales, lo que ilustra bien a las claras la escasa entidad de los aumentos del empleo que se recogieron en ambas regiones, en absoluto al margen de la situación de crisis generalizada. El País Vasco, con 2,6 puntos, mostró el tercer menor aumento del paro, también de manera significativamente inferior al aumento para el promedio de las comunidades (que se situó en 4,8 puntos). También en concordancia con la evolución del empleo, el caso más negativo en el desempleo correspondió a Canarias, con un crecimiento espectacular, de 10,2 puntos, en la tasa de paro, pero no cabe obviar los incrementos, igualmente elevados y también muy por encima del promedio, que se recogieron en Andalucía, Murcia y Castilla-La Mancha. En estas tres comunidades la tasa de paro en el cuarto trimestre de 2008 era más de 7 puntos superior a la que se había recogido en el mismo trimestre del año anterior.

Con estos movimientos, además de un descenso generalizado en las tasas de empleo y un aumento igualmente generalizado en las de paro, se observan cambios claros en las posiciones relativas de las comunidades autónomas por lo que respecta a sus mercados de trabajo. En el lado del empleo, en apenas un año se esfumó la posición, ya por encima del objetivo marcado en la EEE del 70 por 100 en tasa de empleo, que mostraban cinco regiones españolas. Sólo la Comunidad de Madrid, ahora en primera posición, se mantenía en ese objetivo, con una tasa ligerísimamente superior al 70 por 100. En este panorama de descenso en las tasas de empleo, además de la destacada caída de Canarias, resulta muy visible el retroceso a posiciones relativamente más distantes de Andalucía y Extremadura, que en un solo año han visto esfumarse buena parte de la convergencia hacia el promedio que había obtenido en la última etapa de crecimiento económico. Pero

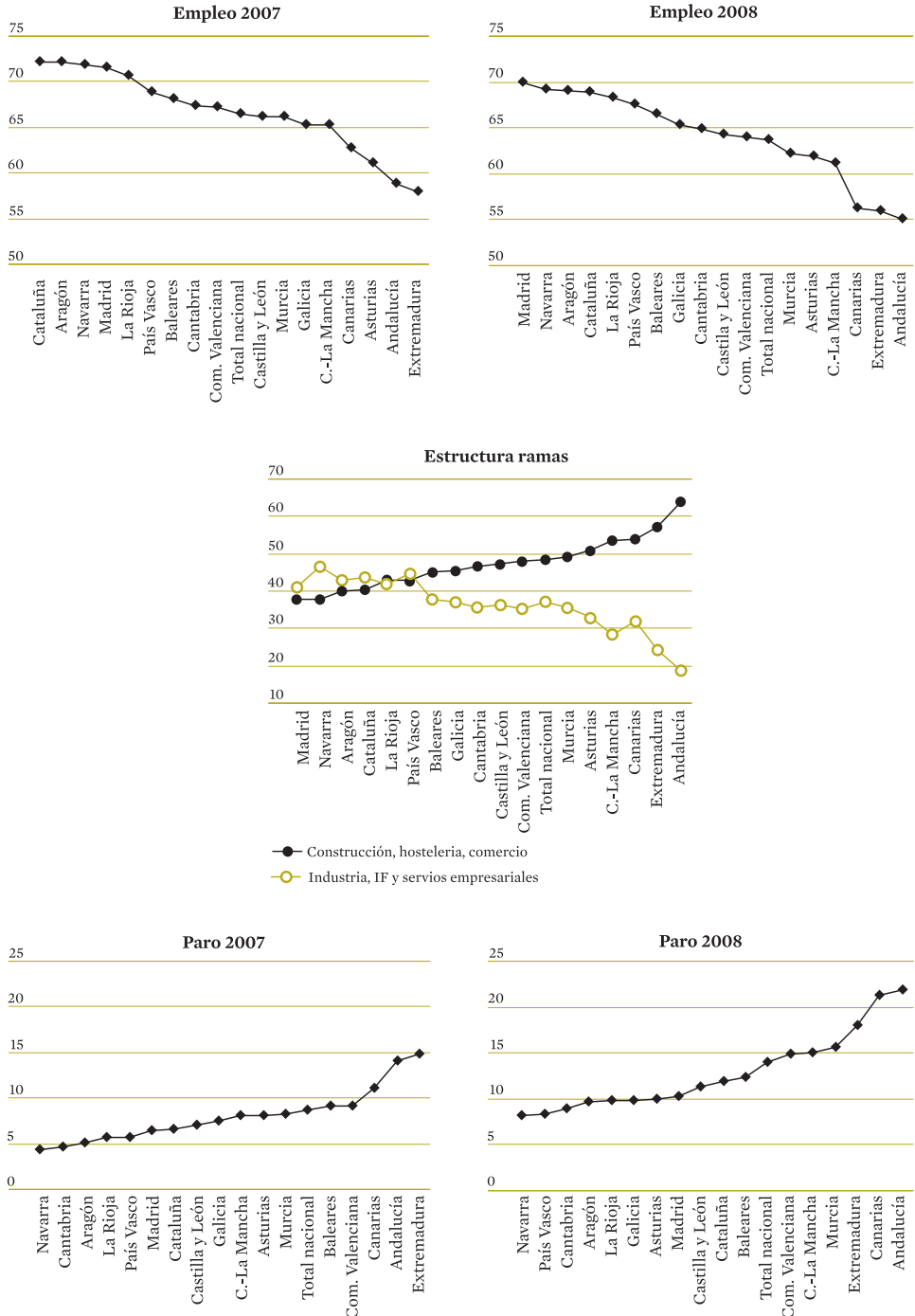
también es visible el retroceso de posiciones de Castilla-La Mancha y Murcia en el empleo.

En el lado del paro, por su parte, los datos de 2008 muestran —como uno de los primeros efectos de la crisis— una mayor apertura de distancias (lo que significa mayor dispersión territorial) en las tasas de paro, con cambios todavía más fuertes en el *ranking* regional. Aquí se observa el aumento generalizado hasta tasas por encima del 10 por 100 que resultaban excepcionales sólo un año antes, así como el mayor aumento del paro en esas mismas regiones más retrasadas en la convergencia (Andalucía y Extremadura) y también la bajada a posiciones claramente retrasadas tanto de Canarias (donde se viene reiterando el mucho mayor impacto de la crisis en su empleo) como de Castilla-La Mancha, Murcia, e incluso la Comunidad Valenciana, que comparte con las anteriores el tramo superior (15 por 100 y más) de las tasas de paro regionales al final de 2008.

Todas estas posiciones y movimientos tienen que ver, como ya se indicó antes, con las distintas estructuras productivas, aunque probablemente se trate más de cuándo comenzó el deterioro del mercado de trabajo que de cuánto terminará afectando la crisis al empleo, pues la fuerza y la previsible larga duración de ésta anticipan su generalización en todas las actividades económicas. Un modo de ilustrar esa relación entre modelo productivo e impacto inicial de la crisis en el empleo es comparar esas posiciones relativas que se acaban de ofrecer para empleo y paro en las comunidades autónomas y su evolución en el último año con lo que podría ser la línea básica de su distinta especialización productiva (gráfico II-7). Descontado el empleo en servicios no de mercado, claramente asociado al sector público y más resguardado de la coyuntura adversa (al menos por ahora), y descontados asimismo por su muy desigual peso regional el sector primario y las industrias extractivas, puede trazarse una clasificación regional (desde luego muy a grandes rasgos) con dos extremos: mayor peso relativo del conjunto construcción, hostelería y comercio y menor peso del conjunto manufacturas, intermediación financiera y servicios a empresas, por un lado, y esos mismos pesos en sentido inverso, por otro. En el primer caso el extremo estaría ocupado por Canarias; en el segundo caso, por la Comunidad de Madrid. El orden de las posiciones de las comunidades autónomas, en uno y otro sentido, coincide con bastante frecuencia con el de las tasas de empleo y de paro, y sobre todo con la evolución relativa en 2008, así como con el cambio en las posiciones relativas en varios casos muy destacados.

GRÁFICO II-7. MERCADOS DE TRABAJO Y ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS REGIONALES

Tasas de empleo y paro para población de 16 a 64 años, cuartos trimestres. Porcentaje de empleo en grupos de ramas (F+H, J+K) sobre total no agrario/mercado (suma C a K, O, y P de la CNAE 93) en 2007.



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

1.2.2. Las vías de entrada y salida en el mercado

El panorama general que se acaba de trazar podría resumirse en dos trazos muy destacados: fuertes caídas en el empleo y aumentos aún mayores en el paro. En ambos casos, en cualquiera de las perspectivas de estudio adoptadas se encuentran indicios de que el impacto diferencial de la crisis se debe a dos circunstancias: el modelo productivo, que habría condicionado una mayor fragilidad de parte del tejido económico, y con ello del empleo creado en el periodo de crecimiento; y la propia temporalidad, que habría permitido, en combinación con aquél, una caída no mayor, pero sí más rápida, en el volumen de empleo.

De hecho, la forma más frecuente de salida de la ocupación, hacia el paro o hacia la inactividad, es el fin de un contrato temporal, como muestran las cifras de la EPA

La vía más frecuente de salida es el fin del contrato

(cuadro II-10). En el conjunto de desempleados que llevan en tal situación menos de tres años, el peso de la rúbrica “fin del contrato” es, con mucho, el más elevado: más de la mitad de los desempleados en ese plazo habrían incurrido en tal situación tras finalizar su contrato de trabajo, mientras que el “despido o supresión del puesto” habría sido el motivo en un 15,5 por 100 de los casos. Entre las personas que se encuentran en situación de inactividad desde el punto de vista del mercado de trabajo pero que anteriormente estaban ocupadas (siempre en ese plazo de menos de tres años) la jubilación tiene mayor peso y, en general, los motivos muestran una distribución de frecuencias más homogénea; pero incluso aquí el peso del fin del contrato es cerca de un tercio.

CUADRO II-10. PARADOS E INACTIVOS ANTERIORMENTE EN EL EMPLEO POR MOTIVO
(Porcentajes sobre el total de quienes dejaron su último empleo hace menos de 3 años)

Motivos	Inactivos	Parados
	(Dejaron último empleo hace menos de 3 años=100)	
Despido o supresión del puesto (incluye regulación de empleo)	7,1	15,5
Fin del contrato	32,0	57,5
Enfermedad o incapacidad propia	12,9	3,5
Realizar estudios o recibir formación	10,2	3,4
Cuidado de niños o de adultos enfermos, incapacitados o mayores	6,2	1,8
Otras responsabilidades familiares	2,2	1,0
Jubilación normal	6,7	0,3
Jubilación anticipada	10,2	
Otras razones	11,9	15,9
No sabe	0,5	1,0

Pro memoria: El número de inactivos que dejaron su último empleo hace menos de tres años asciende en estos datos a 2,8 millones de personas y el de parados a 1,4 millones.
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa (variables de submuestra).

CUADRO II-11. FLUJOS EN EL MERCADO DE TRABAJO: MOVILIDAD EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD, 2008

(Personas que cambian de una a otra posición en cada trimestre, datos en miles)

	Salidas hacia			Total
TI 2008	Empleo	Paro	Inactividad	Salidas
Entradas desde				
Empleo		642,9	675,9	1.318,8
Paro	546,8		405,2	952,0
Inactividad	624,3	604,4		1.228,7
Total Entradas	1.171,1	1.247,3	1.081,1	3.499,5
TII 2008				
Empleo		690,9	614,2	1.305,1
Paro	661,8		425,3	1.087,1
Inactividad	602,5	653,7		1.256,3
Total Entradas	1.264,3	1.344,6	1.039,5	3.648,4
TIII 2008				
Empleo		776,5	744,8	1.521,3
Paro	702,4		492,0	1.193,9
Inactividad	701,5	663,0		1.364,9
Total Entradas	1.403,9	1.439,5	1.236,8	4.080,1
TIV 2008				
Empleo		1.026,8	834,9	1.861,8
Paro	708,9		461,8	1.170,7
Inactividad	655,3	763,5		1.418,8
Total Entradas	1.364,2	1.790,3	1.296,7	4.451,2

Fuente: INE, *Análisis de flujos del mercado laboral a partir de los datos de la EPA*, serie 2007-2008.

Y es que tras los volúmenes de empleo, paro e inactividad hay unos flujos muy elevados —posiblemente más elevado en el caso español como efecto derivado de la temporalidad— de personas que transitan, en cada momento, entre estas situaciones. También con datos de la EPA (cuadro II-11) puede verse cómo, en cada trimestre de 2008, entre 3,5 y 4,5 millones de personas cambiaron de situación en el mercado de trabajo. Así por ejemplo, en el cuarto trimestre del año casi dos millones de personas salieron del empleo, de las cuales 1 millón pasó al paro y el resto a la situación de inactividad, pero es que otro millón largo salió del paro, con más de 700.000 ingresos desde éste en el empleo y más de 460.000 en la inactividad. Y cerca de otro millón y medio más salió de esta última posición, pasando casi por mitades al empleo y al paro. Estos mismo flujos, en dirección contraria, se traducen en 1,4 millones de entradas al empleo, 1,8 millones de entradas al paro y 1,3 millones a la inactividad.

El saldo de entradas y salidas trasluce, evidentemente, la destrucción de empleo, el crecimiento del paro y —en la inactividad— el efecto combinado de la dinámica de la población y su participación laboral, que exhiben en este año 2008, como se señaló al inicio, un sorprendente dinamismo de la población activa. Pero el tamaño de los flujos también muestra la alta movilidad entre situaciones que presenta el mercado español, pues en el conjunto de los cuatro trimestres de 2008 se habrían producido casi 16

CUADRO II-12. CONTRATOS REGISTRADOS, 2005-2008

(Acumulado anual, miles)

	Total contratos	Var. año		Indefinidos	Var. año		Temporales	Var. año	
		miles	%		miles	%		miles	%
2005	17.165	814	5,0	1.543	123	8,7	15.622	691	4,6
2006	18.527	1.362	7,9	2.177	634	41,1	16.350	727	4,7
2007	18.622	95	0,5	2.220	43	2,0	16.402	52	0,3
2008	16.601	-2.021	-10,9	1.903	-318	-14,3	14.699	-1.703	-10,4

Fuente: SISPE, Datos de demandantes de empleo, paro registrado y contratos, diciembre 2008.

millones de movimientos, para una población en edad laboral (de 16 a 64 años) de 30,8 millones de personas en la media del año. Y, con ello, apunta a una faceta más de lo que se conoce como “segmentación” en el mercado de trabajo, puesto que la movilidad se asocia con una posición menos estable en el empleo —aunque desde luego dicha posición no es la única causa. Los mismos datos de la EPA sobre flujos apuntan, por otro lado, a cierto aumento de esta movilidad a lo largo del año, extremo por lo demás plausible en un momento de aceleración en la caída del empleo y en el aumento del paro, que vendría a contrarrestar la menor movilidad derivada de la menor contratación.

Esta última arrojó, en el acumulado de 2008 (cuadro II-12), un volumen en torno a los 16 millones de contratos registrados, 2 millones menos que en el año anterior. En el total de la reducción el mayor peso corresponde a los contratos temporales, de los cuales se celebraron 1,7 millones menos que en 2007, lo que supone un descenso del 10,4 por 100. Pero la caída de los indefinidos en el conjunto de 2008 fue relativamente más intensa, con 318.000 contratos menos que en el año anterior que arrojan un descenso en el ritmo de contratación indefinida del 14,3 por 100. Este es un mal dato, pero no debe interpretarse como una reducción en la contratación indefinida. En realidad cabe preguntarse cómo es que *pese a todo* se celebraron 1,9 millones de contratos indefinidos *nuevos*, con un ritmo mensual descendente pero que aún en diciembre recogió 103.000 nuevos registros de indefinidos.

En el conjunto del año se registraron 779.700 conversiones en indefinidos de contratos temporales, así como 236.400 bajo la modalidad de fomento de la contratación indefinida; juntos a ellos, también se registraron 876.100 nuevos contratos indefinidos de la modalidad ordinaria, tanto bonificados como no bonificados. En todos los casos el descenso es considerable respecto a las cifras de 2007, pero cabe insistir en la relativa robustez de los resultados. En parte, ello puede deberse al sistema de incentivos vigente a raíz del AMCE, pero sólo en parte, y no tanto en la vertiente de las bonificaciones como por el propio acogimiento (no bonificado) al fomento de la contratación indefinida. Del total de contratos indefinidos nuevos registrados en 2008 (1,12 millones), más de la mitad (892.900) se celebraron

Caída en la contratación registrada

acogidos a medidas de fomento de la contratación indefinida; a su vez, en las conversiones se acogieron 341.300 de ellas, es decir, cerca de la mitad, pero apenas 40.000 con bonificación. Finalmente, de los 876.100 contratos indefinidos ordinarios, sólo se acogían a medidas de fomento 88.900. Un repaso a los colectivos de bonificación (cuadro II-15) muestra la escasa relevancia de varios tipos de ellas, y el peso en el total de acogidos correspondiente a los no bonificados, así como el alcance generalizado del descenso en 2008 respecto del año anterior.

Por lo que hace a las salidas del empleo, el predominio de la finalización del contrato en los motivos de desempleo que se obtiene de la lectura de los datos de la EPA puede apoyarse también en los correspondientes a los perceptores de prestaciones por desempleo³⁹, donde resulta igualmente visible. Pero en estas cifras (gráfico II-8) lo realmente destacable es el aumento, desde 2003, de los parados a resultas de “otros despidos”, en coincidencia con lo dispuesto en la Ley 45/2002, dado que además los acogidos a ella son mayoritarios en esa rúbrica de la estadística⁴⁰. El aumento en el último año ha sido aún mayor, tanto como que esta rúbrica se sitúe ya bastante cerca en importancia cuantitativa, de la “finalización del contrato” temporal (aunque cabe recordar que se trata de perceptores de prestación contributiva, que son sólo una parte no ya de los perceptores, sino de los propios desempleados). En el promedio de 2008, cerca de 440.000 beneficiarios de prestación contributiva provenía de “otro tipo” de despidos, lo que supone un 39,9 por 100 del total de perceptores, y otros 580.000 del fin de un contrato, lo que supone un 52,7 por 100. Si se atiende a los datos mes a mes a lo largo de 2008, la progresión en los perceptores por fin de contrato es fuerte y sostenida (desde 503.600 en enero hasta 812.300 en diciembre), pero es mayor todavía la de los perceptores por “otro tipo” de despidos, que han visto doblarse su número entre el inicio y el final del año (354.300 en enero, 600.000 en diciembre), y que en los dos primeros meses de 2009 han alcanzado los 695.100, frente a una progresión más moderada (hasta 858.900) en las finalizaciones de contratos.

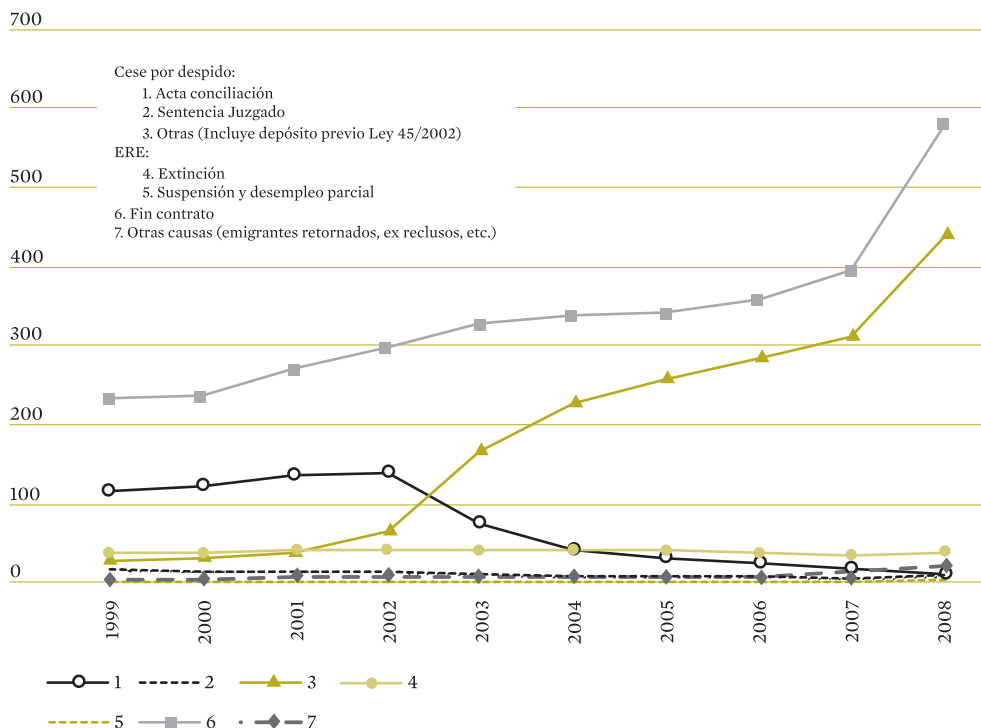
*Aumento de los despidos
de la Ley 45/2002*

39. Véase también al respecto el apartado III.7.7 de esta Memoria.

40. Con datos procedentes del SPEE, los beneficiarios de prestaciones en este motivo ascendían en 2008 a 376,9 miles, esto es, más de cuatro de cada cinco de los recogidos en la rúbrica de “otros despidos”. Como es sabido, la citada ley estableció, entre muchos otros cambios de calado, que no se devengarían los denominados salarios de tramitación cuando el empresario hubiese reconocido la improcedencia y depositado la indemnización en el Juzgado de lo Social en el plazo de 48 horas siguientes al despido, y que la decisión empresarial de despido se entendería, por sí misma y sin necesidad de impugnación, como causa de situación legal de desempleo. Para una completa enumeración de los cambios efectuados en la reforma de 2002 véase el epígrafe 4.1.3 del capítulo II de la Memoria CES 2002 (págs. 358 a 374).

GRÁFICO II-8. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES DE NIVEL CONTRIBUTIVO, SEGÚN CAUSA DE ACCESO A LA PRESTACIÓN, 1999-2008

(Media anual de datos al final de cada mes, miles de personas)



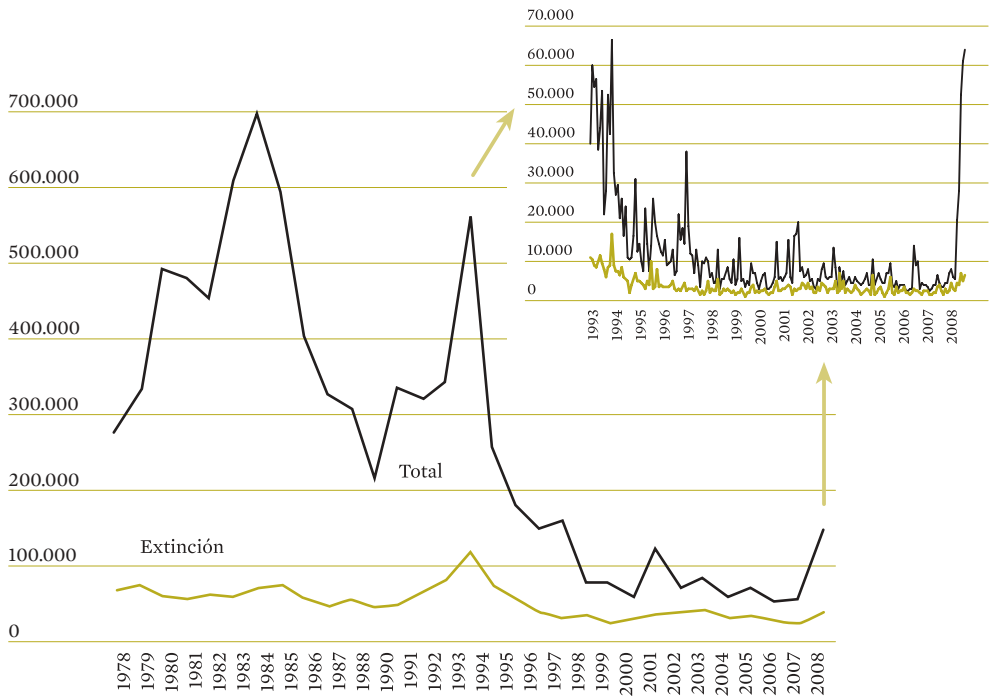
Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

En este conjunto general de salidas de la ocupación puede verse la reducida importancia cuantitativa de los despidos colectivos. Pero los datos de trabajadores afectados por ERE

Preocupante repunte en los afectados por ERE

en 2008, en total y por expedientes de extinción, muestran un claro repunte. Éste no es, desde luego, comparable en su total anual con los datos que arrojaba el mercado de trabajo español en los primeros años noventa y —sobre todo— en los años ochenta, cuando la llamada reconversión industrial afectaba a más de 500.000 trabajadores cada año (a más de 600.000 en el periodo 1983-85). No obstante, los datos del final del año son más que preocupantes, con cifras en diciembre de 2008 y en los primeros meses de 2009 absolutamente equiparables (en torno a 60.000 personas afectadas en cada mes) a las de los peores registros mensuales de 1992-93, aunque no tanto —al menos por ahora— en despidos como en el total de afectados por regulación de empleo. A diciembre de 2008 el total de trabajadores afectados por ERE fue en números redondos de 52.500, de los cuales 7.000 corresponden a ERE de extinción; a marzo de 2009, el total de afectados fue de 55.600, de los cuales 6.300 corresponden a ERE de extinción (gráfico II-9).

GRÁFICO II-9. TRABAJADORES AFECTADOS POR ERE TOTAL Y DE EXTINCIÓN, 1978-2008
(Miles de personas, datos anuales y serie mensual para 1993-2008)



Fuente: MTIN, *Estadística de Regulación de Empleo*.

El panorama sectorial de los ERE en 2008 está lógicamente condicionado no tanto por el distinto impacto de la crisis en las actividades económicas que antes se recordó sino también —y sobre todo— por el distinto tamaño medio de las empresas en esas actividades (e incluso por algunos otros condicionantes menos explícitos, como la ausencia casi completa del sector financiero a lo largo de toda la serie histórica de ERE, pese a la evidente repercusión en salidas del empleo que tuvieron las grandes fusiones acaecidas en dicho sector en los tres últimos decenios). En todo caso, cabe recordar que en 2008, atendiendo al total de expedientes autorizados, el automóvil originó el 26,6 por 100 de los trabajadores afectados. En un total de 44 ramas, 9 de ellas concentraron un 70,4 por 100 de los afectados. Atendiendo sólo a los despidos por esta vía, la rama más afectada fue la construcción, con un 11,5 por 100 del total, seguida de la fabricación de productos minerales no metálicos, proveedora de la construcción, donde se generó el 9,8 por 100 del total de despidos por ERE, y de dos ramas poco relacionadas con ésta: la de comunicaciones (con un 8 por 100), y el textil-confección que, con un 7,9 por 100, volvió a reflejar una situación estructuralmente muy negativa, sin duda ahora agudizada por la coyuntura económica adversa. De todas formas, la concentración por ramas de las extinciones fue algo menor que la que mostraba el total de ERE, sin duda

porque el fuerte peso del automóvil en la regulación de empleo no se refleja —afortunadamente— en los despidos: nueve ramas concentraron el 57 por 100 de éstos.

Por lo demás, el repaso de las causas de los expedientes, aunque limitado a la no muy clara clasificación acuñada para éstas, muestra que el mayor incremento correspondió a las causas organizativas o de la producción, que prácticamente multiplicaron por cuatro (hasta 75.000 personas) el número de trabajadores afectados; no obstante, las causas económicas (problemas de tesorería y financiación, restricción de la demanda y rescisiones de contratos, quiebra, suspensión de pagos y deudas, baja productividad, y la genérica aplica-

Las causas económicas, mayoritarias en los despidos por ERE

ción de medidas económicas) crecieron también de forma muy pronunciada y fueron mayoritarias en el caso de los despidos colectivos instrumentados a través de los ERE de extinción. De todas formas, en una perspectiva temporal algo más amplia (cuadro II-13) parece que las causas económicas han venido siendo las más frecuentes en la regulación de empleo, excepto en los años 2006 y 2007, donde habían perdido su posición primera y muy distanciada en el total de afectados tanto por la reducción en el número de éstos como por el repunte de los correspondientes a las causas organizativas y de la producción.

CUADRO II-13. TRABAJADORES AFECTADOS POR ERE SEGÚN CAUSA Y TIPO, 1999-2008

	Total causas	Económicas				Técnicas	Organizativas o de producción	Fuerza mayor y otras
		Total económicas	Problemas tesorería o financiación	Aplicación medidas económicas	Resto			
Total ERE autorizados								
1999	77.667	40.832	8.879	18.190	13.763	11.482	14.142	11.211
2000	60.325	38.569	9.197	20.388	8.984	7.142	6.658	7.956
2001	122.344	45.005	10.857	22.191	11.957	8.418	59.665	9.256
2002	71.643	38.882	11.620	17.502	9.760	8.854	17.931	5.976
2003	83.481	44.401	11.788	22.403	10.210	6.525	18.025	14.530
2004	60.276	33.791	9.022	16.993	7.776	7.257	15.831	3.397
2005	72.563	35.069	9.029	21.036	5.004	6.580	19.014	11.900
2006	51.952	24.209	6.490	12.944	4.775	2.989	20.576	4.178
2007	58.401	23.586	6.377	12.767	4.442	5.801	20.760	8.254
2008	148.088	60.307	21.120	22.122	17.065	7.010	74.969	5.802
ERE de extinción								
1999	25.651	18.260	4.543	11.095	2.622	4.265	2.127	999
2000	29.717	22.831	5.681	13.998	3.152	3.026	3.100	760
2001	37.778	25.317	7.136	15.288	2.893	4.537	6.604	1.320
2002	39.975	26.166	8.438	13.759	3.969	4.208	8.066	1.535
2003	42.960	31.610	7.393	20.282	3.935	2.590	7.033	1.727
2004	31.169	23.701	5.612	14.373	3.716	2.738	4.252	478
2005	34.911	25.823	5.696	17.989	2.138	870	7.515	703
2006	27.169	19.200	5.218	12.378	1.604	657	6.467	845
2007	25.742	18.832	5.086	12.172	1.574	991	5.094	825
2008	40.572	28.914	11.961	13.684	3.269	1.283	9.227	1.148

Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Un aspecto a considerar en esta evolución es el posible impacto derivado del aumento de procedimientos concursales y, dentro de ellos, de expedientes laborales. Con datos del Consejo General del Poder Judicial⁴¹, en los cuatro trimestres de 2008 el número de concursos habría sido de 4.813, con un incremento interanual creciente en cada trimestre, tanto que en el último se situó en un 256 por 100. Dentro de estas cifras, los expedientes laborales fueron 937, más de la mitad de ellos correspondientes al final del año, cuando el incremento se situó, respecto del mismo momento del año anterior, en algo más de un 300 por 100. A su vez, la Estadística Concursal (EC) del INE para 2008 arroja 2.528 empresas concursadas en el año: casi tres veces más que en 2007 (con 880). Pero más allá de estas cifras no se dispone —y es necesario subsanar esta carencia— de información sobre el número de trabajadores afectados. La EC ofrece una distribución por tamaños de las empresas concursadas, pero aproximar a través de ella el número de despidos o en general de trabajadores afectados no sólo exige adoptar excesivos supuestos⁴², sino que es claramente incorrecto: tanto como lo sería equiparar el número de despidos en empresas afectadas por ERE de extinción al total de trabajadores que componen la plantilla de esas empresas. De todas formas, lo que es innegable es el fortísimo crecimiento de los concursos, de las empresas concursadas y de los expedientes laborales⁴³.

Volviendo a los ERE, la obligatoriedad de introducir un plan social cuando los procedimientos afecten a empresas de 50 o más trabajadores (artículo 51.4 del ET) obliga a buscar soluciones alternativas o de acompañamiento que vayan más allá de la mera extinción de puestos de trabajo, teniendo en cuenta el fin colectivo del plan, que consiste tanto en minimizar el impacto social de la reducción de plantillas como en presentar opciones que faciliten el mantenimiento o reincorporación en el mercado laboral de los trabajadores afectados por el despido. Por tanto, el plan social no serviría únicamente para ajustar una plantilla, sino que podría ser un instrumento favorecedor del empleo, aunque en escasas ocasiones cumpla esta función.

El plan social en los ERE

La información acerca de los contenidos de los ERE y específicamente de los planes sociales de los mismos, es en general poco accesible y por el momento puede

41. *Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales, 4º trimestre 2008* [www.poderjudicial.es].

42. Entre otras cosas porque el último tramo es un intervalo abierto: 100 o más trabajadores. Podría asumirse alguna cifra más o menos razonable para la plantilla media en este tramo, por ejemplo 250 trabajadores, y tomar valores centrales para los demás intervalos. Con ello se obtendrían 85.000 trabajadores, que sería la plantilla total de las empresas concursadas en 2008.

43. Precisamente en este contexto de crisis y crecimiento del número de empresas concursadas se llevó a cabo una reforma de urgencia de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, por medio del Real Decreto-Ley 3/2009, de 27 de marzo, de Medidas urgentes en materia tributaria, financiera y concursal ante la evolución de la situación económica, que, entre otros aspectos, modificó el artículo 64, apartados 1 y 3 de la misma, estableciendo que se tramitarán ante el juez del concurso, y conforme a las reglas específicas contenidas en aquélla, los expedientes de modificación sustancial de condiciones de trabajo y de suspensión o extinción colectiva de las relaciones laborales, una vez declarado el concurso, y no, como antes, desde la solicitud de declaración del concurso. Entre otros aspectos, ello conlleva la necesidad de un tratamiento estadístico adecuado de tales supuestos.

constatarse la escasez de los estudios realizados sobre esta materia. No obstante, para 2008 se cuenta con un estudio (recuadro II-3) de evidente interés, si bien su alcance está limitado por ceñirse al análisis de los ERE planteados en 2007 y 2008 ante la Dirección General de Trabajo del MTIN, esto es, dejando fuera la mayor parte de los expedientes, que son los tramitados ante la autoridad laboral de cada comunidad autónoma.

RECUADRO II-3. PRINCIPALES MEDIDAS CONTENIDAS EN LOS PLANES SOCIALES DE LOS ERE TRAMITADOS ANTE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRABAJO (2007-2008)

Medidas con repercusión en el mercado laboral

Recolocaciones directas: habitualmente acompañadas de garantías que eviten la pérdida de derechos adquiridos. En supuestos de novación contractual, en los que hay derecho a indemnización, los trabajadores suelen renunciar a la misma a cambio de garantías de mantenimiento en el nuevo puesto de trabajo.

Movilidad geográfica: acompañada habitualmente del abono de una cuantía. Escaso éxito en los planes.

Reajustes temporales de la jornada laboral: aplicación de la reposición de la duración de la prestación del RD 2/2009 a las suspensiones producidas en 2009 seguidas de posterior extinción.

Bolsas de empleo: la reincorporación del trabajador dependerá de las necesidades de la empresa en el periodo fijado. Suele acompañarse de un pacto de devolución de una parte de la indemnización si se consigue un empleo antes del fin del plazo fijado. Es habitual que los mayores de 50 años reciban un trato preferente.

Recolocaciones diferidas: habitualmente incluye el compromiso de la empresa durante un período de 2 años y se acompaña de un porcentaje de la indemnización pactada. Suele acompañarse de medidas que favorezcan la estabilidad del trabajador en el mercado laboral, como recibir formación en el periodo de espera.

Ayuda individualizada a la búsqueda de empleo: mediante la contratación de los servicios de una consultora. Sólo suele exigirse resultado en el caso de mayores de 55 años.

Jubilación parcial: se adopta para trabajadores a partir de 60 años con 30 años de cotización efectiva, 6 años de antigüedad en la empresa y contrato a tiempo completo.

Externalización de servicios: trabajadores de la empresa por cuenta ajena pasan a ser autónomos y prestan servicio, entre otras, a la empresa reestructurada.

Medidas que afectan a la situación personal del trabajador

Jubilaciones anticipadas: medida muy presente en los planes. Suelen ofrecerse a trabajadores de entre 57 y 59 años que cumplan los requisitos para acceder a prestaciones de jubilación. Recibirán de la empresa un complemento de las prestaciones públicas que reciban y ésta cotizará por ellos hasta que lleguen a la jubilación. Suscripción de un Convenio Especial con la Seguridad Social.

Prejubilaciones: medida muy presente en los planes sociales. Habitualmente se ofrecen a trabajadores a partir de 52 años. El empresario complementará la prestación de la Seguridad Social a la que acceda el trabajador. Además firmará un Convenio Especial con la Seguridad Social para cotizar por el trabajador como si éste estuviera en activo.

Excedencias: derecho del trabajador a volver a su puesto en el plazo pactado. En ocasiones se acompaña de una retribución equivalente a un porcentaje del salario habitual.

Bajas incentivadas: una de las medidas más presentes en los planes sociales y que más aceptación tiene entre los trabajadores. Suele consistir en el abono de una cuantía superior a la indemnización legalmente establecida de 20 días por año con un máximo de 12 mensualidades.

Fuente: Juana María Serrano García: “El plan social obligatorio para las reestructuraciones empresariales socialmente responsables”, en *Temas Laborales, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 99; 2009.

1.3. POLÍTICAS DE EMPLEO

1.3.1. Balance del año

A lo largo del año, y dada la rapidez e intensidad con que la crisis ha mostrado su virulencia en el mercado de trabajo, las políticas de empleo han debido adecuarse a estos cambios, mediante la adopción de medidas específicas para contrarrestar los efectos negativos, cuyo elemento central ha sido el rápido e intenso crecimiento del número de personas en situación de desempleo. A pesar de que, en este contexto, se han hecho mayores esfuerzos para garantizar la protección a los trabajadores, las políticas activas de empleo también deben desempeñar un papel prioritario para facilitar la adecuación de estos trabajadores a las nuevas circunstancias del mercado laboral.

Por lo que se refiere a las políticas activas de empleo, se distinguen dos categorías de actuaciones: las relativas a los programas de fomento y de gestión del empleo y las relativas a las acciones de formación y mejora de la empleabilidad. Entre las primeras se encuentran las acciones de información y orientación para desempleados y el apoyo en el proceso de búsqueda de empleo, la modernización de los servicios públicos de empleo, el estímulo a la contratación de personas con discapacidad y el apoyo al autoempleo. Entre las segundas, la formación ocupacional y continua, además de las escuelas taller y casas de oficio.

La Ley 43/2006 identificó, en relación a las actuaciones de fomento y gestión del empleo, algunas acciones que deberían abordarse en breve plazo, con el fin de fomentar el empleo estable. Entre ellas, se señalaba prioritario abordar la modernización de los servicios públicos de empleo y la reforma de las políticas activas de empleo. Sin embargo, dos años después de la aprobación de la Ley, prácticamente, no se ha avanzado en ninguna de ellas más allá

*Constitución del Consejo
General del Sistema
Nacional de Empleo*

del desarrollo de los órganos e instrumentos que configuran el Sistema Nacional de Empleo (SNE), entre los cuales se definía el Consejo General, cuyas funciones van precisamente en la línea de las actuaciones señaladas anteriormente.

De hecho, a pesar de que la norma que desarrolla la configuración del SNE⁴⁴ se remonta a finales de 2007, no fue hasta finales de 2008 cuando se concretó la constitución del Consejo, con el nombramiento de los vocales que lo compondrían y definiendo las líneas de actuación para 2009 (recuadro II-4). Es de esperar que el Consejo General del SNE favorezca la coordinación entre el SPEE y los servicios públicos de empleo autonómicos, con el objetivo de mejorar el funcionamiento en conjunto de todos ellos. Asimismo, junto a las comunidades autónomas también están representados en el Consejo General los interlocutores sociales.

RECUADRO II-4. LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL PROGRAMA ANUAL DE TRABAJO DEL CONSEJO GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO

- a) Definir e implementar un sistema estable de orientación para facilitar la construcción de itinerarios para el empleo.
- b) Identificar los procesos para la acreditación y certificación para la formación para el empleo y desarrollar los instrumentos para realizarlos.
- c) Hacer ampliamente accesible la oferta disponible en el mercado y adecuar los indicadores de intermediación.
- d) Establecer objetivos e indicadores en los programas para el empleo y en los programas de formación.
- e) Establecer un sistema de coordinación de la Red de Servicios Públicos de Empleo.
- f) Atender preferentemente en las ofertas de actividad, la inserción de los colectivos en situación desfavorecida.
- g) Ampliar y extender la gestión directa de los servicios de empleo y de prestaciones a los usuarios a través de Internet. Posibilitar el autorreconocimiento de las prestaciones por desempleo y el acceso a la oferta de empleo y de actividad.

El desarrollo de estas líneas de actuación puede contribuir a avanzar en la modernización del SPEE, que debería ser la base para el diseño y desarrollo de un Plan Global de modernización dirigido a mejorar la calidad de los servicios. En esta misma línea, sigue vigente la necesidad de regular el papel de los agentes que intervienen en el mercado de trabajo y su ámbito de actuación: servicios públicos de empleo, entidades colaboradoras, agencias de colocación y empresas de recolocación. Entre las competencias del Consejo también se abordan, aunque de forma aislada, medidas de políticas activas de empleo, frente a la reforma global de las mismas que redundaría en

44. Véase para un mayor detalle el apartado II.1.2 de la Memoria CES 2007.

mayor eficacia. Estas actuaciones que, en cualquier caso, deberían ir dirigidas especialmente a las mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y población inmigrante, en la coyuntura actual son aún más necesarias para favorecer la reinserción de los desempleados en el mercado laboral.

En este sentido, la publicación desde 2006 del indicador de ocupabilidad de los desempleados resulta útil para determinar los colectivos de atención preferente de las políticas activas de empleo. Sin embargo, a pesar de que la disponibilidad de este indicador permite relacionar el perfil de los parados con algunas variables que condicionan la salida o permanencia de su situación de paro y que, por tanto, debería servir para concentrar la atención de los servicios públicos de empleo, parece que todavía no se está utilizando adecuadamente para determinar los colectivos beneficiarios de las políticas activas.

La combinación de las variables consideradas para el cálculo de este indicador (antigüedad en el desempleo, ámbito geográfico de búsqueda, número de ocupaciones demandadas inferior a tres y percepción del subsidio de mayores de 52 años o beneficiario del programa de Renta Activa de Inserción) se ha formulado para establecer cuatro

Perfil de beneficiarios de las políticas activas de empleo: indicador de ocupabilidad

CUADRO II-14. OCUPABILIDAD DE LOS PARADOS REGISTRADOS POR EDAD, SEXO, NIVEL DE ESTUDIOS Y SECTOR DE ACTIVIDAD, 2008
(Porcentaje de parados registrados. Datos a final de año)

		Muy baja	Baja	Media	Alta
Sexo	Hombres	9,09	27,96	39,81	23,14
	Mujeres	16,15	27,83	36,93	19,09
Menores de 25 años	Total	1,74	27,18	45,33	25,75
	Hombres	1,08	27,93	45,00	25,99
	Mujeres	2,71	26,08	45,81	25,41
25-45 años	Total	4,98	27,07	42,45	25,51
	Hombres	2,75	26,85	43,01	27,39
	Mujeres	7,23	27,29	41,88	23,61
Mayores de 45 años	Total	28,86	29,49	29,28	12,37
	Hombres	23,68	29,89	31,93	14,51
	Mujeres	33,50	29,14	26,90	10,46
Nivel de estudios	Sin estudios	18,30	32,60	34,90	14,30
	Estudios primarios	17,70	32,40	34,70	15,20
	Estudios secundarios	12,20	27,60	39,10	21,10
	Postsecundarios	5,60	21,30	40,20	32,90
Sectores	Agricultura	11,53	26,87	40,43	21,17
	Industria	18,37	28,94	34,13	18,56
	Construcción	7,49	30,25	41,14	21,12
	Servicios	12,36	25,92	38,89	22,84
	Sin empleo anterior	17,30	34,81	34,42	13,48
TOTAL		12,60	27,90	38,40	21,10

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

grados de ocupabilidad, entendida como probabilidad de abandonar el desempleo en función del cumplimiento de los requisitos anteriores: muy bajo, bajo, medio y alto.

Los datos a finales de 2008 reflejaban que el 12,6 por 100 de los parados registrados tenía un grado de ocupabilidad muy bajo, el 27,9 por 100 bajo, el 38,4 por 100 medio y tan sólo un 21,1 por 100 un grado de ocupabilidad alto (cuadro II-14). Así, un 40 por 100 de la población desempleada tiene una probabilidad baja o muy baja de encontrar empleo, que se acentúa en el caso de las mujeres (44 por 100) y de los mayores de 45 años (casi el 50 por 100). Por nivel de estudios, aunque se observa que el grado de ocupabilidad mejora ligeramente al aumentar el nivel educativo, los desempleados sin estudios o con estudios primarios tienen mayoritariamente un grado bajo, y tan sólo los que han continuado su formación después de la educación secundaria llegan a un grado medio de ocupación. Parece que conforme mayor es el nivel educativo, mayor es el grado de empleabilidad. Por sectores, casi todos los sectores concentran un nivel de ocupabilidad bajo o medio, por lo que no parece que el sector condicione el grado de ocupabilidad.

El Programa de Fomento de Empleo vigente, recogido en la Ley 43/2006⁴⁵, responde en su mayor parte al objetivo de impulsar la contratación indefinida, mediante bonificaciones desde el inicio de la relación de

*Programa de Fomento
de empleo*

trabajo, desincentivando indirectamente el recurso a la contratación temporal como vía de entrada. En este sentido, al analizar las bonificaciones a la contratación (cuadro II-15), se observa que por lo que se refiere a las con-

trataciones indefinidas que alcanzaron a un total de 677.022 personas, al igual que en 2007, el mayor porcentaje de bonificaciones en este caso se explicaba por las conversiones que afectaron a 341.289 personas (51,2 por 100), seguidas de las de fomento de contratación 236.380 personas (35,5 por 100), siendo tan sólo el 13,3 por 100 de las contrataciones indefinidas de carácter ordinario. En principio, las bonificaciones en contratación indefinida por conversión tienen una duración prevista de tres años, por lo que es de esperar que esta superioridad sobre el resto de modalidades se mantenga hasta 2009⁴⁶.

Por otro lado, en dicho Programa se establecían un conjunto de bonificaciones que favorecían la incorporación laboral de algunos colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo: mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y mayores de 45 años, a los que recientemente, con las medidas extraordinarias ante la crisis, se ha unido el colectivo de desempleados con cargas familiares, cuya contratación está bonificada, aunque al haberse dispuesto su aplicación desde diciembre de 2008 todavía no se refleja claramente el estímulo que supone la contratación laboral de este colectivo.

45. Para un mayor detalle véase el capítulo II.1 de la Memoria CES 2006 y 2007.

46. Dado que la Ley 43/2006 establecía la bonificación durante tres años de las conversiones en indefinidos de contratos temporales celebrados antes del 1 de julio de 2006, siempre que la conversión se realizase antes del 1 de enero de 2007.

CUADRO II- 15. CONTRATOS BONIFICADOS EN 2008 ACOGIDOS A LA LEY 43/2006

(Datos acumulados)

Total de contratos	Contratos indefinidos ordinarios		Contratos indefinidos de fomento		Minusválidos		Conversiones en indefinido		Contratos temporales		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Según colectivos de fomento de contratación indefinida												
Mujeres desempleadas u ocupadas con menor índice de empleo			5.947	2,5							5.947	0,7
Jóvenes varones 16-30 años			149.344	63,2							149.344	18,6
Mayores de 45 años			69.117	29,2							69.117	8,6
Personas con discapacidad			3.082	1,3	8.238	79,0					11.320	1,4
Desempleados inscritos 6 o más meses			8.890	3,8							8.890	1,1
Conversiones							330.583	96,9			330.583	41,2
Otros colectivos	88.922	100,0			2.193	21,0	10.706	3,1	125.828	100,0	227.649	28,4
Según colectivos objeto de bonificación												
Desempleados con cargas familiares	96	0,1	93	0,0							189	0,0
Mujeres desempleadas u ocupadas con menor índice de empleo	66.009	74,2	59.174	25,0							125.183	15,6
Mujeres contratadas en los 24 meses siguientes al alumbramiento	1.778	2,0	1.191	0,5							2.969	0,4
Desempleados inscritos 6 o más meses	1.066	1,2	4.289	1,8							5.355	0,7
Desempleados mayores de 45 años	7.504	8,4	58.556	24,8					65	0,1	66.125	8,2
Jóvenes varones de 16-30 años	11.449	12,9	71.172	30,1			921	0,3			83.542	10,4
Maternidad, adopción y acogimiento	69.567	55,3	69.567	8,7								
Personas con discapacidad	733	0,8	2.654	1,1	10.431	100,0	3.647	1,1	36.176	28,8	53.641	6,7
Trabajadores en riesgo de exclusión social	179	0,2	130	0,1					1.316	1,0	1.625	0,2
Trabajadores en empresas de inserción	9	0,0	7	0,0					470	0,4	486	0,1
Conversión a indefinido bonificado							33.704	9,9			33.704	4,2
Otros colectivos	99	0,1	45	0,0					18.234	14,5	18.378	2,3
No bonificados			39.069	16,5			303.017	88,8			342.086	42,6
TOTAL	88.922	100,0	236.380	100,0	10.431	100,0	341.289	100,0	125.828	100,0	802.850	100,0

Fuente: SISPE, Estadística de contratos registrados.

Por último, la aprobación de la Ley 44/2007 para la Regulación del régimen de las empresas de inserción incluyó bonificaciones para la contratación de trabajadores en estas empresas, con el objetivo de compensar los sobrecostos laborales por la menor productividad de estas personas. En este caso, prácticamente todas las contrataciones realizadas han sido de carácter temporal.

En la Ley 43/2006 ya se señalaba la necesidad de poner en marcha un conjunto de medidas orientadas a reducir las desigualdades mediante el impulso a la inserción en el mercado de trabajo de distintos colectivos. En este ámbito, no fue hasta septiembre de 2008 cuando se aprobó la “Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad” cuyo desarrollo

Estrategia global para el empleo de personas con discapacidad

se ampliaba hasta 2012⁴⁷. El principal objetivo de la Estrategia es promover el acceso al mercado de trabajo, mejorando su empleabilidad e integración laboral, de un colectivo que en 2008 representaba más del 8 por 100 de la población entre 16 a 64 años, pero sólo en torno al 4 por 100 en la población ocupada. Además de este objetivo principal, se señalan dos generales que, en lo más relacionado con el empleo podría resumirse como el de aumentar las tasas de actividad y de ocupación, por un lado, y el de mejorar la calidad del empleo de este colectivo, por otro.

El año 2007 supuso un avance muy relevante en la configuración del Subsistema de formación profesional para el empleo, mediante el cual quedaba instaurado un marco formativo común para empleados y desempleados, rompiendo así la división tradicional entre formación ocupacional y formación continua.

Formación para el empleo

Para ello, se articulaban distintas iniciativas formativas que configuraban el nuevo modelo y cuyo desarrollo normativo específico se ha ido produciendo posteriormente. Este nuevo modelo se basaba en la regulación de la “formación de demanda”, que engloba las acciones formativas de las empresas y los permisos individuales de formación financiados total o parcialmente con fondos públicos, y que responden a las necesidades específicas de formación planteadas por las empresas y sus trabajadores⁴⁸; la “formación de oferta”, que comprende los planes de formación dirigidos a trabajadores ocupados y las acciones formativas dirigidas a trabajadores desempleados con el fin de ofrecerles una formación que les capacite para el desempeño cualificado de las profesiones y el acceso al empleo⁴⁹ y la “formación en alternancia con el empleo”, integrada por las acciones formativas de los contratos para la formación y por los programas públicos de empleo-formación.

Además, en el marco del desarrollo de la Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y de la formación profesional, se ha continuado con la elaboración del Catálogo Nacional de Cualificaciones, que identifica cuáles son las más significativas en los distintos sectores productivos que deben cubrir los programas de formación profesional del ámbito educativo y/o laboral. Hasta el momento, se han publicado un total de 412 cualificaciones (cuadro II-16). Por último, a través del Real Decreto 34/2008 han quedado regulados los Certificados de Profesionalidad que acreditarán las distintas cualificaciones establecidas en el Catálogo Nacional, y a los que se podrá acceder a través de la formación para el empleo⁵⁰.

47. Para mayor detalle véase el apartado III.9.2 de esta Memoria.

48. Orden TAS/2307/2007, de 27 de julio, por la que se Regula el Subsistema de formación profesional para el empleo en materia de formación de demanda y su financiación, y se crea el correspondiente sistema telemático, así como los ficheros de datos personales de titularidad del SPEE.

49. Orden TAS/2388/2007, de 2 de agosto, por la que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación, en el ámbito de la Administración General del Estado.

50. Existen además un total de 179 cualificaciones en proceso de aprobación, bien en la fase de contraste externo o de informe motivado del Consejo Nacional de Formación Profesional.

CUADRO II-16. CUALIFICACIONES INCLUIDAS EN EL CATÁLOGO NACIONAL

Familia profesional	Cualificaciones incluidas en el Catálogo	Familia profesional	Cualificaciones incluidas en el Catálogo
1. Agraria	27	14. Edificación y obra civil	9
2. Marítimo-pesquera	24	15. Vidrio y cerámica	13
3. Industrias alimentarias	27	16. Madera, mueble y corcho	14
4. Química	22	17. Textil, confección y piel	41
5. Imagen personal	14	18. Artes gráficas	14
6. Sanidad	8	19. Imagen y sonido	9
7. Seguridad y medio ambiente	12	20. Informática y comunicaciones	23
8. Fabricación mecánica	22	21. Administración y gestión	11
9. Instalación y mantenimiento	14	22. Comercio y marketing	14
10. Electricidad y electrónica	18	23. Servicios socioculturales y a la comunidad	9
11. Energía y agua	11	24. Hostelería y turismo	21
12. Transporte y mantenimiento de vehículos	16	25. Actividades físicas y deportivas	10
13. Industrias extractivas	10	26. Artes y Artesanía	–

Fuente: Elaboración propia a partir del http://www.mepsyd.es/educa/incual/ice_CualCatalogo.html.

Sin embargo, tal y como se señaló en el reciente Informe del CES sobre sistema educativo y capital humano⁵¹, subsisten importantes carencias y retrasos en la configuración de este modelo, que hacen que, por debajo del diseño legal, no se cuente aún con una verdadera integración de la formación profesional.

En cuanto a la participación en las actuaciones de formación dirigidas a desempleados, según datos provisionales del SPEE, el número de demandantes de empleo formados ascendió a 256.635 en el año 2007. El perfil sociodemográfico del alumnado fue el siguiente: jóvenes, de los que un 62 por 100 eran menores de 25 años, aunque con un fuerte peso de personas formadas entre 30 y 44 años, casi un 38 por 100. En relación al nivel de formación, el 52,9 por 100 de los participantes refieren un bajo nivel de formación (incluyendo a los alumnos sin estudios o con estudios primarios o de primera etapa de secundaria).

Para determinar la eficacia de la actividad formativa en términos de inserción de los trabajadores se analizan los resultados de los alumnos formados en 2007 según su inserción a lo largo de 2008. Así, del total de alumnos formados en 2007, el 68,5 por 100 encontró empleo durante el año 2008, tasa ligeramente inferior a la del año anterior, que no obstante debe valorarse positivamente en un contexto de crisis (cuadro II-17). En cuanto a la edad, las mayores tasas de inserción se registran en los tramos de 25-29 años y 18-24 respectivamente, decreciendo para los tramos más altos. En

A pesar de la configuración del nuevo modelo, subsisten carencias y retrasos

Formación e inserción de desempleados

51. Informe CES 1/2009, *Sistema educativo y capital humano*.

CUADRO II-17. FORMADOS Y COLOCADOS POR PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS, 2008

Características sociodemográficas	Alumnos formados en 2007	Alumnos contratados en 2008	Tasa de inserción	
			2008	2007
Edad				
< 25 años	74.450	54.971	73,8	78,3
25-29 años	46.303	35.899	77,5	80,1
30-44 años	96.515	65.573	67,9	70,4
> 44 años	39.367	19.330	49,1	50,0
Nivel de estudios				
Sin estudios	1.159	567	48,9	51,0
ISCED 1 y 2	134.590	89.917	66,8	69,8
ISCED-3	63.142	43.368	68,7	71,3
ISCED-4	25.983	19.375	74,6	75,7
ISCED-5	31.497	9.854	31,3	75,7
ISCED-6	264	160	60,6	64,5
TOTAL	256.635	175.773	68,5	71,6

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, Observatorio Ocupacional.

relación a 2007, la inserción ha caído tres puntos porcentuales, lo que pone de manifiesto las dificultades de inserción de los desempleados en el mercado laboral en la coyuntura actual.

En cuanto al sector de actividad, el 77,5 por 100 de los alumnos formados se concentró en el sector servicios, seguidos de la industria, con un 21,4 por 100, la construcción, con un 3,9 por 100 y el sector agrario, con un 2,1 por 100 (cuadro II-18). De los cerca de 200.000 alumnos formados en el sector servicios, más del 60 por 100 lo hicieron en las ramas de administración y gestión e informática y comunicaciones.

Atendiendo a la inserción del conjunto de sectores, la construcción dejó de ser el sector que conseguía los mejores resultados en términos de inserción, siete puntos porcentuales menos que en 2007, siendo la industria, con un 70,1 por 100, el sector que mejores resultados de inserción alcanzó, y en menor medida los servicios, 68,3 por 100. Por familias profesionales, las mayores tasas de inserción se observan, dentro de la industria, en fabricación mecánica e industrias químicas, mientras que en servicios se da en las ramas de seguridad y medio ambiente, actividades físicas y deportivas, y transporte y mantenimiento de vehículos.

Aumento importante de los participantes en acciones formativas...

Por su parte, dada la nueva configuración del Sub-sistema de formación profesional, la formación para el empleo estatal incluye tanto la formación de demanda, que alcanzó en 2008 a un total de 1.998.458 personas, como la formación de oferta, con un total de 1.280.571 beneficiarios, entre los cuales también se incluyen a desempleados (cuadro II-19).

CUADRO II-18. FORMADOS Y COLOCADOS POR FAMILIA PROFESIONAL, 2008

Sector/familia profesional	Alumnos formados en 2007	Alumnos contratados en 2008	Tasa de inserción	
			2008	2007
Servicios	199.357	136.079	68,3	71,1
Actividades físicas y deportivas	1.924	1.550	80,6	81,3
Administración y gestión	60.180	40.465	67,2	71,5
Comercio y <i>marketing</i>	9.827	7.628	77,6	82,2
Imagen personal	5.740	3.784	65,9	69,9
Informática y comunicaciones	48.860	28.388	58,1	61,7
Sanidad	16.338	11.839	72,5	72,8
Seguridad y medio ambiente	2.092	1.732	82,8	81,4
Servicios socio culturales y a la comunidad	20.684	14.708	71,1	74,1
Transporte y mantenimiento de vehículos	22.178	17.846	80,5	83,6
Hostelería y turismo	11.534	8.139	70,6	74,3
Industria	42.571	29.839	70,1	74,0
Artes y artesanía	1.889	813	43,0	45,4
Electricidad y electrónica	6.985	5.057	72,4	78,9
Energía y agua	2.663	2.017	75,7	77,5
Fabricación mecánica	7.242	5.959	82,3	86,9
Imagen y sonido	2.924	2.141	73,2	77,0
Industrias alimentarias	3.176	2.253	70,9	75,5
Industrias gráficas	11.384	7.326	64,4	68,7
Industrias químicas	945	735	77,8	78,7
Industrias textiles, confección y piel	833	431	51,7	52,7
Industrias de la madera, mueble y corcho	1.676	957	57,1	63,9
Industrias extractivas	58	39	67,2	76,2
Instalación y mantenimiento	2.741	2.070	75,5	81,5
Vidrio y cerámica	55	41	74,5	81,5
Construcción	10.032	6.939	69,2	76,2
Edificación y obra civil	10.032	6.939	69,2	76,2
Agrario	4.252	2.692	63,3	66,8
Agraria	4.130	2.600	63,0	66,6
Marítimo-pesquera	122	92	75,4	74,1
Otro	423	224	53,0	60,8
Formación complementaria	423	224	53,0	60,8
TOTAL	256.635	175.773	68,5	71,6

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, Observatorio Ocupacional.

Por otro lado, a pesar del aumento de la financiación respecto al año anterior (24 por 100 en el crédito asignado y 23,5 por 100 en el dispuesto) y de la tasa de cobertura (hasta el 12,1 por 100 del total de empresas), el peso económico y presupuestario de la formación de los desempleados continúa siendo significativamente menor en España que en el promedio de la Unión Europea, y

... y de la financiación

CUADRO II-19. FORMACIÓN PARA EL EMPLEO, 2004-2008

	2004	2005	2006	2007 (p)	2008 (a)
Formación de demanda					
Participantes formados	596.459	934.212	1.148.637	1.562.710	1.998.458
Financiación					
Crédito asignado	195.093.825	318.631.050	384.377.061	464.045.175	575.188.943
Crédito dispuesto	113.049.588	182.958.130	230.771.971	315.814.379	390.036.809
Media de horas de formación	26,4	26,6	28,1	28,0	27,0
Empresas formadoras	32.130	61.802	88.946	137.038	201.004
Tasa de cobertura (1)	2,2	4,1	5,7	8,4	12,1
Formación de oferta estatal (2)					
Participantes formados en el año	33.095	680.318	817.215	598.868 (3)	1.280.571 (3)
Media de horas de formación	37,7	53,6	61,8	73,5	75,4
Total formación estatal					
Participantes formados	629.554	1.614.530	1.965.852	2.161.578	3.279.029
Tasa de cobertura ocupados (4)	4,2	10,9	13,2	—	—

(a) Avance; (p) Previsiones.

(1) La tasa de cobertura se ha calculado sobre el número empresas inscritas en la Tesorería General de la Seguridad Social excepto sector público.

(2) Participantes según año de ejecución de la formación, independientemente del presupuesto a cargo del cual hayan sido formados. La Convocatoria bienal 2007-2008 se encuentra en ejecución, por lo que los datos hacen referencia a las comunicaciones al inicio de la formación, siendo datos provisionales.

(3) Incluidos participantes desempleados. Se estima que con cargo a la convocatoria bienal 2007-2008 se formarán 82.000 trabajadores desempleados.

(4) Participantes formados sobre total ocupados (excepto sector público), según la Encuesta de Población Activa, media anual, INE. Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

la tasa de cobertura de la misma insuficiente, por lo que habría que redoblar los esfuerzos en este terreno⁵².

Además, el modelo de formación prioritaria de desempleados vigente, basado en la descentralización de la gestión y en la subcontratación de la prestación con una multitud de entidades formadoras, dificulta enormemente la configuración de una política coherente, con objetivos compartidos, situación que demanda la articulación de sistemas e instancias de planificación y coordinación eficaces y sistemas de evaluación rigurosos, homogéneos y compartidos, que identifiquen las mejores prácticas a nivel regional y sirvan asimismo para condicionar en alguna medida la financiación a la obtención de resultados en términos de inserción laboral, en línea con las recomendaciones de la OCDE.

En el sistema de formación profesional a ocupados, las acciones volvieron a aumentar en 2008, incrementando el número de participantes formados en un 27,9 por 100, hasta más de 1.998.458 (cuadro II-20). Aunque el tipo de formación predominante sigue siendo genérica, se observa un peso cada vez mayor de la formación específica, de nivel medio o superior. Del mismo modo, aunque la formación se realiza mayoritariamente de forma presencial, aumentan ligeramente otras opciones como la teleformación, la formación a distancia o la formación mixta.

52. Véase Informe CES 1/2009.

CUADRO II-20. PARTICIPANTES EN ACCIONES DE FORMACIÓN DE DEMANDA POR TIPO DE ACCIÓN FORMATIVA Y TAMAÑO DE LA EMPRESA, 2007-2008

Acciones formativas	2007		2008	
	Participantes formados		Participantes formados	
	Número	%	Número	%
Tipo de acción				
Genérica	995.491	63,7	1.205.263	60,3
Específica	567.265	36,3	793.195	39,7
Modalidad de impartición				
Presencial	1.024.796	65,6	1.265.955	63,3
A distancia	217.285	13,9	291.951	14,6
Mixta	243.044	15,6	325.536	16,3
Teleformación	77.631	5,0	115.016	5,8
Nivel de la formación				
Básico	642.256	41,1	811.807	40,6
Medio/Superior	920.454	58,9	1.186.651	59,4
Por tamaño de la empresa *				
1 a 5 trabajadores	70.644	4,5	113.485	5,7
6 a 9 trabajadores	35.767	2,3	53.990	2,7
10 a 49 trabajadores	219.762	14,1	294.686	14,7
50 a 249 trabajadores	310.986	19,9	383.029	19,2
250 a 999 trabajadores	254.660	16,3	313.125	15,7
> 1.000 trabajadores	670.796	42,9	839.465	42,0
TOTAL	1.562.756	100,0	1.998.458	100,0

* Pueden darse diferencias entre el sumatorio de los parciales y los totales como consecuencia de valores nulos o fuera de rango.
Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

El perfil sociodemográfico de los participantes en acciones de formación de demanda en el año 2008 tampoco se ha visto significativamente alterado, de forma que un 70 por 100 tiene entre 26 a 45 años, es mayoritariamente masculino, un tercio tiene educación secundaria, y un 43 por 100 son trabajadores cualificados. En cuanto al tamaño de la empresa, la mayoría de los participantes (42 por 100) provienen de empresas de más de 1000 trabajadores, aunque conforme a la tendencia de los años anteriores, su peso va disminuyendo en favor de las pymes. Los trabajadores en departamentos de producción son, muy por encima del resto, los que más participan en este tipo de acciones formativas (52,5 por 100).

Por su parte, el número de empresas formadoras se ha incrementado en un 46,7 por 100 hasta situarse en 201.030, siendo casi un 90 por 100 empresas de menos de 50 trabajadores. El crédito asignado a acciones de formación ha pasado de 464 millones de euros en 2007 a 575 millones en 2008, lo que supone un 24 por 100 más (cuadro II-21).

CUADRO II-21. EMPRESAS FORMADORAS POR TAMAÑO, SECTOR Y CRÉDITOS, 2007-2008

	2007				2008			
	N.º de empresas	%	Crédito asignado (1)	Crédito disponible (2)	N.º de empresas	%	Crédito asignado (1)	Crédito disponible (2)
Empresas formadoras								
Por tamaño de la empresa								
1 a 5 trabajadores	56.157	41,0	24.324.626	20.194.114	93.997	46,8	40.883.881	34.271.314
6 a 10 trabajadores	18.724	13,7	12.592.397	9.079.100	27.824	13,8	19.470.396	13.776.493
11 a 49 trabajadores	44.212	32,3	81.688.812	51.061.611	58.348	29,0	113.235.023	67.187.314
50 a 249 trabajadores	14.575	10,6	111.060.070	67.595.699	16.972	8,4	132.838.156	79.700.593
250 a 999 trabajadores	2.508	1,8	77.066.472	51.601.996	2.866	1,4	89.390.084	59.346.152
> 1.000 trabajadores	640	0,5	157.268.831	116.254.686	704	0,4	179.388.958	135.592.009
Por sector de actividad								
Agricultura	1.467	1,1	3.298.617	2.207.572	2.095	1,0	8.666.339	2.866.112
Industria	30.131	22,0	133.672.182	86.443.188	42.948	21,4	158.492.716	102.956.386
Construcción	21.734	15,9	49.170.053	31.145.126	32.692	16,3	62.730.322	39.332.920
Comercio	22.438	16,4	57.329.749	42.541.876	35.366	17,6	71.970.777	53.748.770
Hostelería	9.800	7,2	20.138.692	13.591.280	16.185	8,1	26.083.389	18.284.226
Otros Servicios	45.385	33,1	185.609.286	130.085.571	64.450	32,1	229.621.785	161.108.243
TOTAL (3)	137.048	100,0	464.051.430	315.814.799	201.030	100,0	575.260.267	390.036.809

(1) Cantidad que corresponde a la empresa para financiar la formación de sus trabajadores con cargo a las bonificaciones de las cuotas que aporta el concepto de Formación Profesional a la Seguridad Social.

(2) Diferencia entre crédito asignado y dispuesto.

(3) Pueden darse diferencias entre el sumatorio de los parciales y los totales como consecuencia de valores nulos o fuera de rango.

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

Finalmente, tal y como se señaló en el Informe del CES sobre el sistema educativo y capital humano: “(...) los principales contenidos de la formación continua en España son de carácter transversal y generalista, sobre todo en la formación de oferta. Esta circunstancia puede poner de manifiesto un problema de insuficiente oferta de formación en competencias técnicas profesionales de carácter más específico. Dicho problema está relacionado tanto con la falta de desarrollo de ofertas formativas vinculadas al Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, como con la dificultad de articular otras ofertas formativas más novedosas o que respondan a necesidades diferenciadas o de mayor nivel de cualificación o especialización, aspectos en los cuales la negociación colectiva debe jugar un papel central.

En este ámbito, la regulación de un sistema de reconocimiento, evaluación y certificación de las cualificaciones y competencias adquiridos por diferentes vías, incluidas las acciones de formación no regladas y la experiencia profesional, es fundamental tanto para lograr una señalización correcta en el mercado del capital humano que poseen los individuos, como para estimular la extensión de la formación a través de procesos de formación permanente, en particular para los colectivos poco cualificados ‘formalmente’ pero con experiencia profesional dilatada”.

A lo largo de 2008, dada la necesidad de atender a un volumen creciente de prestaciones por desempleo, el gasto en políticas de empleo se ha incrementado sustancialmente. Aunque el esfuerzo del gasto en prestaciones por desempleo sigue ocupando, en el caso de España, un papel importante en relación al total de recursos destinados a políticas de empleo (63,3 por 100), la necesidad de articular medidas activas de empleo específicas como respuesta a la situación ha incrementado también la dotación presupuestaria con este fin. Las sucesivas medidas adoptadas por el Gobierno a lo largo de los últimos meses han previsto también este incremento presupuestario mediante la provisión de créditos extraordinarios.

*Gasto público en
políticas de empleo*

Dentro de las políticas activas en España el mayor porcentaje del gasto se ha concentrado tradicionalmente en las ayudas a la creación directa de empleo, estando los incentivos al empleo muy por encima del peso que dichas categorías representan en la Unión Europea frente a otras actuaciones, como los servicios del mercado de trabajo, la integración de los discapacitados o la formación, medidas en las que el gasto sigue estando por debajo del de la UE-15. Este hecho sigue vigente actualmente, dado que gran parte de las medidas articuladas en respuesta a la situación actual del mercado laboral van dirigidas a estimular la contratación y el mantenimiento del empleo mediante bonificaciones.

El incremento del número de desempleados conforme pasaban los meses provocó en 2008 un incremento sustancial del volumen de recursos necesarios para atender la demanda de prestaciones. Según los últimos datos disponibles, el gasto en desempleo del SPEE alcanzó en el año los 21.047 millones de euros.

CUADRO II-22. GASTO TOTAL EN DESEMPLEO, 2008

(Avance de liquidación provisional, Presupuesto del SPEE. En millones de euros)

Clasificación gasto	Presupuesto			Ejecución	
	Inicial	Modificación	Actualizado	Obligaciones reconocidas	% Presupuesto
Prestaciones contributivas	8.532,6	1.713,0	10.245,7	11.473,4	112,0
Subsidio por desempleo	1.914,0	275,1	2.189,1	2.356,2	107,6
Cuotas beneficiarios prestaciones	3.407,4	637,3	4.044,7	4.535,0	112,1
Cuotas beneficiarios subsidio	465,0	49,4	514,4	533,2	103,6
Subsidio por desempleo - REASS	855,0	0,0	855,0	827,7	96,8
Renta activa de inserción	332,0	5,9	337,9	343,1	101,6
TOTAL	15.506,0	2.680,7	18.186,7	20.068,6	110,3

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

Según el avance de liquidación del presupuesto de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal, el presupuesto destinado a desempleo para 2008 se fijó en 18.187 millones de euros, un 20,5 superior al de 2007 (cuadro II-22). Esta dotación presupuestaria fue resultado de varias modificaciones al presupuesto inicial, que supusieron un aumento de 2.680 millones de euros, y que en un 87 por 100 respondían a la necesidad de aumentar los recursos para atender el gasto en prestaciones contributivas y cuotas de beneficiarios. Sin embargo, a diferencia de años anteriores, las obligaciones reconocidas a finales de 2008 ya habían superado los recursos presupuestados, con importantes desviaciones, especialmente en el caso del gasto en el nivel contributivo (prestaciones y cuotas).

Esta evolución del gasto en desempleo, en lógica coherencia con el rápido e imprevisto aumento del número de desempleados, deriva en que los recursos destinados a políticas de empleo se hayan dirigido mayoritariamente a atender las prestaciones por desempleo en detrimento de otro tipo de políticas de empleo, en particular medidas activas de empleo, para las cuales puede haber insuficiencia de recursos. De cara a 2009, en una coyuntura como la actual con un fuerte crecimiento del número de desempleados y la necesidad de disponer de los recursos necesarios para garantizar la protección por desempleo, queda menos margen para adoptar medidas específicas de respuesta a la crisis que, entre otras, también son necesarias para favorecer la reinserción y adaptabilidad de los desempleados en el mercado laboral.

1.3.2. Respuestas a la crisis

La gravedad de la situación en el mercado de trabajo a lo largo de 2008 obligó al Gobierno a adoptar un conjunto muy amplio de medidas de carácter extraordinario. Esto suponía un cambio importante en relación a la política económica desarrollada hasta entonces, dado que gracias a la intervención del Estado se movilizaría una cantidad ingente de recursos públicos, necesaria para financiar un numeroso grupo de actuaciones, dirigidas a atender las necesidades de la economía española ante la crisis.

En este contexto, se puso en marcha a finales de 2008 el Plan español para el estímulo de la economía (Plan E) que recogía, de forma más o menos ordenada, las medidas que se habían venido aprobando a lo largo del año como respuesta a situaciones concretas y que con el Plan quedaban estructuradas en cuatro ejes de actuación: medidas de apoyo a las familias, de fomento del empleo, financieras y presupuestarias y de modernización de la economía⁵³.

Por lo que se refiere a las medidas de fomento del empleo, el Plan E recoge todas aquellas puestas en marcha con el objetivo de impulsar la creación de empleo y autoempleo con el fin de contrarrestar las elevadas tasas de desempleo, garantizar el mantenimiento del empleo, favorecer la adaptabilidad y reinserción en el mercado laboral de los trabajadores pertenecientes a los sectores más afectados por la crisis, y dotar a los Servicios Públicos de Empleo de recursos financieros y humanos para la atención de los desempleados (cuadro II-23). Además, algunas de las medidas adoptadas se han dirigido a sectores específicos, considerados prioritarios tanto por los mayores efectos de la crisis sobre ellos como por su consideración de sectores estratégicos para el desarrollo del tejido productivo.

La primera medida adoptada por el Gobierno como respuesta a la situación coyuntural en materia de empleo se concretó en un Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral, aprobado en el Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, de Medidas de impulso a la actividad económica. Este Real Decreto incluía un conjunto más amplio de medidas cuyo objetivo último era estimular el consumo de los hogares y la actividad empresarial, frenar el deterioro del mercado inmobiliario y paliar los efectos negativos sobre el empleo.

Primera medida: Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral

En relación al empleo, el Plan establecía como objetivo el incremento de la contratación laboral y el reforzamiento de la estabilidad profesional tanto de las personas desempleadas como de las expuestas al riesgo de exclusión del mercado laboral. Para ello, se establecía la contratación de 1.500 orientadores que, a razón de dos, se incorporarían en cada oficina de empleo de todas las comunidades autónomas con presencia de efectivos del Servicio Público de Empleo Estatal, y a los cuales se les daría una formación específica para realizar su labor de forma efectiva.

El Plan también establecía dos tipos de subvenciones directas a los trabajadores. La primera, para el proceso de búsqueda de empleo, dirigidas prioritariamente a los trabajadores con graves problemas de empleabilidad, que deberían participar en acciones de orientación tutorizadas por profesionales y dedicar parte de su tiempo a presentarse a ofertas de empleo. Entre los requisitos establecidos para ser beneficiario de

53. Para un análisis detallado del conjunto del Plan E, véase en esta Memoria, capítulo I.3.1. El detalle de muchas de estas medidas aparece de forma transversal en los epígrafes correspondientes de esta Memoria.

CUADRO II-23. MEDIDAS DE EMPLEO CONTENIDAS EN EL PLAN E

Medida	Mill. euros	Norma
Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral.	201	RD-Ley 5/2008, de 21 de abril, de Medidas de impulso a la actividad económica.
Bonificaciones de 1.500 euros para la contratación de desempleados con cargas familiares.	82,5	RD 1975/2008, de 28 de noviembre sobre Medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda.
Incremento del porcentaje de capitalización del 40 al 60 por 100 de las prestaciones por desempleo con el fin de aumentar las posibilidades de que los trabajadores desempleados puedan convertirse en trabajadores autónomos.	81,2	
Reorganizar y adecuar las políticas activas de empleo «Plan de Empleo 2009 en Trabajos de Utilidad Social».	1.106	
Continuar los trabajos de mejora del Servicio Público de Empleo.		
Fondo de inversión pública en el ámbito local.	8.000	RD-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se Crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la dinamización de la economía y el empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación.
Medidas de apoyo a sectores estratégicos.	3.000	
Total 2008-2009	12.471	
% PIB (sin incluir el RD-Ley 2/2009)	1,1%	
Medidas para mejorar el tratamiento de los ERE:		
Bonificación de un 50% en la cotización empresarial a la Seguridad Social por suspensión de contrato o reducción temporal de jornada.		
Modificación de la regulación del convenio especial de la Seguridad Social a suscribir en determinados ERE.		
Reposición del derecho a la prestación por desempleo de nivel contributivo a los trabajadores afectados por ERE.		RD-Ley 2/2009, de 6 de marzo, de Medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas.
Bonificaciones de un 100 por 100 en la cotización empresarial a la Seguridad Social por contratación indefinida de beneficiarios de prestación o subsidio por desempleo.		
Impulso a la contratación a tiempo parcial, con aumento en las bonificaciones de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social.		
Eliminación del periodo de espera para acceder al subsidio por desempleo.		

Las medidas contenidas en el RD-Ley 2/2009 no cuentan con financiación adicional específica, sino que el Gobierno ha adquirido el compromiso de incrementar las dotaciones presupuestarias en la cuantía necesaria para garantizar el derecho de los trabajadores desempleados al cobro de las prestaciones por desempleo, y en cuanto a la financiación de las bonificaciones se hará con cargo a la correspondiente partida presupuestaria del SPEE.

Fuente: Gobierno de España, Plan español para el estímulo de la economía.

estas subvenciones, está el no ser beneficiario de prestaciones y carecer de rentas superiores al IPREM mensual. La segunda, para facilitar la movilidad geográfica en el caso de contrataciones que implicasen desplazamientos o traslado de residencia. El destino de estas subvenciones era diverso: por gastos de desplazamiento, por gastos de transporte de mobiliario y enseres, por gastos de alojamiento y por gastos de guardería y atención a personas dependientes.

En virtud de las competencias sobre políticas activas la gestión de estas medidas correspondía al SPEE y a las comunidades autónomas. La Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales acordó en junio de 2008 los criterios de distribución territorial y la

distribución resultante por comunidades autónomas, iniciándose la puesta en marcha de las medidas en septiembre de 2008, al igual que recientemente se ha acordado la distribución de la dotación asignada para 2009⁵⁴.

Estas medidas iniciales, complementadas a lo largo de 2008 con otras dirigidas a favorecer la creación y el mantenimiento del empleo, supusieron un primer intento de abordar el crecimiento del desempleo que se preveía iría aumentando en los meses siguientes de 2008. Sin embargo, en aquél momento era una medida aislada que tardó en implementarse varios meses y cuando finalmente lo hizo, la situación del mercado de trabajo había empeorado de forma importante, reflejando la falta de adecuación en relación a las necesidades reales de éste. Es el caso concreto de los 1.500 orientadores que se había previsto contratar, claramente insuficiente frente al incremento del número de desempleados durante 2008 y los primeros meses de 2009.

De hecho, al analizar comparativamente los efectivos existentes en los servicios públicos de empleo en la Unión Europea (cuadro II-24), se constata que España en 2006 se situaba en peor posición respecto a los efectivos disponibles frente a la mayoría de Estados miembros, 0,4 efectivos por cada 1.000 personas activas y 4,4 por cada 1.000 desempleados. Esta situación contrastaba de forma importante con las economías nórdicas, que tradicionalmente han tenido los mejores registros en términos de empleo, y que destinan un número muy elevado de efectivos para la atención de los desempleados, 56,2 en Dinamarca, 33,3 en Suecia y 22,2 en Austria. Destaca igualmente el Reino Unido con 42,9 efectivos por cada 1.000 parados.

Estos datos ponían de manifiesto la situación de desventaja de los servicios públicos de empleo en términos de insuficiente dotación de efectivos, situación que se agravaba ante la coyuntura actual, en que el número de desempleados con 3.128.000 personas se ha duplicado respecto a 2006. Con la incorporación de 1.415 personas más, que hacen un total de 5.750 efectivos del SPEE, a los que se añaden un total de 9.000 en los SPE autonómicos que incluyen los 1.500 orientadores previstos⁵⁵, la ratio en 2008 tan sólo se ha incrementado hasta 4,7 efectivos por cada 1.000 desempleados. De ello se puede concluir que sería necesario un aumento significativo de la dotación de efectivos en los servicios públicos de empleo, principalmente en todas las tareas vinculadas a la intermediación (orientación, formación e inserción), y que se podrían englobar en la necesaria reforma de las políticas activas de empleo y en la modernización de los servicios públicos de empleo.

En cualquier caso, habría que valorar la efectividad de esta medida en términos del tipo de orientación proporcionada y su eficacia en la reinserción de desempleados en el mercado de trabajo.

54. Véase en esta Memoria, capítulo II.1.3.3.

55. Comparecencia del Ministro en la Comisión de Trabajo e Inmigración del Congreso de los Diputados, 15 de enero de 2009.

CUADRO II-24. EFECTIVOS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN 2006

Países	P. activa	Parados	Efectivos totales SPE	Efectivos por cada 1.000 personas activas	Efectivos por cada 1.000 desempleados
Alemania	41.627,9	4.248,6	74.009	1,8	17,4
Austria	4.123,7	195,6	4.348	1,1	22,2
Bélgica	4.647,2	383,2	6.470	1,4	16,9
Bulgaria	3.415,7	305,7	2.825	0,8	9,2
Chipre	374,3	17,0	110	0,3	6,5
Dinamarca	2.919,1	113,8	6.400	2,2	56,2
España	21.584,8	1.837,1	7.996	0,4	4,4
Estonia	686,8	40,5	289	0,4	7,1
Finlandia	2.647,9	204,4	3.700	1,4	18,1
Francia	27.604,3	2.431,2	27.118	1,0	11,2
Holanda	8.596,6	335,7	4.176	0,5	12,4
Hungría	4.246,7	316,7	3.500	0,8	11,1
Irlanda	2.131,6	93,0	530	0,2	5,7
Letonia	1.166,6	79,5	679	0,6	8,5
Portugal	5.587,3	427,8	3.839	0,7	9,0
República Checa	5.199,7	371,7	5.007	1,0	13,5
Reino Unido	30.573,0	1.641,7	70.407	2,3	42,9
Suecia	4.766,2	336,8	11.206	2,4	33,3

Los datos de efectivos en los servicios públicos de empleo de los Estados miembros más recientes se refieren a 2006. Por coherencia, los datos de población activa y parados utilizados se refieren igualmente a 2006.

Fuente: OIT, PES Administrative Statistics 2006 y Eurostat.

Sin datos sobre efectivos en los países de la UE-27 que no figuran en el cuadro.

Ante la gravedad de la crisis y el efecto cada vez más negativo sobre los hogares, y en particular, sobre el empleo, el Gobierno adoptó un segundo paquete de medidas de carácter laboral, financiero y fiscal recogido en el Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre, sobre las medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda. En el aspecto laboral, las dos medidas aprobadas perseguían fomentar la contratación de determinadas personas desempleadas y facilitar el autoempleo. La primera de ellas se diseñó como una bonificación de 1.500 euros, hasta un máximo de dos años, en las cuotas empresariales de la Seguridad Social para la contratación indefinida de trabajadores desempleados con responsabilidades familiares (uno o más hijos a cargo).

*Medidas adicionales
de fomento del empleo
y autoempleo*

La segunda medida establecía un aumento del porcentaje de capitalización de la prestación por desempleo desde el 40 al 60 por 100, con el fin de aumentar las posibilidades de que los trabajadores desempleados pudieran convertirse en autónomos. El abono de una sola vez se realizará por el importe correspondiente a la inversión necesaria para desarrollar la actividad, incluido el importe de cargas tributarias por inicio de ésta.

En el primer trimestre de 2009, y ante el agravamiento en la situación del mercado de trabajo, el Gobierno aprobó un paquete de medidas de carácter extraordinario y dirigidas específicamente a mantener y generar empleo y garantizar la protección de los trabajadores en situación de desempleo (cuadro II-25). Estas medidas, aunque se analizaron y valoraron en el marco del diálogo social, no han contado con el respaldo total de los interlocutores sociales⁵⁶. El Real Decreto-Ley que las recoge fue convalidado por el Congreso de los Diputados, aunque se aprobó su tramitación como proyecto de ley, dejando abierto el proceso para la posible introducción de enmiendas en el articulado.

Medidas urgentes en 2009 para el mantenimiento y fomento del empleo y la protección de desempleados

Entre las medidas adoptadas se incluían algunas dirigidas específicamente a los trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo. El incremento en el número de ERE presentados en los últimos meses de 2008 y primeros meses de 2009 obligó al Gobierno a adoptar estas medidas excepcionales. Se pretendía garantizar la continuidad del tejido productivo e incentivar el mantenimiento de los puestos de trabajo como preferencia a la extinción de contratos, y en todo caso, asegurar la protección social de estos trabajadores.

Por otro lado, también se incluían medidas en forma de bonificaciones para fomentar la contratación indefinida de trabajadores desempleados y la contratación a tiempo parcial, dado que se consideraba que en España había suficiente margen para aumentar la tasa de empleo por esta vía en relación a otras economías europeas.

Por otro lado, los efectos de la crisis sobre la economía real y el impacto más negativo en algunos sectores concretos, motivaron que también se adoptasen a lo largo del año medidas de carácter sectorial, con el objetivo de impulsar la actividad económica con actuaciones en determinados sectores, bien por verse más afectados por la negativa situación coyuntural o bien por considerarse estratégicos para la economía española. Estas medidas lógicamente tenían efectos directos sobre el empleo, bien en términos de creación o de mantenimiento del mismo, pero sobre todo abrían la posibilidad de encontrar empleo al elevado número de desempleados surgidos como consecuencia del ajuste brusco en el sector de la construcción.

Medidas de carácter sectorial

56. Véase en esta Memoria, capítulo II.2.1.2.

Política de empleo

I. Mantenimiento del empleo

Bonificación de un 50% en la cotización empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes, respecto de trabajadores afectados por suspensión de contrato o reducción temporal de jornada autorizadas en ERE, presentados entre el 1de octubre de 2008 y el 31 de diciembre de 2009, con una duración igual a la situación de desempleo correspondiente y hasta un máximo de 240 días. Se incluyen las suspensiones de contratos colectivos tramitadas de conformidad con la legislación concursal.

Requisito:

compromiso por parte del empresario de mantenimiento del empleo durante al menos un año tras la suspensión de contrato o reducción temporal de jornada.

Modificación de la regulación del convenio especial con la Seguridad Social a suscribir en determinados ERE (art. 51.15 LET), de manera que si el trabajador realiza alguna actividad por la que se efectúen cotizaciones durante el periodo del convenio en el que existe obligación de cotización a cargo del empresario, dichas cuotas se aplicarán al pago del convenio especial durante el periodo a cargo del trabajador.

Fomentar la actividad de los trabajadores incluidos en ERE sin que pierdan los beneficios del mismo.

II. Protección de los desempleados

Reposición del derecho a la prestación por desempleo de nivel contributivo a los trabajadores afectados por situaciones de suspensión de contratos o de reducción de jornada autorizadas por ERE o procedimiento concursal. Se regulan dos supuestos.

Mejorar la protección social de los trabajadores y favorecer el mantenimiento de los contratos de trabajo a través de expedientes de regulación temporales.

- 1º sup: si posteriormente se autoriza por resolución administrativa o judicial la extinción del contrato, los trabajadores tendrán derecho a la reposición de la duración de la prestación por desempleo del mismo número de días que hubieran percibido el desempleo hasta un máximo de 120 días. La suspensión o reducción de jornada y la posterior extinción deberán haberse producido dentro de determinados límites temporales.
- 2º sup: si en ese tiempo el trabajador agota la prestación por desempleo y posteriormente se autoriza por resolución administrativa o judicial la suspensión del contrato o reducción de jornada, los trabajadores que no hayan generado nuevo derecho a prestación, tendrán derecho a la reposición de la duración de la prestación por desempleo del mismo número de días que hubieran percibido el desempleo en virtud de la suspensión o reducción de jornada hasta un máximo de 90 días. La suspensión o reducción de jornada anterior y posterior deberán haberse producido dentro de determinados límites temporales.

Eliminación del periodo de espera de un mes tras el agotamiento de la prestación contributiva por desempleo para percibir el subsidio por desempleo.

Eliminar periodos de desprotección de los trabajadores desempleados.

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación)

Política de empleo	Medidas	Objetivo
III. Fomento del empleo	Bonificaciones de un 100% en la cotización empresarial a la Seguridad Social por contratación indefinida de beneficiarios de prestación, subsidio por desempleo o RAI hasta el 31 de diciembre de 2009, hasta que la cuantía de la bonificación alcance un importe equivalente a la cuantía bruta de la prestación o subsidio o RAI y hasta un máximo de 3 años. Es incompatible con cualquier otra bonificación prevista para la misma finalidad. Requisitos: - en el caso de beneficiarios de prestación contributiva, deben haber percibido la prestación durante al menos tres meses previamente a la contratación. - el empresario debe mantener la estabilidad en el empleo del trabajador durante al menos un año. Se requiere el consentimiento del trabajador desempleado expresado en el contrato de trabajo. Ampliación de la bonificación por contratación a tiempo parcial al supuesto de contratación de trabajadores que ya estén trabajando a tiempo parcial en otra empresa, siempre que la jornada sea inferior a 1/3 de la jornada a tiempo completo (jornadas muy reducidas).	Impulso de la contratación indefinida. Impulso de la contratación a tiempo parcial.
Otras	Incentivar proporcionalmente más el contrato a tiempo parcial frente al contrato a jornada completa. Para ello se aumenta la cuantía de las bonificaciones resultando un porcentaje de aplicación que se incrementará en un 30 % más que la jornada pactada, sin que pueda superar el 100%. Demora en la materialización de los excedentes de ingresos que financien las prestaciones de carácter contributivo y demás gastos de gestión resultantes de la ejecución presupuestaria del ejercicio 2008. Habilitación al Gobierno para la aprobación de una prórroga durante dos años más del Plan Extraordinario de orientación, formación profesional e inserción laboral.	Continuar ofreciendo servicios a los desempleados para su reinserción laboral (orientación).

Fuente: Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo, de Medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de los personas desempleadas.

La adopción de medidas específicas de carácter sectorial había surgido en los últimos años como una demanda ante los efectos de la globalización, que había puesto de manifiesto los problemas en algunos sectores productivos más afectados por los cambios estructurales en el comercio mundial. En concreto, el sector del textil y de confección y el de calzado, ya se habían visto beneficiados por medidas aisladas adoptadas con sendos Planes de Apoyo desde el Gobierno, cuya concreción normativa se plasmó en dos Reales Decretos, el RD 5/2008, de 11 de enero para el sector textil y de la confección y el RD 100/2009, de 6 de febrero, para el sector de fabricación y componentes del calzado, curtidos y marroquinería, por los que se establecían medidas para facilitar la adaptación laboral de los trabajadores de dichos sectores a los cambios estructurales en el comercio mundial.

En el referido al sector textil y de confección se establecían un conjunto de subvenciones económicas durante el proceso de búsqueda de empleo, con un refuerzo en la cuantía de las ayudas respecto a las que recibían otros trabajadores, por el simple hecho de pertenecer a un sector en reestructuración. Además de las subvenciones durante el proceso de búsqueda de empleo y reciclaje profesional y las de promoción del empleo autónomo, como novedad en aquel momento⁵⁷, se incorporaban tres tipos de subvenciones: para facilitar la movilidad geográfica con el fin de estimular la aceptación de contratos fuera del lugar de residencia habitual; para facilitar la inserción laboral de los trabajadores mayores de 52 años, cuyo objetivo era reintegrarlos al mercado de trabajo compensando económicamente en parte la aceptación de trabajos con un salario inferior al que venían disfrutando; y las subvenciones especiales para trabajadores de 55 o más años, que se encontrasen en situación de especial necesidad una vez agotadas las prestaciones por desempleo y las demás previstas en el Real Decreto, y cuyo objetivo era mantener a dicho trabajador activo en la búsqueda de empleo, desarrollando acciones de formación y reciclaje profesional.

Por lo que se refiere al recientemente aprobado para el sector del calzado, se han incorporado a las anteriores las bonificaciones de cuotas por mantenimiento del empleo, a través de la contratación indefinida de trabajadores de 55 o más años y de trabajadores excedentes del sector.

Ante la situación coyuntural, y dado que el impacto de la globalización no era el único que estaba provocando efectos más intensos en unos sectores frente a otros, dentro del conjunto de medidas adoptadas a lo largo del año se adoptaron algunas con un carácter marcadamente sectorial, que pretendían tanto impulsar la actividad como el empleo en los mismos. De todas las medidas desarrolladas en este ámbito, destacan por su impacto en el empleo dos: la puesta en marcha del Fondo Estatal de Inversión Local y del Fondo especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo.

57. Era la primera vez que se planteaban este tipo de subvenciones que, como se ha analizado previamente con las medidas adoptadas a lo largo del año 2008 ante la crisis, se han extendido al conjunto de desempleados.

El Fondo Estatal de Inversión Local, a través de la planificación y ejecución de obras nuevas gracias al aumento de inversión pública en el ámbito local, tiene como finalidad dinamizar a corto plazo la actividad económica, incidiendo directamente en la creación de empleo en el sector de la construcción y reforzando la capitalización de los municipios. Esta medida tiene un efecto directo sobre el empleo, dado que comporta la movilización de trabajadores que en muchos casos se han visto afectados por el ajuste en el sector de la construcción y otras actividades anexas a la misma.

Por su parte, el Fondo especial del Estado para la dinamización de la economía y el empleo se ha diseñado para financiar actuaciones en el ámbito de determinados sectores productivos considerados estratégicos y cuyo impacto tanto en el mantenimiento como en la creación de empleo se estimaba que sería elevado. Estas actuaciones se concentran en: I+D+i, automoción, medioambiente, construcción y rehabilitación, pequeñas infraestructuras de transporte y otras relacionadas con la prestación de servicios sociales (turismo social y atención a la dependencia).

Por último, y en esta misma línea de medidas que afectan al tejido productivo y a la dinamización de la actividad económica en determinados sectores con efectos directos sobre la creación de empleo, cabe recordar que el Gobierno ha adoptado medidas específicas que benefician a los sectores o actividades de automoción, construcción de obra pública y residencial, turismo y transporte por carretera, entre otras⁵⁸. La adopción de estas medidas, en cualquier caso, puede favorecer la inserción laboral de los desempleados de sectores concretos, con una amplia trayectoria en los mismos y que por ello pueden ser más difícilmente empleables en otras ramas de actividad. Es el caso, por ejemplo, de algunas medidas adoptadas desde el Gobierno vinculadas a reactivar el sector de la construcción (oferta pública de compra de suelo para promoción de vivienda protegida, realización de obras de mejora de la eficiencia energética en edificios y viviendas o “plan renove” de rehabilitación de alojamientos turísticos), que no sólo buscar la dinamización de éste sino que favorecen la reinserción de los desempleados del sector, que por su nivel de cualificación y formación específica ven mermado su nivel de empleabilidad en otros sectores.

En la actual coyuntura de restricción de empleo, también se ha articulado una medida específica para el colectivo de trabajadores inmigrantes, consistente en ampliar la posibilidad de abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a estos trabajadores si deciden retornar voluntariamente a sus países de origen⁵⁹. Esta medida, diseñada inicialmente para los desempleados que quisieran establecerse como autónomos

*Medidas sobre colectivos
específicos*

58. Para un mayor detalle, véase en esta Memoria, el capítulo I.3.2.

59. Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen.

o incorporarse como socios trabajadores de forma estable a cooperativas o sociedades laborales, se amplía a este colectivo con el objetivo de favorecer la reinserción laboral y profesional en sus países de origen, aunque se enmarca en un contexto más amplio, orientado a frenar el fenómeno migratorio y ordenar los flujos migratorios⁶⁰.

A excepción de esta medida, limitada en su alcance dados los requisitos para su aplicación que pueden acotar el número de beneficiarios⁶¹, el resto de las adoptadas se han destinado, en general, al conjunto de trabajadores desempleados y de forma específica a aquéllos afectados por un ERE.

Respecto a los colectivos que en condiciones favorables del mercado de trabajo encuentran más problemas para acceder y mantenerse en el empleo, como los jóvenes, y que disponen por ello de medidas específicas, no se han visto beneficiados con medidas excepcionales ante la coyuntura actual, a pesar de que encuentran aún más dificultades para acceder a un mercado de trabajo que destruye empleo.

En cualquier caso, sí parece evidente que a partir del diagnóstico del mercado de trabajo ofrecido anteriormente, sería necesario articular más medidas dirigidas a favorecer la reinserción en el mercado laboral del elevado número de trabajadores desempleados varones de mediana edad (entre 25 y 44 años), que han pasado de 310.000 en 2007 a más de 650.000 en 2008, a los que se les suman los parados extranjeros, de 124.000 en 2007 a más de 275.000 en 2008. Las características de este colectivo, que hasta ahora tenían tasas de paro bajas y elevadas tasas de empleo, en el que concurren experiencia profesional dilatada en su sector de actividad y difícil empleabilidad en otras actividades, hace aún más necesario articular medidas para su reinserción en el empleo, incluso mediante refuerzo de capacitaciones y adaptabilidad para posibilitar su colocación en sectores o ramas de actividad distintos a los de su experiencia previa. En este grupo puede ser interesante además el esfuerzo del porcentaje de capitalización de la prestación por desempleo para el establecimiento como trabajador autónomo que recoge el RD 1975/2008. Habrá que observar su repercusión, pero también en este caso el alcance será necesariamente limitado⁶².

60. Véase en esta Memoria epígrafe III.7.7.

61. Considerando que los beneficiarios de esta medida serán en todo casos nacionales de países terceros que tengan suscrito convenio biltateral de Seguridad Social con España y sujetos a los siguientes requisitos: a) estar inscritos como demandantes de empleo en el Servicio Público de Empleo correspondiente; b) hallarse en situación legal de desempleo como consecuencia de la extinción de la relación laboral; c) tener reconocido el derecho a la prestación por desempleo de nivel contributivo, sin compatibilizarlo con un trabajo a tiempo parcial; d) asumir el compromiso de retornar a su país de origen y el de no retornar a España en el plazo de tres años para residir y/o realizar una actividad lucrativa o profesional por cuenta propia o ajena; e) no estar incurso en los supuestos de prohibición de salida del territorio nacional previstos en la legislación de extranjería.

62. Los beneficiarios de esta medida serán preceptores de prestaciones contributiva que pretendan incorporarse o constituirse, de forma estable, como socios trabajadores o de trabajo en cooperativas o en sociedades laborales, o cuando dichos beneficiarios pretendan constituirse como trabajadores autónomos y se trate de personas con minusvalía igual o superior al 33 por ciento. En estos supuestos, el abono de la prestación se realizará de una sola vez por el importe que corresponda a la aportación obligatoria establecida con carácter general en cada cooperativa, o al de la adquisición de acciones o participaciones del capital social en una sociedad laboral, (en ambos casos en lo necesario para acceder a la condición de socio), o a la inversión necesaria para desarrollar la actividad en el caso de trabajadores autónomos con minusvalía.

1.3.3. Planes y servicios públicos de empleo en las comunidades autónomas

Las políticas de empleo no han sido ajenas al modelo de Estado de las Autonomías recogido en la Constitución. La descentralización, como nota característica de este modelo de Estado, se ha manifestado en base a la progresiva transferencia de las competencias sobre de políticas de empleo a todas las comunidades autónomas, excepto el País Vasco y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla⁶³. La legislación laboral básica es competencia del Estado, pero el proceso de transferencias ha permitido a las comunidades autónomas asumir progresivamente la gestión y ejecución de programas estatales de fomento del empleo en el ámbito de su territorio, a lo que se une también el diseño de programas propios. Las diferentes administraciones autonómicas cuentan así con un gran margen para la elaboración de políticas de empleo, con el único límite de respetar determinados principios básicos cuya observancia es siempre preceptiva, como son: la unidad del orden económico nacional, de la legislación laboral en todo el territorio nacional y del sistema de seguridad social.

Al mismo tiempo, desde mitad de los años noventa, se vienen desarrollando distintos pactos o acuerdos de carácter general sobre aspectos económicos y sociales, pero también en particular sobre aspectos vinculados al empleo. Estos pactos, impulsados por los gobiernos autonómicos y los interlocutores sociales, tienen carácter plurianual y al finalizar su periodo de vigencia, bien se renuevan para un nuevo periodo, o bien se actualizan, adecuándose a nuevas necesidades de empleo y desarrollo económico (cuadro II-26). En el año 2008, se han renovado un buen número de acuerdos de carácter plurianual y vencimiento en dicho año (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid, Navarra y La Rioja), y se han firmado, o están pendientes de firma a la fecha de cierre de esta Memoria algunos otros de carácter anual.

Estos pactos, como se había venido señalando en Memorias anteriores, constituyen el marco general para el diseño de actuaciones en materia de política económica, y concretamente de empleo en las comunidades autónomas⁶⁴, al incluir medidas de intermediación laboral, fomento del empleo, formación (formación ocupacional y programas combinados de formación-empleo), apoyo a la creación de empresas y del empleo autónomo y de atención a colectivos específicos (mujeres, inmigrantes, colectivos en riesgo de exclusión). Sin embargo, en 2008 y debido al fuerte impacto de la crisis económica en España, y en particular en el mercado de trabajo, estos pactos u acuerdos incluyen referencias explícitas a la crisis y a la necesidad de abordar medidas

*Planes de empleo
de las comunidades
autónomas*

63. El proceso de transferencia a las comunidades autónomas se puede dividir en tres fases: a) el iniciado en 1984, que supuso el traspaso de las funciones y servicios de la Administración General del Estado de determinados programas de apoyo al empleo (discapacitados, centros especiales, programación del autoempleo...); b) el traspaso, iniciado en 1992, de la gestión de la formación profesional ocupacional y c) el de la gestión de las políticas activas de empleo iniciado en 1997.

64. Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2007*, capítulo II.1.3.2.

CUADRO II-26. ACUERDOS O PLANES DE LAS CCAA VINCULADOS AL EMPLEO

Comunidades autónomas	Plan	Vigencia	Situación actual
Andalucía	VI Acuerdo de concertación social	2005-2008	Vigente/Pendiente de renovación
Aragón	III Acuerdo Económico y Social para el progreso	2008-2011	Vigente
Asturias	Acuerdo para la competitividad, el empleo y el bienestar	2008-2011	Vigente
Baleares	Bases para el diálogo sobre el pacto por la competitividad, la ocupación y la cohesión social (firmado en noviembre de 2007)	Desde 2008	En desarrollo, se firmará el pacto en marzo-abril de 2009
Canarias	Estrategia canaria de empleo	2008-2013	Vigente
Cantabria	Acuerdo de concertación social	2008-2011	Vigente
Castilla y León	IV Plan regional de empleo	2007-2010	Vigente
Castilla-La Mancha	Plan por el Crecimiento, la Consolidación y la Calidad en el empleo	2008-2013	Vigente
Cataluña	Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad de la ocupación y la competitividad	2008-2011	Vigente
C. Valenciana	II Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo	2009-2013	Vigente
Extremadura	VI Plan de empleo	2008-2011	Vigente
Galicia	Acuerdo sobre objetivos y medidas para el empleo	2007-2010	Vigente
Madrid	Acuerdo para la reactivación económica y el empleo	2009	Vigente
Murcia	II Pacto por la estabilidad en el empleo	2007-2010	Vigente
Navarra	IV Plan de empleo	2009-2012	Prorrogado el III Plan durante 2008/Vigente el IV Plan
País Vasco	Plan de empleo	2007-2010	Vigente
La Rioja	II Acuerdo social para la productividad y el empleo	2009-2011	Vigente

Fuente: Elaboración propia.

específicas para contrarrestar los efectos más negativos de la misma. De hecho, a excepción de Castilla y León, Galicia, Murcia y País Vasco, cuyos acuerdos se habían firmado en 2007, el resto de comunidades autónomas los firmaron en 2008 o a principios de 2009, incluyendo estas referencias.

La mayoría de las medidas se dirigen a luchar contra el fuerte crecimiento del desempleo. En líneas generales, ponen énfasis, por un lado, en la creación de las condiciones óptimas para la mejora de las competencias de los trabajadores, empresarios, técnicos y directivos con el fin de facilitar la implantación de empresas o proyectos empresariales de mayor valor añadido que apuesten por la sociedad del conocimiento y, por otro, la articulación de políticas que mejoren las condiciones de partida de los colectivos más vulnerables en el mercado de trabajo, facilitando su acceso a la formación y el empleo. Ello ha derivado en un notable aumento del gasto por parte de las comunidades autónomas respecto de los anteriores planes.

Aunque sea una cuestión colateral, cabe mencionar en este contexto los planes integrales de empleo suscritos entre la Administración central y algunas comunidades autónomas. A la fecha de cierre de esta edición, la situación es similar a la de 2007, es decir, están presentes sólo en Extremadura, Castilla-La Mancha, Canarias

y Galicia. No obstante, se prevé que Andalucía cuente con un plan de este tipo en junio de 2009⁶⁵.

Asimismo, ante el fuerte impacto de la crisis económica, las comunidades autónomas han adoptado diferentes medidas, bien en desarrollo o bien complementarias a las adoptadas por el Gobierno (cuadro II-27).

Medidas de las comunidades autónomas ante la crisis

Según se desprende de dicho cuadro, todas las comunidades autónomas con competencias transferidas en materia de políticas activas de empleo⁶⁶, han completado el desarrollo reglamentario del Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral. Al mismo tiempo, cabe señalar que por el momento sólo algunas comunidades autónomas han aprobado planes o programas *ad hoc* para favorecer el empleo ante la crisis: Andalucía, Aragón, Comunidad Valenciana, Extremadura y Galicia.

En este contexto, se encuentran iniciativas para sectores productivos afectados por pr

65. Para más detalle acerca de estos planes véase Memoria CES 2007, epígrafe II.1.3.2.

66. El País Vasco no tiene transferidas las competencias en materia de políticas de empleo.

67. Véase en esta Memoria, epígrafe II.1.3.2.

CUADRO II-27. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LAS CCAA ANTE LA CRISIS

	Desarrollo reglament. Plan Extraord. de Orientación, Formación e Inserción (a)	Aprob. planes- programas y normas con rango de Ley	Fomento de empleo		Actuaciones para trabajadores de:					
			Act. de desarrollo local (complementarias al Fondo Estatral de Inversión Local)	Con carácter extraord.	Mejora de la empleabilidad	Mejora tejido productivo para creación y mantenimiento de empleo	Sectores afectados por reestructur.	Sectores prioritarios en el tejido productivo	Act. sobre colectivos con mayores dificultades por la crisis	
Andalucía	03/06/2008	Plan MEMENTA (31-10-08) 2008/Plan PROTEJA (9-12-08)								
Aragón	05/09/2008	Plan fomento e infraestructuras para el desarrollo local (26-12-2008)	Subv. complementarias de incentivos regionales (24-2-09)					Textil- confección		
Asturias	04/08/2008			X				Textil- confección		
Baleares	08/04/2009		Subv. extraord. en el marco del III PIEC, para proyectos de inserción de desempleados (19-5-08)					Turístico		
Canarias	X									
Cantabria	30/10/2008			X	X					Personas con alto riesgo de exclusión social
Castilla y León	20/10/2008			X	X		X	Textil -confección		
Castilla-La Mancha	21/10/2008		Acción Local y Autonómica para el Empleo (08-01-2009)	X		X		Textil- confección		
Cataluña	X							Textil- confección	Jóvenes	
Extremadura	23/01/2009	Plan Extraord. de apoyo al Empleo local (2-3-09)		X		X				
Galicia	30/12/2008	Plan Contigo(30-12-08)	Ayudas y subv. para fomento del empleo con programas de cooperación, en colaboración exclusiva con los aytos. gallegos (27-11-08)	X	X		X	Pizarra		Personas con alto riesgo de exclusión social
Madrid	26/09/2008									
Murcia	X					X	X			
Navarra	03/11/2008					X	X	Textil- confección		
País Vasco				X			X			
La Rioja	15/01/2009				X		X	Textil y de la confección		

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO II-28. ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA PARA EL PLAN EXTRAORDINARIO
(Euros)

	2008			2009		
	Bloque 1	Bloque 2	Total	Bloque 1	Bloque 2	Total
	Contratación de orientadores	Cualificación específica personal, Oficinas de Empleo, Búsqueda de Empleo, Movilidad Geográfica, Promoción de de empleo autónomo y Formación profesional para el empleo		Contratación de orientadores para el empleo	Cualificación específica personal, Oficinas de Empleo, Búsqueda de Empleo, Movilidad Geográfica, Promoción empleo autónomo y Formación profesional	
Comunidades autónomas						
Andalucía	4.818.333	11.008.920	15.827.253	9.636.666	22.017.839	31.654.505
Aragón	548.333	731.236	1.279.569	1.096.667	1.462.471	2.559.138
Asturias	630.000	941.044	1.571.044	1.260.000	1.882.087	3.142.087
Baleares	221.667	725.840	947.507	443.333	1.451.681	1.895.014
Canarias	653.333	2.665.344	3.318.677	1.306.667	5.330.688	6.637.355
Cantabria	198.333,33	399.093	597.426	396.667	798.186	1.194.852
Castilla-La Mancha	1.026.667	1.802.646	2.829.313	2.053.333	3.605.292	5.658.625
Castilla y León	1.353.333	2.057.883	3.411.216	2.706.667	4.115.765	6.822.432
Cataluña	1.750.000	5.003.870	6.753.870	3.500.000	10.007.739	13.507.739
Com. Valenciana	1.400.000	4.082.974	5.482.974	2.800.000	8.165.947	10.965.947
Extremadura	898.333	1.622.355	2.520.688	1.796.667	3.244.709	5.041.376
Galicia	1.271.667	2.814.064	4.086.730	2.543.333	5.630.127	8.173.460
Madrid	1.036.667	4.352.287	5.378.953,65	2.053.333	8.704.574	10.757.907
Murcia	595.000	979.132	1.574.132	1.190.000	1.958.264	3.148.264
Navarra	245.000	402.500	647.500	490.000	804.999	1.294.999
La Rioja	70.000	198.815	268.815	140.000	397.630	537.630
TOTAL	16.706.667	39.789.000	56.495.667	33.413.332	79.577.998	112.991.330

Fuente: Orden TIN/1940/2008 de 4 de julio y Orden TIN/381/2009, de 19 de febrero.

Dado que son las comunidades autónomas con competencias transferidas en materia de políticas de empleo, las habilitadas para gestionar las actuaciones contenidas en este Plan Extraordinario, desde la aprobación del mismo, éstas han venido dictando las normas que contenían las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones establecidas en dicho Plan. Hay que destacar como uno de los aspectos más relevantes en este sentido, la contratación de orientadores laborales. Para la provisión de estos orientadores la fórmula más utilizada ha sido la convocatoria de pruebas selectivas por el sistema de Procedimiento Extraordinario para la contratación de personal laboral, bajo la modalidad de Contrato de trabajo temporal por obra o servicio determinado. La cualificación exigida para el puesto equivale en líneas generales a un mínimo de titulación universitaria de grado medio.

Por otro lado, de forma paralela a la creación del Fondo Estatal de Inversión Local, algunas comunidades autónomas han puesto en marcha acciones locales y autonómicas para el empleo, financiadas en sus propios presupuestos. Este conjunto de actuaciones, a disposición de las corporaciones locales, de las entidades sin ánimo de lucro y de los órganos de

la administración de las comunidades autónomas y sus organismos adscritos o dependientes, tienen dos objetivos claros: a) ofrecer una oportunidad de empleo y acceso a rentas a los trabajadores en situación de desempleo, reforzando su formación para el empleo y ofreciéndoles, en su caso, un acompañamiento personalizado para su inserción laboral y b) posibilitar el desarrollo de proyectos de mantenimiento de infraestructuras o servicios de interés general y/o social y aquéllos que redunden en beneficio de la comunidad autónoma.

En este punto, cabe señalar la necesidad de que las comunidades autónomas que han puesto en marcha este tipo de iniciativas en respuesta a la crisis delimiten el ámbito de acción de las medidas desarrolladas a nivel local, con el fin de evitar el riesgo de solapamiento que pudiera surgir con las medidas adoptadas por el Fondo Estatal de Inversión Local.

Asimismo, la difícil situación coyuntural ha hecho necesario articular algunas medidas legislativas y no legislativas, por parte de la Comisión Europea en relación a la disponibilidad y utilización de los fondos estructurales, con el objetivo de facilitar la movilización de los recursos financieros comunitarios para el inicio y desarrollo de los

Flexibilización del Fondo social europeo en respuesta a la crisis

programas operativos, así como de los proyectos cofinanciados en el marco de dichos programas, de forma que se pueda acelerar la ejecución y, por tanto, el impacto de nuevas inversiones en la economía⁶⁸. Si bien es cierto que la cofinanciación comunitaria representa un porcentaje pequeño del conjunto de recursos destinados a políticas

de fomento del empleo, la adopción de estas medidas desde las instituciones comunitarias refleja la necesidad de articular medidas coordinadas para un más ágil uso de los recursos comunitarios por parte de los Estados miembros.

Entre las medidas establecidas, se decidió acelerar los pagos a los Estados miembros y facilitar el acceso a los fondos estructurales. Para ello, se optó por permitir anticipos adicionales, además de los vigentes en los años iniciales del periodo de programación, concretamente en 2007 y 2008, también en 2009, por valor de 6.100 millones de euros, de los que más del 60 por 100 se destinaban a Estados miembros de la UE-15.

Esto permitiría proporcionar un flujo de tesorería en la fase inicial del periodo de programación a fin de facilitar los pagos a los beneficiarios de los proyectos por lo que, aún respetando los porcentajes de cofinanciación establecidas, se otorgaba una mayor flexibilidad en la financiación de los programas vía fondos comunitarios.

Además, dado que algunos Estados miembros no habían agotado en el plazo establecido⁶⁹ las dotaciones de fondos estructurales asignadas para la realización de los

68. Reglamento (CE) núm. 85/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, que modifica el Reglamento (CE) núm. 1083/2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, por lo que se refiere a determinadas disposiciones relativas a la gestión financiera.

69. Los reglamentos comunitarios disponen que aunque los recursos estén comprometidos dentro del periodo de programación, la ejecución y disposición de los mismos de forma efectiva se puede ampliar hasta dos años más (regla n+2).

proyectos cofinanciados con cargo a la programación anterior, la Comisión decidió ampliar este plazo un año más hasta 2009 para que los Estados miembros afectados pudiesen disponer y utilizar en su totalidad las asignaciones adjudicadas para el periodo 2000-2006. En este sentido, de un total de 555 programas cofinanciados con fondos estructurales en el periodo 2000-2006, un total de 385 solicitaron les fuese aplicada dicha ampliación de plazo. En el caso de España, de los diecisiete programas FSE, lo han solicitado todos excepto uno.

Por otro lado, con el fin de dar mayor flexibilidad a los Estados miembros en la adjudicación de los recursos a las prioridades que se consideren en cada momento, se amplió el margen de flexibilidad permitido del 2 al 10 por 100 para transferir dotaciones presupuestarias entre “ejes prioritarios” en función de las necesidades y fines más acuciantes en cada momento. Esta medida excepcional permite priorizar las actuaciones que se consideren más adecuadas en el actual contexto de crisis, facilitando la adopción de medidas dirigidas a atender los principales problemas de los mercados de trabajo europeos, gracias a la cofinanciación comunitaria.

2. Diálogo social y relaciones laborales

2.1. DIÁLOGO SOCIAL

2.1.1. Diálogo social en la Unión Europea

El diálogo social europeo en 2008 estuvo marcado por la crisis financiera y por sus repercusiones en el empleo. Reflejo de ello es que las Cumbres Sociales Tripartitas de marzo y octubre tuvieron como eje principal el debate sobre las consecuencias de la crisis para los objetivos de empleo, competitividad, sostenibilidad y cohesión social integrados en la Estrategia de Lisboa, así como sobre la contribución del diálogo social en este contexto económico. Tanto las organizaciones empresariales como las sindicales respaldan el Plan Europeo de Recuperación Económica y lo consideran el punto de partida necesario para combatir la crisis y garantizar el empleo, si bien cada una de ellas hace propuestas específicas diferentes: la CES aboga por un pacto social que favorezca la inclusión social y el poder adquisitivo; BUSINESSEUROPE, por su parte, considera imprescindible luchar contra el proteccionismo y fortalecer el mercado único europeo, así como restablecer el canal del crédito y el funcionamiento de los mercados financieros.

*Cumbres sociales
tripartitas: debate sobre
la crisis financiera*

En aras de combatir la crisis financiera, los agentes sociales han acordado con la Comisión trabajar de manera coordinada para favorecer la recuperación económica de Europa en el marco de la Agenda Social renovada. Así, a comienzos de 2009 se reunieron para plantear sus propuestas con relación a las políticas de empleo y la aplicación de la flexiseguridad, al apoyo a las empresas, de manera que se fomente la inversión, así

como a los trabajadores, manteniendo su poder adquisitivo. Los agentes sociales también manifestaron la necesidad de garantizar la libre circulación de trabajadores, la continuidad del mercado único y el respeto a los convenios colectivos.

El cambio climático y sus consecuencias económicas y sociales han sido otros de los bloques temáticos abordados en las Cumbres Sociales Tripartitas. La Comisión considera que los objetivos europeos en materia de medio ambiente, basados en el desarrollo económico con bajas emisiones de carbono, junto a una mayor autosuficiencia energética, requieren contar con el apoyo y trabajo coordinado de los agentes sociales.

En relación con el diálogo bipartito autónomo, 2008 ha sido el tercer y último año de aplicación del Programa de Trabajo Conjunto para el periodo 2006-2008, el segundo de estas características, lo que ha marcado buena parte de las iniciativas de los

*Programa de trabajo
2006-2008: balance*

agentes sociales. Cabe destacar, a este respecto, el primer Informe de evaluación conjunta del Acuerdo marco sobre estrés laboral, la profundización en las propuestas y evaluaciones sobre la gestión del cambio, materializado en un estudio conjunto de las reestructuraciones en la UE-15, así como el Informe anual sobre la aplicación del Marco de acciones sobre igualdad de género.

Con estas iniciativas los interlocutores sociales europeos han completado gran parte de los compromisos adquiridos en el Programa de Trabajo Conjunto (cuadro II-29), si bien quedó pendiente la firma de dos acuerdos marco de carácter autónomo, uno sobre integración laboral de los grupos desfavorecidos, que fue anunciado en la Cumbre Social Tripartita de marzo, y otro sobre aprendizaje permanente.

A comienzos de 2009 se presentó el programa de trabajo conjunto de los interlocutores sociales europeos para el periodo 2009-2010, con el que refuerzan su compromiso de asumir conjuntamente los desafíos europeos en materia económica, social y medioambiental, al tiempo que reforzar el papel del diálogo social autónomo.

Los agentes sociales europeos presentaron el Informe de evaluación conjunta del Acuerdo marco sobre estrés en el trabajo⁷⁰. Como ya se comentó en su momento⁷¹, dicho acuerdo fue el segundo de carácter autónomo acordado por los agentes sociales y su principal objetivo fue establecer un marco de actuación para identificar y combatir el estrés laboral.

*Informe de evaluación
conjunta del acuerdo
marco sobre estrés
en el trabajo*

Transcurridos tres años desde su firma y, por tanto, con cierta perspectiva temporal, los agentes sociales en su informe de evaluación, han analizado las estrategias nacionales de aplicación con el objetivo, en última instancia, de conocer y aprender de estas primeras experiencias de aplicación de acuerdos autónomos.

70. El informe incluye 21 de los 27 Estados miembros (Bulgaria, Estonia, Grecia, Italia, Malta y Lituania no están incluidos al no haber presentado sus respectivos informes nacionales), además de Noruega e Islandia.

71. CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2004*, capítulo II.3.

CUADRO II-29. PROGRAMA DE TRABAJO CONJUNTO 2006-2008

Instrumentos y compromisos	Principales resultados
Recomendaciones conjuntas a las instituciones europeas y nacionales.	Principales retos de los mercados europeos: análisis conjunto de los agentes sociales europeos (CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP, octubre 2007).
Definir prioridades a incluir en un marco de acciones sobre empleo por los agentes sociales.	Principales retos de los mercados europeos: análisis conjunto de los agentes sociales europeos (CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP, octubre 2007).
Negociar un acuerdo marco autónomo sobre integración laboral de los grupos desfavorecidos y sobre aprendizaje permanente.	Anuncio de las negociaciones en la Cumbre Social Tripartita, marzo 2008.
Negociar un acuerdo marco voluntario sobre acoso y violencia, en 2006.	Acuerdo Marco sobre acoso y violencia en el trabajo (CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP), abril 2007.
Promover y evaluar las orientaciones para la gestión del cambio y sus consecuencias sociales, y las conclusiones sobre comités de empresa europeos.	Estudio conjunto sobre reestructuraciones en la UE-15 (CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP), 2008.
Informar sobre la aplicación de los Acuerdos sobre Teletrabajo, Estrés, y el Marco de acciones sobre igualdad de género. Desarrollar la comprensión común de estos instrumentos y cómo pueden tener un impacto positivo en los distintos niveles de diálogo social.	Primer informe de evaluación conjunta del Acuerdo marco sobre teletrabajo (CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME Y CEEP), junio 2006.
	Primer informe de evaluación conjunta del Acuerdo marco sobre estrés laboral (CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME Y CEEP), junio 2008.
	Informe anual sobre la aplicación del Marco de acciones sobre igualdad de género, junio 2008.

La valoración general del Informe ha sido muy positiva. Se destaca, en primer lugar, la capacidad de los agentes sociales para adaptar los contenidos del Acuerdo a la normativa ya existente en cada Estado miembro. Hay que tener en cuenta que, a diferencia del primer Acuerdo autónomo sobre teletrabajo (firmado en 2002), y como consecuencia de la normativa europea sobre seguridad y salud en el trabajo⁷², algunos Estados miembros contaban ya con normativa sobre el asunto. Esto ha supuesto un esfuerzo importante por parte de los agentes sociales de adaptación de los contenidos del Acuerdo a las particularidades normativas y laborales de cada país. Dicha adaptación se ha realizado a través de instrumentos diversos, siendo el más común el de los acuerdos bipartitos (cuadro II-30).

72. Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo.

CUADRO II-30. INSTRUMENTOS DE APLICACIÓN DEL ACUERDO MARCO SOBRE ESTRÉS EN EL TRABAJO

Acuerdos bipartitos entre los agentes sociales	La mayoría de los países han aplicado el Acuerdo mediante acuerdos bipartitos a través de los cuales han establecido pautas de actuación tanto para el nivel nacional como para los ámbitos inferiores de negociación (regionales, sectoriales o empresariales).
Convenios colectivos	No ha sido una práctica habitual, no obstante, algunos países han optado por adaptar al Acuerdo europeo los convenios colectivos que contienen alguna regulación sobre salud y seguridad en el trabajo (Bélgica, Rumanía, Dinamarca, Holanda, Francia, Suecia, Noruega, Hungría, España y República Checa).
Legislación nacional	En algunos países (República Checa y Hungría) los agentes sociales han considerado que la normativa vigente en sus respectivos países sobre seguridad y salud en el trabajo no recogía el contenido del Acuerdo, lo que ha dado lugar a una modificación de la misma.
Acuerdos tripartitos	La aplicación del acuerdo se ha realizado en muchos países con el respaldo de los gobiernos (campañas, recomendaciones, etc.). En algunos casos se han firmado acuerdos tripartitos (Eslovenia o Noruega).
Actividades complementarias	Numerosas actividades complementarias se han puesto en marcha para combatir y prevenir el estrés laboral en las empresas: cursos de formación, evaluaciones periódicas sobre el estrés de los trabajadores ("stress barometers"), o la creación de páginas web, entre otras.
España	Incorporado en los ANC (2005, 2006, 2007). Incorporado también en diversos convenios colectivos sectoriales.

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe "Implementation of the european autonomous framework agreement on work-related stress".

El Informe valora muy positivamente también que el Acuerdo europeo haya contribuido al enriquecimiento del diálogo social, al haber implicado importantes esfuerzos de sindicatos y empresarios para establecer criterios comunes sobre el estrés laboral a través de debates y discusiones que se han traducido finalmente en soluciones consensuadas. Éste ha sido un aspecto especialmente importante en los países de la ampliación, con menor tradición de diálogo social autónomo y con estructuras de diálogo social insuficientemente desarrolladas. Igualmente destacable ha sido el respaldo a la aplicación del acuerdo de organizaciones sociales de ámbito nacional no pertenecientes a las firmantes del Acuerdo.

Desde hace algunos años los interlocutores sociales europeos vienen trabajando conjuntamente sobre la gestión del cambio y, más concretamente, sobre su propio papel en los procesos de reestructuraciones empresariales⁷³. En 2008 publicaron un informe en el que se analizan comparativamente las respuestas a los procesos de reestructuración de las organizaciones

*Propuestas
y evaluaciones sobre
la gestión del cambio*

73. CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2005*, capítulo II.3.

sindicales y empresariales de 10 países de la UE-15⁷⁴. Las conclusiones, agrupadas en torno a cuatro grandes bloques, fueron presentadas en un seminario con el fin de debatir y extraer lecciones que ayuden a los agentes sociales nacionales a afrontar los retos de las reestructuraciones en sus respectivas economías (recuadro II-5). El objetivo en los próximos años es ampliar el estudio a todos los Estados miembros de la Unión Europea⁷⁵.

RECUADRO II-5. PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL INFORME CONJUNTO SOBRE REESTRUCTURACIONES

Flexiseguridad

Las políticas emprendidas para la gestión del cambio a través de la flexiseguridad son muy diversas y difícilmente transferibles de unos países a otros. A pesar de ello, en términos generales, se recomienda a los agentes sociales la participación en la elaboración de las mismas a través del diálogo social.

Desarrollo de un diagnóstico y una agenda compartida

Una adecuada gestión del cambio requiere que agentes sociales y gobiernos partan de un diagnóstico compartido que favorezca el desarrollo de políticas consensuadas. Para ello, los gobiernos deberán fomentar y favorecer la participación de los agentes sociales.

Hacer frente a las necesidades formativas presentes y futuras

Buena parte del éxito en la consecución de los objetivos de Lisboa dependerá de la calidad de los sistemas educativos y formativos. Los agentes sociales pueden jugar un papel importante en la mejora de los mismos.

Reestructuraciones silenciosas

Algunos cambios organizativos y productivos de gran trascendencia pasan inadvertidos cuando no implican destrucciones importantes de empleo. Se aconseja a los agentes sociales que participen y se involucren también en la gestión de los mismos. Igualmente, se estima importante que los agentes sociales intervengan de manera más efectiva en los cambios que afectan a las pequeñas y micro empresas cuyas pérdidas de empleo tienen, en ocasiones, importantes repercusiones en el nivel sectorial y/o local.

Fuente: "Joint study on the role of the social partners in Restructuring in ten countries in the EU15", 2008.

74. CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP, *Joint study on the role of the social partners in Restructuring in ten countries in the EU15*, 2008. Los países son: Irlanda, España, R. Checa, Suecia, Países Bajos, Grecia, Reino Unido, Francia, Austria y Dinamarca. El Informe forma parte del Proyecto Integrado, acordado por los agentes sociales europeos en 2004, para mejorar las relaciones laborales en los nuevos Estados miembros y países candidatos. Su primer trabajo fue un estudio sobre las reestructuraciones en los Estados que se incorporaron a la Unión Europea en 2004 (<http://resourcecentre.etuc.org/Integrated-Programme-77.html>).

75. En 2009 está previsto finalizar el estudio en Bélgica, Bulgaria, Finlandia, Alemania, Luxemburgo, Portugal y Rumanía.

Diálogo social sectorial

El diálogo social europeo sectorial constituye un ámbito destacado de negociación entre las federaciones de rama y de industria de las organizaciones sociales europeas en materias clave de empleo y economía. En 2008 se firmó un Acuerdo en el sector marítimo con el fin de mejorar las condiciones laborales de los más de trescientos mil trabajadores pertenecientes al mismo. Para ello, las organizaciones sindicales y empresariales acordaron aplicar las normas laborales establecidas por la OIT para este sector⁷⁶. Si bien no ha habido más acuerdos relevantes, conviene poner de manifiesto la variedad de iniciativas adoptadas por los agentes sociales de este nivel sobre temas relacionados con las condiciones laborales y la seguridad y salud en el trabajo, la responsabilidad social corporativa, el medio ambiente o la inclusión activa, entre otros, a través de instrumentos diversos, tales como propuestas y declaraciones conjuntas, informes o programas de trabajo.

En estrecha relación con las consultas sobre conciliación de vida laboral y familiar iniciadas en 2007⁷⁷, la Comisión propuso reformar la Directiva 92/85/CEE relativa a la

Consultas

mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o esté en periodo de lactancia. Entre los cambios propuestos cabe destacar la ampliación del periodo mínimo de baja por maternidad de 14 a 18 semanas; la mejora del salario durante el periodo de baja por maternidad (recomendando el 100 por 100 del salario); y el aumento de la flexibilidad para escoger el periodo de baja por maternidad no obligatoria. A pesar de coincidir en la necesidad de favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar, los posicionamientos de los agentes sociales a este respecto han sido divergentes. Las organizaciones sindicales respaldan los cambios si bien sugieren que dichas mejoras deberían ser aplicables también a otro tipo de trabajadoras, como las empleadas de hogar. Las organizaciones empresariales, por su parte, consideran que la ampliación de la baja por maternidad podría reducir las posibilidades de empleo de las mujeres y que existen otras políticas alternativas más efectivas.

En relación con la conciliación de la vida laboral y familiar, en la Cumbre Tripartita de marzo los agentes sociales europeos presentaron un informe de progreso en el que se comprometían a la puesta en marcha de acciones conjuntas sobre cuestiones relacionadas con esta materia. La primera que ha tenido lugar ha sido una carta en la que hacen constar su posición sobre los servicios de atención a los niños⁷⁸. A este respecto, consideran que facilitar el acceso a la educación infantil es fundamental para conciliar vida laboral y familiar. De ahí que llamen la atención tanto a la Comisión como a los Estados miembros para conseguir el máximo cumplimiento de los objetivos fijados para 2010 al

76. Convenio de la OIT, de 2006, sobre el trabajo marítimo.

77. CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2007*, capítulo II.2.

78. CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP, *Joint letter from the European social partners on childcare*, dirigida a la Comisión Europea, 7 de julio de 2008.

respecto. Hacen constar, sin embargo, que el papel de los agentes sociales en este asunto es meramente complementario y que en materia de conciliación laboral y familiar sus esfuerzos están dirigidos a cuestiones como la protección por maternidad, el permiso parental, sobre el que están elaborando una propuesta conjunta de revisión de la Directiva que lo regula, así como los permisos para la atención a personas dependientes.

El ámbito del Derecho social comunitario experimentó diversas novedades y avances de relevancia para el mercado de trabajo y las relaciones laborales, fundamentalmente la regulación del trabajo en las empresas de trabajo temporal, con la aprobación de una Directiva en dicha materia, y los comités de empresa europeos, materia en la que finalmente se alcanzó un acuerdo del Parlamento europeo y del Consejo para la modificación de la Directiva 94/45, y se aprobó la nueva Directiva. Por otro lado, pese al impulso que se dio al proceso de revisión de la Directiva sobre tiempo de trabajo, no se alcanzó finalmente un acuerdo en esta materia. Se trata de cuestiones, en todos los casos, que han dado lugar a profundos debates en los últimos años y en las que se han puesto de manifiesto las potencialidades y las limitaciones del diálogo social a escala europea.

El empleo en las empresas de trabajo temporal (ETT) está presente de forma significativa en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea y ocupa a un número importante de trabajadores, especialmente en las principales economías de aquélla, con una tendencia general de rápido crecimiento tanto en términos económicos como de trabajadores⁷⁹. El desarrollo que había venido experimentando esta forma de empleo, en un contexto de cambios en las formas de producción y en los mercados de trabajo, se había dado en paralelo a sucesivos y fallidos intentos de armonizar las diversas legislaciones nacionales en la materia en torno a determinados objetivos y principios comunes.

Con la aprobación de la Directiva 2008/104, de 19 de noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal, ha culminado un proceso de más de una década que se había estancado en varias ocasiones y que ha incluido consultas a los interlocutores sociales y prolongados debates entre los Estados miembros hasta que, en el mes de junio, se alcanzó una Posición Común en el seno del Consejo⁸⁰.

*Avances en las Directivas
pendientes*

*Aprobada la Directiva
sobre Empresas de
Trabajo Temporal*

79. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, *Temporary Agency Work and collective bargaining in the EU*, 2008.

80. Posición Común (CE) núm. 24/2008, aprobada por el Consejo el 15 de septiembre de 2008 (DOUE C 254 E/36, de 7 de octubre de 2008). La Comisión Europea había iniciado consultas en 1995 sobre el empleo en ETT, conjuntamente con el empleo a tiempo parcial y con el trabajo de duración determinada. A diferencia de estas dos otras cuestiones, el trabajo en ETT no encontró consenso entre los interlocutores sociales. La Comisión presentó en 2002 una propuesta de Directiva que quedó virtualmente estancada y, de nuevo, en 2007 se relanzó esta iniciativa encontrando fuerte oposición en algunos Estados miembros, fundamentalmente en torno a la cuestión de la garantía de iguales condiciones de empleo desde el primer día para los trabajadores contratados por ETT.

La Directiva tiene como objeto garantizar la protección de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal y mejorar la calidad de las ETT, para lo cual se basa en el principio de igualdad de trato de los trabajadores contratados para su puesta a disposición en empresas usuarias, en relación con los directamente contratados por éstas⁸¹.

De esta manera, las condiciones esenciales de trabajo y de empleo aplicables a los trabajadores cedidos por las ETT deben ser, al menos, las que se aplicarían a dichos trabajadores si fueran contratados directamente por la empresa usuaria para ocupar el mismo puesto. Dichas condiciones esenciales abarcan a los principales aspectos de ordenación del tiempo de trabajo, entre ellos la duración de la jornada, los descansos y las vacaciones, y la remuneración, tal como estén establecidas en las normas y en los convenios colectivos aplicables en las empresas usuarias. La Directiva prevé, no obstante, y con ciertas cautelas, que los Estados miembros puedan establecer excepciones a esta igualdad de trato, bien habilitando a tal fin a los convenios colectivos o, directamente, cuando no se den determinadas características de su modelo de negociación colectiva.

La norma comunitaria, asimismo, contiene otra serie de derechos a favor de los trabajadores contratados por las ETT para su cesión temporal a una empresa usuaria, entre ellos, los de acceso al empleo, a las instalaciones comunes, a la formación profesional y a la representación colectiva.

Ahora bien, la Directiva también tiene como fin reconocer a las empresas de trabajo temporal como empleadores y la necesidad de proveer un marco apropiado para su funcionamiento con el que contribuir a la creación de empleo y al desarrollo de formas flexibles de trabajo. De ahí que el legislador comunitario obligue a los Estados miembros a revisar en un plazo de tiempo las restricciones o prohibiciones al recurso a la cesión temporal de trabajadores que puedan existir en los ordenamientos nacionales, restricciones o prohibiciones que, tras la entrada en vigor de la Directiva, deberán estar justificadas en determinadas razones⁸².

La creación de comités de empresa europeos, o de procedimientos de información

*Acordada la nueva
Directiva sobre los
comités de empresa
europeos*

y consulta, en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria, es sin duda uno de los desarrollos más destacables en el panorama de las relaciones industriales a escala europea en los últimos quince años. Su implantación en un buen número de las empresas y grupos multinacionales que operan en Europa ha dotado a las

81. La Directiva entró en vigor el 5 de diciembre de 2008, debiendo realizarse su transposición por los Estados miembros a más tardar en los tres años siguientes. Por lo que respecta a España, el marco jurídico de esta forma de empleo se contiene en la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, norma que fue modificada en aspectos sustanciales, cinco años después, por la Ley 29/1999.

82. “Deberán estar justificadas exclusivamente por razones de interés general relativas, sobre todo, a la protección de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, a las exigencias en materia de seguridad y salud en el trabajo o a la necesidad de garantizar el buen funcionamiento del mercado de trabajo y de evitar posibles abusos” (artículo 4).

representaciones de los trabajadores de derechos de información y consulta ante decisiones de reestructuración empresarial con efectos transnacionales para el conjunto de la empresa o varios de sus centros productivos situados en diferentes Estados⁸³. Y, del lado de las empresas, las ha provisto de un tipo de instrumentos que, en muchos casos, se perciben como positivos de cara a la organización y la coordinación interna con los trabajadores⁸⁴.

Sin embargo, se habían venido poniendo de manifiesto problemas en el funcionamiento de los comités de empresa europeos para el desarrollo de sus funciones, que dificultaban el cumplimiento de los fines y de los objetivos de la Directiva 94/45 (en adelante, la Directiva)⁸⁵. Las transformaciones acontecidas en estos años, junto con un balance complejo y dispar de la implantación y el funcionamiento de estos órganos, habían alimentado el debate sobre una mejora del marco de desarrollo de las actividades de los comités de empresa europeos, y, en su caso, sobre cómo llevar a cabo dicha mejora, incluyendo el debate en torno a una eventual revisión de la Directiva. En 2004, la Comisión Europea realizó una primera fase de consultas con los interlocutores sociales europeos en la que, entre otras cuestiones, les preguntaba por el sentido de una posible acción comunitaria en este terreno, incluida una revisión de la Directiva, cuestión sobre la que las organizaciones sindicales y empresariales manifestaron posiciones contrarias⁸⁶.

Cuatro años después, en febrero de 2008, la Comisión lanzó una nueva consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito europeo acerca de una posible revisión de la Directiva⁸⁷, señalando fundamentalmente tres cuestiones: qué medidas serían necesarias, en su opinión, para garantizar la efectividad de los derechos de información y consulta transnacionales de los trabajadores, qué

83. Al respecto, Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo: *European works councils and transnational restructuring*, 2006, y *Restructuring and employment in the EU: the impact of globalisation*, 2007.

84. S. Nakano: "Management views of European Works Councils: a preliminary survey of Japanese multinationals". *European Journal of Industrial Relations*, 1999, núm. 3.

85. La Comisión Europea, en su Comunicación de julio de 2008, con la que presentó su Propuesta de Directiva revisada, señalaba que el derecho a la información y consulta transnacionales carece de efectividad, ya que no se informa ni consulta lo bastante al comité de empresa europeo en caso de reestructuración. También señalaba que el establecimiento de comités de empresa europeos sólo alcanza al 36 por 100 de las empresas incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva.

86. Sobre las posiciones de las organizaciones sindicales y empresariales europeas, en respuesta a las consultas de la Comisión, ver Memoria CES 2004, capítulo II.3.1. Los interlocutores sociales europeos decidieron por ello analizar conjuntamente las experiencias de funcionamiento de los comités con la finalidad de identificar posibles recomendaciones de buenas prácticas, adoptando un documento conjunto: "Lecciones extraídas de los Comités de Empresa Europeos", valoración conjunta de la CES, UNICE, UEAPME y CEEP, de 7 de abril de 2005.

87. Años que, sin embargo, no fueron todos ellos de *impasse*. En 2005, la Comisión presentó su Comunicación sobre *Reestructuraciones y empleo. Anticipar y acompañar las reestructuraciones para desarrollar el empleo. El papel de la Unión Europea*, COM (2005) 120 final, en la que, además de orientar la política europea en materia de reestructuraciones, emplazaba a los interlocutores sociales europeos a profundizar en sus compromisos en esta materia, así como a promover las mejores prácticas de trabajo de los comités de empresa europeos que mejoren su eficacia. Sobre la respuesta de las organizaciones sindicales y empresariales europeas, véase Memoria CES 2005, capítulo II.3.1.

fórmulas serían aconsejables para mejorar la aplicación práctica de la Directiva y cómo asegurar una mayor coherencia entre los varios instrumentos legislativos comunitarios en materia de información y consulta. De esta manera, se impulsó decisivamente un proceso que duraría casi una década desde que, en 1999, finalizara el periodo fijado por la propia Directiva para su reexamen por parte de la Comisión. La postura de los interlocutores sociales europeos ante el inicio de esta segunda fase de consultas fue, de nuevo, divergente, mostrándose las organizaciones sindicales a favor de la misma, por entender que debían reforzarse determinados aspectos de la norma comunitaria para hacer más efectivos los derechos de información y consulta, mientras que las organizaciones empresariales estuvieron en desacuerdo ya que desde el principio consideraban que cualquier paso en este ámbito debía darse por la propia autonomía colectiva de los interlocutores sociales y no resultaban necesarias nuevas acciones de tipo legislativo.

A la vista de los resultados de las consultas, la Comisión presentó en el mes de julio su Propuesta de Directiva⁸⁸, con la que se buscaba introducir mayor efectividad en el ejercicio de los derechos de información y consulta transnacionales de los trabajadores, aumentar la proporción de comités de empresa establecidos, reforzar la seguridad jurídica y articular mejor los diversos instrumentos comunitarios en materia de información y consulta a los trabajadores. Los problemas detectados en estos años de actividad hacían necesario este paso, a juicio de la Comisión, para que los comités de empresa europeos estén en situación de desempeñar plenamente su papel en la anticipación y el acompañamiento de los cambios, y de desarrollar un auténtico diálogo social transnacional.

Un giro importante en este proceso se produjo con la negociación y acuerdo, en el mes de agosto, de una posición conjunta de las organizaciones sindicales y empresariales europeas CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP, enviada al presidente del Consejo, en la que se valoraba la Propuesta de la Comisión como una base de partida para la modificación de la Directiva 94/45 y donde planteaban propuestas comunes para incluir en dicha revisión en relación a diversas cuestiones, pidiendo al Parlamento Europeo y al Consejo que tuviesen en cuenta estos puntos de vista comunes. Sin duda, este acuerdo de los interlocutores sociales europeos es el hecho más relevante en todo este proceso desde el punto de vista del diálogo social y pone de manifiesto la flexibilidad y la capacidad de alcanzar soluciones conjuntas en las relaciones industriales en un contexto de importantes cambios.

Finalmente, y en buena medida como consecuencia del impulso dado por el acuerdo de los interlocutores sociales europeos, el Parlamento Europeo, en primera lectura, y posteriormente el Consejo, dentro del procedimiento de codecisión, alcanzaron

88. Comisión Europea: Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria (Refundición), COM (2008) 419 final.

en el mes de diciembre sendos acuerdos políticos sobre la Propuesta, dando luz verde así a la definitiva aprobación de la Directiva revisada⁸⁹ (cuadro II-31). Hay que destacar, pues, que en el proceso que ha desembocado en la modificación de la Directiva 94/45, sobre la constitución de comités de empresa europeos, proceso acelerado e intensificado durante la segunda mitad de 2008 bajo presidencia francesa, el texto finalmente alcanzado incorpora aportaciones procedentes del debate político en las instituciones europeas, Comisión, Consejo y Parlamento, y de las propias organizaciones europeas de trabajadores y de empresarios, al haberse acogido buen número de las contenidas en el dictamen conjunto de aquéllas⁹⁰.

La ordenación comunitaria del tiempo de trabajo, plasmada en la Directiva 2003/88, de 4 de noviembre, viene siendo objeto de un proceso de revisión que afecta a la relación existente entre el objetivo de tutela de la seguridad y la salud de los trabajadores en el que se inscribe dicha norma, a través de la fijación de límites a la duración máxima de la jornada de trabajo y el establecimiento de tiempos mínimos de descanso, y las necesidades de flexibilidad en la organización del tiempo de trabajo en las empresas, teniendo en cuenta que en este aspecto de las relaciones de trabajo coexiste una diversidad de legislaciones en los Estados miembros⁹¹.

*Sin acuerdo en la
revisión de la Directiva
sobre tiempo de trabajo*

Tras un largo proceso con amplios debates, el Consejo de Ministros de la Unión Europea adoptó finalmente, en el mes de septiembre, una Posición común, por mayoría cualificada, sobre la propuesta de la Comisión⁹². A su vez, el Parlamento Europeo se pronunció sobre la Posición común del Consejo, dentro del Procedimiento de Codecisión del artículo 251 del Tratado CE, en segunda lectura llevada a cabo en el mes de diciembre⁹³. El Parlamento planteó enmiendas en importantes aspectos, como el mantenimiento de la cláusula de *Opt*

89. Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 16 de diciembre de 2008, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria (versión refundida) (<http://www.europarl.europa.eu>). Por su parte, el Consejo alcanzó el 17 de diciembre un acuerdo político al respecto, con la sola abstención del Reino Unido.

90. La nueva Directiva se ha publicado en el mes de mayo, coincidiendo con el cierre de esta Memoria: Directiva 2009/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria (versión refundida). DOUE L122, de 16 de mayo de 2009.

91. La Comisión Europea dio inicio a este proceso en 2004: Comunicación de la Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/88/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo*. COM (2004) 607 final. Sobre los motivos de la Comisión Europea para iniciar este proceso y sobre las posiciones de los interlocutores sociales europeos al respecto de una posible revisión, manifestadas en el procedimiento de consultas que fue llevado a cabo, véase Memoria CES 2004, capítulo II.3.1.

92. Posición Común (CE) núm. 23/2008, aprobada por el Consejo el 15 de septiembre de 2008. DOUE C 254 E/26, de 7 de octubre de 2008.

93. Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2008.

CUADRO II-31. PRINCIPALES NOVEDADES EN LA DIRECTIVA (REVISADA) DE COMITÉS DE EMPRESA EUROPEOS
(Por instituciones de procedencia de las enmiendas)

Materias		Directiva 94/45	Nueva redacción
Información (artículo 2)		Sin definición	Define la información como “la transmisión de datos por el empleador a los representantes de los trabajadores para que estos puedan tener conocimiento del tema tratado y examinarlo; la información se efectuará en un momento, de una manera y con un contenido apropiados, de tal modo que permita a los representantes de los trabajadores realizar una evaluación pormenorizada del posible impacto y, en su caso, preparar las consultas con el órgano competente de la empresa o del grupo de empresas de dimensión comunitaria” (1) (2).
Consulta (artículo 2)		El intercambio de opiniones y la apertura de un diálogo entre los representantes de los trabajadores y la dirección central o cualquier otro nivel de dirección más apropiado	Define la consulta como “la apertura de un diálogo y el intercambio de opiniones entre los representantes de los trabajadores y la dirección central o cualquier otro nivel de dirección más apropiado, en un momento, de una manera y con un contenido que permitan a los representantes de los trabajadores, sobre la base de la información facilitada sobre las medidas propuestas acerca de las cuales se realiza la consulta y sin perjuicio de las responsabilidades de la dirección, y en un plazo razonable, que pueda ser tenida en cuenta en la empresa o el grupo de empresas de dimensión comunitaria” (1) (2).
Carácter transnacional		No define cómo se entiende el alcance transnacional de una decisión	Es conveniente que el carácter transnacional de una cuestión se determine teniendo en cuenta tanto el alcance de sus efectos potenciales como el nivel de dirección y representación que implica. A este efecto, se consideran transnacionales las cuestiones que interesen al conjunto de la empresa o del grupo de empresas, o al menos a dos Estados miembros. Entre estas cuestiones se encuentran, con independencia del número de Estados miembros interesados, las que revistan importancia para los trabajadores europeos en términos del alcance de sus posibles efectos o las que impliquen transferencia de actividades entre Estados miembros (1) (3).
Comisión negociadora (artículo 5.4)		Para la celebración de un acuerdo de conformidad con el artículo 6, la dirección central convocará una reunión con la comisión negociadora. Informará de ello a las direcciones locales.	Para la celebración de un acuerdo de conformidad con el artículo 6, la dirección central convocará una reunión con la comisión negociadora. Informará de ello a las direcciones locales. Antes y después de cada reunión con la dirección central, la comisión negociadora podrá reunirse, con los medios necesarios para su comunicación, sin que estén presentes los representantes de la dirección central (1).
		Para las negociaciones, la comisión negociadora podrá estar asistida por expertos de su elección.	Para las negociaciones, la comisión negociadora podrá pedir que la asistan en su tarea expertos de su elección, entre los que podrán figurar representantes de organizaciones de trabajadores competentes y reconocidas a nivel comunitario. Estos expertos y estos representantes de las organizaciones de trabajadores podrán asistir, con carácter consultivo, a las reuniones de negociación a solicitud de la comisión negociadora (1) (2).
Cometido de los representantes de los trabajadores (artículo 10)		No lo contempla	Sin perjuicio de la capacidad de otras instancias u organizaciones al respecto, los miembros del comité de empresa europeo dispondrán de los medios necesarios para aplicar los derechos derivados de la presente Directiva para representar colectivamente los intereses de los trabajadores de la empresa o del grupo de empresas de dimensión comunitaria (1) (2). Sin perjuicio del artículo 8, los miembros del comité de empresa europeo informarán a los representantes de los trabajadores de los establecimientos o de las empresas de un grupo de empresas de dimensión comunitaria o, en su defecto, al conjunto de los trabajadores, sobre el contenido y los resultados del procedimiento de información y consulta establecido de conformidad con lo dispuesto en la presente Directiva (1). Cuando sea necesario para el ejercicio de su función representativa en un entorno internacional, los miembros de la comisión negociadora y del comité de empresa europeo recibirán formaciones sin pérdida de salario.

Directiva 94/45		Nueva redacción
Materias		
Relación entre la Directiva y otras disposiciones comunitarias y nacionales (artículo 12)	No contempla la articulación de la información y la consulta entre el nivel europeo y el ámbito nacional.	La información y la consulta del comité de empresa europeo se articularán con las de los órganos nacionales de representación de los trabajadores, con respecto de las competencias y los ámbitos de intervención de cada uno de ellos, y de los principios enunciados en el artículo 1, apartado 3 (1).
		Las modalidades de articulación entre la información y la consulta del comité de empresa europeo y de los órganos nacionales de representación de los trabajadores quedarán reguladas por el acuerdo previsto en el artículo 6. Este acuerdo se realizará sin perjuicio de las disposiciones del Derecho nacional y/o las prácticas nacionales en relación con la información y consulta a los trabajadores (1).
		Los Estados miembros dispondrán que, a falta de tales modalidades definidas por acuerdo, el proceso de información y consulta se realice en el comité de empresa europeo y en los órganos nacionales de representación de los trabajadores cuando vayan a adoptarse decisiones que puedan acarrear cambios importantes en la organización del trabajo o en los contratos de trabajo (1) (2).
Adaptación	No contempla la apertura de negociaciones para adaptar el comité a las modificaciones en la estructura de la empresa o del grupo.	Cuando se produzcan modificaciones significativas en la estructura de la empresa o del grupo de empresas de dimensión comunitaria y no existan disposiciones previstas por los acuerdos vigentes con arreglo al artículo 6 o al presente artículo o se produzcan conflictos entre las disposiciones de dos o más acuerdos aplicables, la dirección central abrirá la negociación contemplada en el artículo 5 por iniciativa propia o a solicitud escrita de al menos cien trabajadores o de sus representantes (1).
Acuerdos vigentes	Establece que no están sometidas a las obligaciones que resultan de la Directiva las empresas y grupos de dimensión comunitaria en los que ya exista un acuerdo aplicable al conjunto de los trabajadores antes del 22 de septiembre de 1996.	Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13, no estarán sometidas a las obligaciones que resultan de la presente Directiva las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria en los que: i) se haya celebrado un acuerdo o acuerdos aplicables al conjunto de los trabajadores que prevean la información y consulta transnacional a los trabajadores con arreglo al artículo 13 (...), o estos acuerdos se hayan revisado debido a cambios en la estructura de las empresas o grupos de empresas; o ii) se haya firmado o revisado un acuerdo celebrado con arreglo al artículo 6 de la Directiva 94/45/CE entre la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva y la fecha prevista en el artículo 16 (en los dos años siguientes) (1) (2).
Aplicación de sanciones	No contemplado	De acuerdo con los principios generales del Derecho comunitario: Deben aplicarse procedimientos administrativos o judiciales, así como sanciones efectivas, disuasorias y proporcionales a la gravedad de las infracciones en caso de que se incumplan las obligaciones que emanan de la presente Directiva (3).

(1) Comisión Europea.
(2) En cursiva: acuerdo de los Interlocutores Sociales, acogido mediante enmienda del PE.
(3) Parlamento.
Fuente: Elaboración propia.

out o la no consideración como tiempo de trabajo de los periodos inactivos de los tiempos de guardia, entre otros (cuadro II-32), debiendo por tanto el Consejo pronunciarse sobre las mismas. Dado que en el seno de éste no se aprobaron las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo, se tuvo que acudir al procedimiento del Comité de Conciliación entre las dos Instituciones. Sin embargo, agotados los plazos marcados al respecto por el Tratado CE, no se consiguió alcanzar un acuerdo en la materia, por lo que finalmente no salió adelante la proyectada revisión de la Directiva sobre tiempo de trabajo.

CUADRO II-32. POSICIÓN DE LAS INSTITUCIONES EN TORNO A LA REVISIÓN DE LA DIRECTIVA SOBRE TIEMPO DE TRABAJO

Materias	Directiva 2003/88	Consejo (1)	Parlamento (2)
Tiempo de trabajo	Define como tiempo de trabajo todo periodo durante el cual el trabajador permanezca en el trabajo, a disposición del empresario y en el ejercicio de su actividad o de sus funciones (art. 2).	Añade la definición de tiempo de guardia y distingue el periodo activo y el periodo inactivo del tiempo de guardia. El periodo inactivo no se considerará tiempo de trabajo, a menos que la legislación nacional o la autonomía colectiva dispongan lo contrario.	Todo el tiempo de guardia en el lugar de trabajo, incluidos los periodos inactivos, es considerado tiempo de trabajo.
Jornada máxima	Establece el límite máximo de 48 horas de trabajo a la semana (art. 6).	Mantiene el límite máximo de 48 horas de trabajo a la semana como regla general (no afecta al actual art. 6 de la Directiva).	Sin cambios.
Periodo de referencia	Los Estados pueden establecer el cómputo de la duración máxima del trabajo semanal en un periodo de referencia que no exceda de 4 meses (art. 16). Se pueden establecer excepciones al límite del periodo de referencia, pero en tales casos éste no puede superar los 6 meses, con carácter general, o los 12 meses si se establecen por la autonomía colectiva mediando razones técnicas u organizativas (art. 19).	Los Estados pueden permitir que el periodo de referencia para el cómputo de la duración máxima del trabajo semanal se amplíe hasta 12 meses, con alcance general, mediante disposiciones legales o reglamentarias, además de que se pueda ampliar por la autonomía colectiva. En tal caso deberán mediar razones objetivas, técnicas u organizativas y consultarse previamente a los interlocutores sociales.	La facultad de los Estados de permitir ampliar hasta 12 meses el periodo de referencia por disposiciones legales se limita a los casos en los que los trabajadores no estén cubiertos por convenios o acuerdos y siempre que se adopten determinadas garantías.
Cláusula de no participación (<i>Opt out</i>)	Los Estados pueden permitir la no aplicación del límite máximo de 48 horas mediando un pacto individual entre el empresario y el trabajador y concurriendo ciertas garantías (art. 22).	Mantiene la cláusula de <i>Opt-out</i> , abriendo a los convenios colectivos la facultad de establecer su ejercicio. Si se establece por legislación estatal deberá consultarse previamente a los interlocutores sociales (art. 22). Introduce una serie de garantías adicionales, como que el consentimiento del trabajador sea por escrito, de validez no superior a un año, o la posibilidad de retractarse de aquél, entre otras. Establece, asimismo, un límite a la duración del trabajo semanal en estos casos, de 60 horas, o de 65 horas cuando se considere tiempo de trabajo el periodo inactivo del tiempo de guardia, en ambos casos como promedio en un periodo de 3 meses.	Establece la desaparición de la cláusula de no participación (<i>Opt out</i>) al final de un periodo transitorio de 3 años desde la entrada en vigor de la Directiva revisada.

(1) Posición Común 15/09/08.

(2) Segunda lectura 17/12/2008.

Fuente: Elaboración propia.

2.1.2. Diálogo social en España

El diálogo social estuvo marcado, en el plano político, por el cambio de legislatura y la constitución de las nuevas Cortes Generales a raíz de las elecciones del 9 de marzo, y, en el plano económico, por el progresivo y rápido deterioro de los indicadores económicos y de empleo que tuvieron lugar durante el año, pasando por un periodo de desaceleración del crecimiento hasta desembocar en recesión económica en el segundo semestre.

*Una nueva etapa
marcada por el cambio
de escenario económico*

En este contexto, el Gobierno y los interlocutores sociales se han visto ante la necesidad de, por un lado, seguir desarrollando y dando cumplimiento al amplio balance de acuerdos adoptados a lo largo de la anterior legislatura, pues, si bien una parte importante de los mismos se han plasmado normativamente, quedan pendientes de aplicar y cumplir distintas cuestiones⁹⁴, y, por otro lado, de definir nuevas prioridades ante la crisis económica y de empleo.

El Gobierno, las organizaciones sindicales, CCOO y UGT, y empresariales, CEOE y CEPYME, decidieron abrir una nueva etapa del diálogo social con la firma, en el mes de julio, de la *Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social*, estructurando aquél en torno a una serie de ámbitos (recuadro II-6) a abordar en el conjunto de la legislatura. Sobre la base de un diagnóstico compartido acerca del nuevo escenario de deterioro económico internacional e interno, en la Declaración se mantenía, en esencia, el carácter estratégico de los principales objetivos del diálogo social: alcanzar un modelo de crecimiento económico equilibrado y duradero, basado en la mejora de la competitividad y el empleo, como principales preocupaciones y prioridades del Gobierno y de los interlocutores sociales, debiendo servir dicho diálogo para impulsar la recuperación del crecimiento económico y potenciar un modelo productivo que apueste por la innovación, el desarrollo tecnológico y el valor añadido.

*Ámbitos prioritarios
para el diálogo social: la
Declaración para el
impulso de la economía,
el empleo, la
competitividad
y el progreso social*

En la Declaración se afirma que “en el contexto económico actual, la contribución del Diálogo Social es incluso más decisiva que en etapas anteriores” y que la nueva situación de crisis implica tener que definir nuevas prioridades dirigidas a reactivar la economía. Por ello, a corto plazo, se afirmaba la necesidad de adoptar nuevas medidas para afrontar las necesidades de financiación de las empresas, especialmente de las pymes, y para prevenir la destrucción de empleo, facilitar la recolocación de los parados y garantizar la cobertura social.

Junto a ello, se plantea que los fines de alcance más estratégico demandan un mercado laboral que facilite el tránsito a empleos con mayor valor añadido, la inversión

94. Véase Memoria CES 2007, capítulo II.2.1.

en capital humano, a fin de mejorar el sistema educativo y potenciar la formación profesional, introducir mayor competencia en los mercados de bienes y servicios, y ampliar la capacidad investigadora e innovadora en el sistema de ciencia y tecnología y en las empresas, avanzando en todo ello de manera compatible con la sostenibilidad del Estado de bienestar.

Un aspecto novedoso de esta etapa radica en el compromiso del Gobierno de mantener un diálogo reforzado con los interlocutores sociales mediante mecanismos de consulta, participación y/o negociación, en la adopción de aquellas medidas, responsabilidad del Ejecutivo, dirigidas a reactivar la economía y mejorar su competitividad en ámbitos como las infraestructuras, las políticas industriales y energéticas, el desarrollo tecnológico o la innovación, la educación, la sanidad y la vivienda, entre otros (recuadro II-6).

RECUADRO II-6. DECLARACIÓN PARA EL DIÁLOGO SOCIAL 2008 (a)

Políticas de empleo

Seguimiento y evaluación del AMCE^(b). En su caso, planteamiento de nuevas actuaciones.

Modernización de los servicios públicos de empleo que permita que ofrezcan una cartera de servicios para construir itinerarios personalizados.

Evaluación del sistema de protección para el empleo, en políticas activas y en prestaciones por desempleo.

Avanzar en la coordinación efectiva de los SPE territoriales de las comunidades autónomas para garantizar la igualdad de oportunidades en todo el territorio.

Potenciar la intermediación laboral adaptándola a las nuevas tecnologías y a la situación económica.

Desarrollo de la Ley de Empleo y las políticas activas de empleo que se aplicarán en el futuro. Analizar el papel de los agentes que intervienen en el mercado de trabajo y su ámbito de actuación: Servicios Públicos de Empleo, entidades colaboradoras, agencias de colocación y empresas de recolocación (trabajos del apartado III 3 3º del AMCE^{b)}).

Continuar los trabajos relativos a la inserción laboral de los jóvenes.

Desarrollo de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Refuerzo de los recursos de la ITSS. Análisis de las reformas normativas y organizativas necesarias.

Desarrollo del Estatuto del Trabajo Autónomo, políticas de economía social y responsabilidad social empresarial.

Política de inmigración orientada al empleo

Seguir mejorando la vinculación entre la inmigración y el empleo a través de mecanismos eficaces de contratación en origen.

Profundizar en la coordinación, mejora de la gestión y control de los flujos migratorios.

Igualdad en el empleo

Seguir trabajando en aras de una mayor participación laboral de las mujeres, evitar la discriminación salarial y de cualquier tipo, y avanzar en la corresponsabilidad y la conciliación de vida personal, familiar y profesional.

Incrementar las oportunidades de empleo de personas y colectivos con mayores dificultades.

Formación e inversión en capital humano

Desarrollo de estrategias de formación permanente a lo largo de la vida que permitan avanzar en la interconexión de los sistemas de educación y de formación, y potenciar la formación dentro y fuera del empleo. Potenciar la formación profesional, tanto la formación reglada como la formación para el empleo, en el marco de un sistema integrado.

Negociación colectiva

Los ANC representan en el actual contexto un ámbito bilateral de especial relevancia.

Los interlocutores sociales comparten la necesidad de analizar bilateralmente las fórmulas más adecuadas para el desarrollo de la estructura de la negociación colectiva.

Seguir impulsando los sistemas extrajudiciales de solución de conflictos.

Sistema de protección social

Colaborar con los trabajos de la comisión parlamentaria para la actualización de las recomendaciones del Pacto de Toledo.

Seguir desarrollando el Acuerdo de Medidas en Materia de Seguridad Social, de 2006.

Analizar las cuestiones que inciden en la eficiencia de la gestión y en la protección de los trabajadores, tales como la IT, el REASS, el Régimen Especial de Empleados de Hogar y la jubilación anticipada en determinadas actividades, así como la previsión social complementaria.

Analizar el desarrollo de la Ley de Dependencia.

Diálogo social reforzado

Compromiso del Gobierno de establecer mecanismos de consulta, participación y/o negociación con los interlocutores sociales en relación con las políticas:

- De infraestructuras y medioambientales.
- Industriales y energéticas.
- I+D+i.
- Educación.
- Sanidad.
- Vivienda.
- Mejora de la competencia y eficiencia de las Administraciones públicas.

Revisar los instrumentos de participación institucional de los interlocutores sociales.

Impulsar el diálogo social en las AAPP, en particular el desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público.

Reforzar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos.

^(a) Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social, julio de 2008.

^(b) Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo, mayo de 2006.

El nuevo diálogo social se planteó como un proceso abierto debido a la situación enormemente cambiante en el terreno económico y del empleo, a fin de establecer prioridades y calendarios adecuados a la evolución de estas variables, y, en todo caso, dejando abierta la posibilidad de acordar la incorporación de nuevas iniciativas en función de la situación económica y laboral que en su momento se consideren de interés para

apoyar la recuperación económica, la creación de empleo y la cohesión social. Desde el punto de vista de impulso al método de trabajo, se creó una Comisión tripartita de Seguimiento y Evaluación del Diálogo Social con los fines de priorizar los ámbitos a desarrollar, establecer los calendarios y adoptar las bases y procedimientos de funcionamiento, siendo, asimismo, la instancia responsable de la creación y aprobación de los grupos de trabajo y, en su caso, de avalar los contenidos abordados en los mismos y sus conclusiones.

En el mes de septiembre se constituyó la Comisión de Evaluación y Seguimiento del Diálogo Social, prevista en la Declaración, y posteriormente se crearon varias mesas y grupos de trabajo.

En el ámbito de las políticas de empleo y del mercado de trabajo, en el mes de octubre se constituyó la Mesa de diálogo social sobre “Modernización y adecuación de los Servicios de Empleo” y “Seguimiento y evaluación del Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo de 2006”. Como consecuencia de los debates mantenidos en su seno el Gobierno decidió adoptar dos de las medidas propuestas por el Ministro de Trabajo: las relativas a la bonificación para la contratación de trabajadores desempleados con cargas familiares y la modificación del porcentaje de capitalización de las prestaciones por desempleo⁹⁵.

Posteriormente esta Mesa de diálogo continuó las reuniones para abordar, de los temas inicialmente previstos, el sistema de protección por desempleo y los servicios públicos de empleo y gestión de la colocación, si bien no se dieron avances ante la falta de presentación de propuestas por el Gobierno en determinados aspectos.

Finalmente, la Mesa de mercado de trabajo y servicios públicos de empleo mantuvo diversas reuniones, tanto a nivel tripartito como bilateral con el Gobierno, en relación a un documento de medidas de choque presentadas por éste a los interlocutores sociales, en el contexto de intensa y creciente crisis del empleo, dirigidas al mantenimiento y la generación de empleo y la protección de los desempleados⁹⁶. Las distintas reuniones fueron seguidas de los correspondientes intercambios de posiciones en torno al documento de propuestas, sin que fuese posible alcanzar un acuerdo una vez elevada la discusión a la Comisión de Seguimiento.

Sin acuerdo en las medidas de choque propuestas por el Gobierno

95. Incorporadas en el Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre, sobre las Medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda.

96. “Medidas urgentes para mejorar la protección de los desempleados y el mantenimiento y la generación de empleo”, de 31 de enero de 2009. Dicho documento, que partía de un diagnóstico de fuerte incremento del desempleo derivado, desde el último trimestre de 2008, de un intenso proceso de destrucción de empleo, y constatando la gravedad de la situación, recogía un conjunto de diez medidas de carácter temporal “con el objetivo de mejorar la protección de los desempleados y de mantener y generar empleo”.

Como consecuencia de la falta de acuerdo en la mesa de diálogo, el Gobierno aprobó el Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo, de Medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas, que incluía la mayoría de las medidas contenidas en el documento presentado a los interlocutores sociales. Posteriormente, el 26 de marzo, el Congreso de los Diputados convalidó el Real Decreto-Ley, con lo que se garantizaba la continuidad de la vigencia de las medidas, si bien aprobó, asimismo, su tramitación como proyecto de ley, dejando, de esa manera, abierto el proceso para la posible introducción de enmiendas por los Grupos parlamentarios en el articulado.

En materia de seguridad y salud laboral, el objetivo en esta etapa era desarrollar la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2007-2012, y las acciones contenidas en el segundo Plan de Acción. Entre las materias que se han comenzado a abordar figuran medidas de apoyo a las pymes, medidas de mejora de la prevención en el trabajo autónomo, el desarrollo del Plan Prevea de reducción de accidentes y la concreción de planes y programas del Objetivo 3 de la Estrategia.

Otras mesas de diálogo

En relación con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), algunos de los objetivos y compromisos recogidos en el AMCE seguían, en buena medida, pendientes de aplicación y desarrollo, por lo que se constituyó, en el mes de febrero, una mesa específica para abordar el refuerzo de los recursos y el análisis de las posibles reformas de la Inspección, habiéndose presentado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración información sobre la propuesta de criterios modificadores de la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y sobre la oferta de empleo del año 2009.

En el mes de noviembre se constituyó la Mesa sobre el desarrollo de la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo habiéndose planteado como tareas a realizar el desarrollo del contrato de trabajo autónomo económicamente dependiente, la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos y la constitución del Consejo Estatal del Trabajo Autónomo⁹⁷.

En materia de política de inmigración orientada al empleo, la correspondiente Mesa se reunió en varias ocasiones en los meses de noviembre y diciembre de 2008 para conocer con carácter de urgencia los aspectos laborales del Anteproyecto de modificación de la Ley Orgánica sobre Derechos y deberes de los extranjeros en España y su integración social, entre otros asuntos. Sin embargo, no fue posible la negociación en el diálogo social de los

97. En relación con lo primero, se aprobó el Real Decreto 197/2009, de 23 de febrero, por el que se desarrolla el Estatuto del Trabajo Autónomo en materia de contrato del trabajador autónomo económicamente dependiente y su registro y se crea el Registro Estatal de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, para cuya elaboración se consultó a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, además de las asociaciones profesionales de autónomos. Además, se dio traslado a los miembros de la Mesa del informe de un Grupo de expertos sobre la prestación por cese de actividad de cara a su análisis y formulación por el Ministerio de Trabajo de una propuesta de Anteproyecto de Ley que regule un sistema de protección por cese de actividad involuntario de los trabajadores autónomos.

aspectos laborales de la Ley, dado que se aprobó el Anteproyecto en diciembre y se iniciaron los pasos para su tramitación parlamentaria, siendo sometido el texto a consulta⁹⁸. Posteriormente se acordó analizar posibles medidas extraordinarias en relación con la coyuntura actual y negociar, en su momento, sobre los aspectos laborales del nuevo Reglamento de Extranjería que deberá aprobarse en desarrollo de la nueva Ley Orgánica.

En el ámbito de la igualdad en el empleo se ha comenzado a analizar el desarrollo reglamentario de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, entre otros proyectos. En relación con el acceso al empleo de las personas y colectivos que presentan mayores dificultades, se analizó el borrador del Plan de Acción de la Estrategia global para el empleo de las personas con discapacidad 2009-2010.

En el ámbito de la mejora y potenciación del capital humano, objetivo que reviste un carácter estratégico, entre los temas abordados cabe mencionar el análisis de posibles acciones urgentes que respondan a la actual coyuntura de crisis y otras cuestiones, además de otros aspectos en una perspectiva más a medio plazo, tales como los desarrollos pendientes del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, el impulso de un sistema integrado de orientación profesional, o aspectos de mejora en relación con la formación de demanda y de oferta, la financiación del Sistema, o la coordinación y la gestión del subsistema de formación para el empleo⁹⁹.

Por su parte, la mesa de diálogo sobre protección social, entre otros aspectos, ha analizado el cumplimiento y la aplicación del Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, firmado por el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en 2006, y plasmado en la Ley 40/2007¹⁰⁰. Asimismo, se mantuvieron reuniones en la Mesa sobre desarrollo de la Ley de Dependencia¹⁰¹.

Por otra parte, se ha seguido desarrollando un diálogo en las distintas Mesas de negociación existentes en el Ministerio de Administraciones Públicas, entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito de la Función Pública.

Finalmente, en el ámbito del diálogo social reforzado se han abierto Mesas sobre políticas industriales y energéticas, de investigación, desarrollo e innovación sanitarias, de vivienda y sobre cumplimiento del Protocolo de Kioto.

98. En esta materia, el CES emitió el Dictamen 1/2009, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003, de 20 de noviembre.

99. Sobre los problemas y la necesidad de mejorar la formación profesional, tanto la FP reglada como la formación para el empleo, véase Informe CES 2/2009, sobre *Sistema educativo y capital humano*.

100. Asimismo se ha presentado por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social documentación relativa, entre otras cuestiones, a los apartados de la Ley 40/2007 con previsión de desarrollo reglamentario, los compromisos contenidos en el Acuerdo de 2006 pendientes de consolidación, el borrador de Proyecto de Real Decreto regulador de un sistema *bonus* para la reducción de la siniestralidad laboral y el borrador de Proyecto de Real Decreto que modifica el Reglamento General sobre colaboración en la gestión de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.

101. En la misma se presentó y analizó el borrador del Proyecto de Acuerdo sobre criterios comunes en materia de formación e información de cuidadores no profesionales.

El diálogo social iniciado en esta etapa partía de unos objetivos ambiciosos. Sin embargo, en conjunto cabe decir que su desarrollo no se ha producido en términos adecuados en cuanto a los procedimientos, la priorización de contenidos y los ámbitos en los que se ha planteado, dando todo ello lugar a unos resultados que no pueden calificarse de satisfactorios, dejando aparte algún elemento más positivo como fue la renovación del Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos, en el plano bipartito entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas¹⁰². Por ello, dichas organizaciones consideran que el diálogo social es el instrumento para dinamizar una nueva actividad productiva y evitar que la economía tenga una excesiva dependencia de sectores intensivos en trabajo pero muy dependientes de la coyuntura y con pocas perspectivas de competitividad y crecimiento basado en el conocimiento y la innovación. Así mismo, desde el diálogo social pueden llevarse a cabo actuaciones específicas en el ámbito de la negociación colectiva siguiendo la secuela de los contenidos de los ANC.

Por otra parte, el nuevo escenario de crisis, con intensa destrucción de empleo y rápido crecimiento del paro, y el cambio de tendencia de la inflación, hasta acabar el año en el 1,4 por 100, han determinado el contexto en el que se ha producido la falta de acuerdo de los interlocutores sociales en relación a importantes temas, alguno de ellos ya comentado. Esa falta de acuerdo también se produjo en las negociaciones para la renovación del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva (ANC), en el mes de marzo de 2009.

Los sucesivos ANC, negociados o prorrogados sin interrupción desde 2002, han incorporado un esquema de recomendaciones en diversas materias y para la negociación salarial propugnaban un crecimiento moderado de los salarios sobre la base de tomar como primera referencia para negociar los incrementos salariales el objetivo o previsión de inflación del Gobierno (medida a través del IPC), pudiendo pactarse incrementos mayores dentro de los márgenes representados por el incremento de la productividad y pudiendo incluirse cláusulas de salvaguardia salarial para el supuesto de desviación del dato de inflación al final del año. El conjunto de recomendaciones en materia salarial se completaba con la necesidad de incluir la regulación del descuelgue salarial, en los convenios de ámbito superior a la empresa, y otras consideraciones, entre ellas, la necesidad de atender a la diversidad de situaciones para la negociación de los aumentos de salarios.

La no renovación del ANC para la negociación colectiva de 2009 se ha producido básicamente por la falta de acuerdo en torno al pacto salarial que había sido el eje de este tipo de acuerdos durante los últimos años, en el nuevo contexto de recesión económica y destrucción de empleo. A ello hay que sumar que, después de la tendencia alcista seguida

Resultados no satisfactorios del diálogo social

La no renovación del ANC

102. Véase epígrafe 2.3.2: Procedimientos extrajudiciales de solución autónoma de conflictos laborales.

por la inflación hasta el mes de julio, la misma tomó un rumbo de descenso, durante la segunda mitad de 2008, que la llevó a terminar en el 1,4 por 100 en términos interanuales, rumbo que se ha confirmado en los primeros meses de 2009.

Ante esta nueva situación excepcional de crisis las organizaciones empresariales y sindicales han mantenido diferencias sobre las condiciones salariales a aplicar en la negociación de los convenios colectivos de 2009, produciéndose un alejamiento entre las posiciones de las mismas por primera vez en los últimos años que, finalmente, ha imposibilitado el acuerdo y ha llevado a que presenten sus respectivos criterios por separado (cuadro II-33). Mientras que los sindicatos han abogado por mantener en lo fundamental los criterios incluidos en el anterior ANC, las organizaciones empresariales han defendido la modificación de algunos de esos criterios.

Dichas organizaciones han coincidido sustancialmente en el diagnóstico de la actual crisis, su alcance global y su particular incidencia en España, su origen y su naturaleza, y sus efectos sobre la demanda y el consumo internos, la inversión y el empleo en nuestro país. Sin embargo, las organizaciones empresariales y sindicales han estado en desacuerdo a la hora de interpretar y valorar cuál debería ser la política salarial más adecuada en la negociación colectiva para afrontar las dificultades para los trabajadores, las empresas y el empleo.

Para las organizaciones CEOE y CEPYME, la actual situación requiere, excepcionalmente, no aplicar el modelo salarial pactado en años anteriores, y afrontar la crisis pasa por considerar, dentro de una política de reducción de gastos, la contención de los salarios y, sobre todo, tratar de lograr que la negociación colectiva se ajuste a las necesidades de los sectores y empresas. Para dichas organizaciones, aplicar un incremento salarial del 2 por 100 a todos los ámbitos de negociación se traduciría en pérdida de competitividad y de empleo. Por ello, consideran que conservar la competitividad y el empleo exigirá esfuerzos extraordinarios de reducción de costes, a fin de mantener con unos niveles de demanda muy contraídos la presencia de las empresas en los mercados. A su vez, abogaban por un procedimiento de descuelgue más flexible¹⁰³.

Las organizaciones CCOO y UGT han considerado que no debería cambiarse la política salarial por la excepcional coyuntura económica, sustituyendo las reglas de juego de la negociación colectiva, que se mueve en periodos largos de tiempo, por otras en función de los resultados de un determinado periodo, sin que aseguren mayores garantías de efectividad. Consideran que los criterios del ANC en materia salarial recogían indicaciones para adaptarlos a las distintas realidades empresariales y para atender las eventuales dificultades de las empresas mediante la solicitud de la inaplicación salarial. Además, entienden que la política salarial en la negociación colectiva es también una cuestión de justicia social y se asienta en la mejora de la capacidad de los trabajadores para afrontar la crisis económica, necesaria para reactivar la demanda y con ello la actividad económica en general¹⁰⁴.

103. CEOE y CEPYME: Circular para la negociación colectiva de 2009, 13 de marzo de 2009.

104. CCOO y UGT: Criterios unitarios para la negociación colectiva y el empleo, 7 de marzo de 2009.

Materias		CEOB y CEPYME	CCOO y UGT
Reforzar la negociación colectiva		Reforzar la negociación colectiva como el instrumento real y efectivo para mejorar las condiciones de trabajo y salario a la vez que avanzar en derechos, impulsando el conocimiento y la utilización de los reconocidos por nuestra legislación, junto a la generación y ampliación de derechos personales y sindicales, en el objetivo de lograr una mayor participación en el desarrollo de un modelo de calidad y competitividad de cara al futuro.	Reforzar la negociación colectiva como el instrumento real y efectivo para mejorar las condiciones de trabajo y salario a la vez que avanzar en derechos, impulsando el conocimiento y la utilización de los reconocidos por nuestra legislación, junto a la generación y ampliación de derechos personales y sindicales, en el objetivo de lograr una mayor participación en el desarrollo de un modelo de calidad y competitividad de cara al futuro.
Ámbito temporal de los convenios		Corta duración si la coyuntura no permite a las asociaciones y empresas obtener contrapartidas, principalmente en flexibilidad en la organización del trabajo y/o reducción de costes. Más larga duración en empresas o sectores que introduzcan en sus convenios reformas estructurales.	No formulan criterios específicos.
Incremento salarial		No alcanzar el 1 por 100, para el mejor de los supuestos, tanto en sectores como en empresas. Se pueden establecer incrementos salariales que tengan en cuenta las ganancias de productividad, si bien debieran ajustarse al límite establecido.	Tomar como primera referencia el objetivo oficial del 2 por 100 establecido por el Gobierno, en línea con la política monetaria del Banco Central Europeo. Tomar como referencia adicional los aumentos de productividad.
Garantía salarial		Se pueden pactar cláusulas de garantía salarial (CGS) en relación con los aumentos salariales establecidos en convenio, no siendo precisas cuando el incremento pactado alcance el 1 por 100. Si se pactan, las CGS deberán tener una incidencia no sólo positiva en los salarios, sino también negativa cuando el IPC real sea inferior al previsto. En tal caso, es aconsejable compensar la repercusión negativa con el incremento salarial del año siguiente. En los convenios que tomen otras previsiones (datos de producción o ventas, datos generales de PIB o consumo, etc.), el alcance de la revisión estará condicionado al mayor o menor cumplimiento de dichas previsiones. Las CGS no tendrán nunca efecto retroactivo a 1 de enero del año anterior.	Establecer cláusulas de garantía como salvaguarda frente a posibles desvíos del IPC. Garantizar la mejora moderada de los salarios y del poder adquisitivo real, dentro de los criterios pactados en el ANC.
Descuelgue		Respecto a las causas que justifican el descuelgue, deben considerarse las pérdidas de un ejercicio o la previsión para el año actual. El convenio de sector debe favorecer la inaplicación salarial para las empresas de un subsector o subsectores que no puedan asumir determinados incrementos salariales, con el objetivo de volver a la disciplina del convenio de rama lo antes posible.	Recuerdan que los ANC contenían indicaciones para adaptar sus criterios en materia salarial a las distintas realidades empresariales y para atender las eventuales dificultades de las empresas mediante la solicitud de la inaplicación salarial, presentando los planes de futuro de la empresa y los plazos de recuperación del incremento salarial de- jado de percibir.

CUADRO II-33. CRITERIOS DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EN MATERIA DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA 2009 (Continuación)

Materias		CEOF y CEPYME	CCOO y UGT
Absentismo		Dado que la principal causa de absentismo es la incapacidad temporal por contingencias comunes (ITCC), los negociadores han de ser especialmente cuidadosos con las cláusulas de convenio vinculadas a dicha situación. Resulta recomendable: • Impulsar la introducción de cláusulas reguladoras del control de las ausencias por ITCC. • Incluir criterios relacionados con los índices de absentismo en la política retributiva de la empresa. • Evitar el establecimiento en convenio de complementos de la prestación pública por ITCC. Si no fuera posible evitarlos o eliminar los existentes, condicionar su percepción, asociándola a objetivos de reducción del absentismo colectivo y/o vinculándola a situaciones susceptibles de constatación por la empresa o verificación por la Entidad Gestora o Colaboradora.	No formulan criterios específicos.
Otras materias		Se recogen recomendaciones sobre otras materias, todas ellas contenidas en el ANC aplicable en 2008: estructura salarial, jornada, empleo y contratación, flexibilidad en la organización del trabajo (clasificación profesional y movilidad geográfica y funcional), formación y cualificación profesional, prevención de riesgos laborales, igualdad y teletrabajo.	Actuar para erradicar los salarios más bajos, especialmente los más alejados del salario medio nacional. Aumentar los salarios inferiores creando o mejorando un salario mínimo garantizado de convenio sectorial estatal. Eliminar las diferencias retributivas entre mujeres y hombres mediante medidas de diverso tipo, como ajustes en la clasificación profesional, valoración de funciones y tareas, y mayor atención a las retribuciones, pluses, complementos salariales y sociales, entre otras. Propuestas para abordar: – El empleo y contratación, reforzar la estabilidad y causalizar la contratación. – La igualdad efectiva de las personas en las relaciones laborales. – La reducción de jornada y ordenación de la distribución irregular del tiempo de trabajo. – La salud laboral y el medio ambiente. – La organización del trabajo: clasificación profesional, promoción y formación. – Los derechos de información consulta y participación.

Fuente: CEOF y CEPYME: Circular para la negociación colectiva de 2009, 13 de marzo de 2009. CCOO y UGT: Criterios unitarios para la negociación colectiva y el empleo, 7 de marzo de 2009.

2.2. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

2.2.1. Contexto y planteamiento de la negociación

La negociación colectiva contó, por séptimo año consecutivo, con un marco de orientaciones y recomendaciones adoptadas de común acuerdo por las organizaciones CCOO, UGT, CEOE y CEPYME con la firma, en diciembre de 2007, de la prórroga del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva (ANC) 2007 para la negociación de los convenios de 2008.

Dicha prórroga, con el mantenimiento en lo sustancial de los contenidos del ANC 2007, en particular en materia salarial, se produjo no obstante el cambio hacia un escenario de desaceleración de la actividad económica como el que se fue perfilando en la segunda mitad de 2007. Las nuevas previsiones de contexto económico para 2008 incorporadas en la prórroga del ANC planteaban un horizonte de más incertidumbre en cuanto a la posible evolución en la economía española, y su repercusión en el empleo, de los datos negativos que se habían manifestado en otras economías, singularmente la estadounidense, origen de la posterior crisis, si bien no se atisbaba la velocidad y, sobre todo, la profundidad que tendría el deterioro de las variables económicas a lo largo del año. Los firmantes del ANC planteaban, de esta forma, un contexto en 2008 de pérdida de dinamismo de la actividad, que, no obstante, no impediría que la economía española siguiera registrando una fortaleza superior a la del resto de países europeos, y, en todo caso, un escenario basado en el cambio de composición de los factores del crecimiento caracterizado por un mayor equilibrio tanto desde la óptica de la demanda como desde la oferta, con la industria y los servicios como factores que absorberían, al menos parcialmente, el ajuste que se perfilaba en el sector de la construcción.

Por todo ello, con ese nuevo Acuerdo, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal renovaron un tipo de instrumento que ha aportado confianza y estabilidad en la economía y en las relaciones laborales y que ha permitido mantener en estos años una senda de crecimiento moderado de los salarios y renovar los contenidos negociales, a la vez que ha contribuido a la creación de empleo en un contexto de expansión de la actividad económica. Ante la nueva situación, los firmantes consideraron que el ANC “vuelve a configurarse como un instrumento necesario para afrontar con éxito estos retos de futuro”, es decir, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas consideraron que se seguían dando, incluso más, las condiciones para renovar el pacto salarial y demás materias, amén de las novedades en materia de igualdad de trato y de oportunidades, y de seguridad y salud laboral, incorporadas como anexos, que han venido demostrando buenos resultados desde 2002.

En condiciones normales, la continuidad de los criterios y recomendaciones debería haber servido para facilitar una mejor aplicación de los mismos en el contenido de

los convenios colectivos. Sin embargo, la intensificación del deterioro de las condiciones económicas y del empleo a lo largo de 2008, como ha quedado expuesto¹⁰⁵, ha motivado que la negociación colectiva se desenvuelva, a diferencia de la situación más estable de años anteriores, dentro de un panorama difícil e incierto en el que las principales variables macroeconómicas y de empleo han ido cambiando aceleradamente hasta acabar resultando mucho peores que las condiciones de partida y las previsiones sobre las que se pactó la prórroga de las orientaciones y recomendaciones acordadas para 2007. De hecho, ese empeoramiento progresivo y la continuidad del deterioro en los primeros meses de 2009 han estado detrás de la falta de acuerdo entre las organizaciones empresariales y sindicales en las negociaciones para alcanzar un nuevo ANC, imposibilitando en particular el consenso en torno a las orientaciones en materia salarial, como se ha visto.

Cabe analizar, pues, cuál ha podido ser la incidencia de este panorama de deterioro económico en la negociación de los convenios colectivos de 2008, no sólo en aspectos más generales como el volumen de convenios, el ritmo de la negociación colectiva o la vigencia temporal pactada de aquéllos, sino, sobre todo, en los contenidos más directamente ligados a la evolución económica y del mercado de trabajo, como son las condiciones salariales y las cláusulas de empleo y contratación (una de las materias más importantes del ANC 2007, dado el interés de los firmantes en trasladar a los contenidos convencionales los resultados del diálogo social en este terreno materializados en el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo de 2006¹⁰⁶), en definitiva cuál haya sido la receptividad de los convenios hacia los criterios y recomendaciones del ANC en tales materias dentro de un panorama cambiante y de creciente incertidumbre.

2.2.2. Estructura y ámbitos de aplicación

En los últimos años, de fuerte crecimiento económico y de empleo, se ha producido una expansión notable de la negociación colectiva. Los datos definitivos más recientes proporcionados por la Estadística de Convenios Colectivos, correspondientes a 2006, muestran un máximo histórico en lo que respecta al número de convenios (5.887), de empresas afectadas (próximas al millón y medio) y de trabajadores cubiertos (11.119.300) (cuadro II-34).

La provisionalidad de los datos sobre negociación colectiva en 2008 no permite extraer conclusiones claras sobre su evolución, si bien, a pesar del carácter procíclico de la misma, no cabe esperar una evolución menos expansiva como consecuencia de la crisis económica. En primer lugar, porque los efectos de la crisis no se hicieron patentes hasta el segundo semestre del año; y en segundo lugar, porque hay que tener

105. Véanse capítulos I.3.1 y II.1.2 de esta Memoria.

106. Plasmados en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo. Véase Memoria CES 2007, capítulo II.2.2.

CUADRO II-34. CONVENIOS REGISTRADOS, EMPRESAS Y TRABAJADORES, 1999-2008

Año	Convenios		Empresas		Trabajadores	
	Número	Variación (%)	Miles	Variación (%)	Miles	Variación (%)
1999	5.110	0,4	1.122,6	4,2	9.008,1	2,9
2000	5.252	2,8	1.198,3	6,7	9.230,4	2,5
2001	5.421	3,2	1.293,2	7,9	9.496,0	2,9
2002	5.462	0,8	1.302,3	0,7	9.696,5	2,1
2003	5.522	1,1	1.281,4	-1,6	9.995,0	3,1
2004	5.474	-0,9	1.282,4	0,1	10.193,5	2,0
2005	5.775	5,5	1.314,0	2,5	10.755,6	5,5
2006	5.887	1,9	1.457,0	10,9	11.119,3	3,4
2007 *	5.942	0,9	1.379,2	-5,3	11.376,6	2,3
2008 *	4.886	—	1.353,9	—	10.087,7	—

* Datos provisionales a marzo de 2009. Los datos de 2007 son casi definitivos, al cerrarse el periodo de registro el 30 de abril de 2009. Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos*.

en cuenta el retraso con el que tradicionalmente se manifiestan los efectos económicos en la negociación colectiva. Así parece confirmarse si se comparan con los datos de 2007 en el mismo periodo (hasta marzo): el número de convenios se mantiene (apenas ha disminuido en 50), el de las empresas afectadas crece (cerca de 164 mil), y el de trabajadores también parece seguir en aumento (262 mil más). No obstante, habrá que esperar a los datos definitivos para poder extraer cualquier tipo de conclusión al respecto.

Atendiendo al número de convenios registrados por ámbito funcional, los convenios de empresa representan en torno a las tres cuartas partes del total de convenios registrados, y los provinciales el 20 por 100, seguidos, aunque a mucha distancia, de los nacionales y los autonómicos (que en su mayoría son convenios uniprovinciales). Ahora bien, al considerar el número de trabajadores afectados, existe un claro predominio de los convenios provinciales, que cubren a más de la mitad de los trabajadores, seguidos de los nacionales, que afectan en torno a una cuarta parte de los mismos. Los convenios de empresa, en cambio, apenas si cubren al 10 por 100 de los trabajadores, como consecuencia de la estructura empresarial española, ampliamente dominada por empresas de tamaño reducido. La cobertura de los convenios autonómicos es la más baja, si bien ha ido ganando importancia a lo largo del tiempo (cuadro II-35). Los convenios locales-comarcales y los inter-autonómicos tienen una importancia muy reducida, tanto por su limitado peso porcentual como por el escaso número de trabajadores a los que afecta.

Aunque, en líneas generales, esta estructura se ha mantenido relativamente estable desde finales de los años noventa, conviene destacar algunos cambios. Los convenios de empresa han ido ganando importancia como consecuencia del surgimiento de nuevas unidades de negociación en este ámbito funcional y por el incremento de los convenios de grupos de empresa, que han sido encuadrados dentro de esta categoría,

*Estructura de la
negociación colectiva*

CUADRO II-35. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, 1999-2008
(Porcentaje de cada tipo de convenio sobre el total de convenios y trabajadores)

Año	Convenios				Trabajadores			
	De empresa ^(b)	De ámbito superior			De empresa ^(b)	De ámbito superior		
		Provinciales	Autonómicos	Nacionales		Provinciales	Autonómicos	Nacionales
1999	74,0	22,9	1,0	1,6	12,4	52,1	5,5	29,7
2000	74,9	22,0	1,0	1,6	12,3	54,3	8,1	25,2
2001	75,8	21,1	1,1	1,6	11,7	54,3	9,3	24,6
2002	76,5	20,2	1,2	1,6	11,5	54,6	9,5	24,2
2003	76,8	19,9	1,4	1,6	11,5	54,3	10,4	23,6
2004	76,5	20,1	1,5	1,6	10,8	54,5	10,0	24,4
2005	77,0	19,7	1,5	1,5	11,6	52,8	9,9	25,3
2006	77,5	19,1	1,4	1,6	12,1	52,5	9,7	25,4
2007 ^(a)	78,3	19,4	1,6	1,8	12,1	53,8	9,0	24,7
2008 ^(a)	76,9	19,4	1,6	1,8	10,6	54,6	6,7	28,0

(a) Datos provisionales a marzo de 2009. No se incluyen los convenios de sector local-comarcal y de sector interautonómico.

(b) Se incluyen los convenios de grupo de empresa.

Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo*.

si bien su peso relativo en términos de trabajadores afectados ha descendido. Lo contrario ha sucedido con los convenios provinciales, que han descendido en términos porcentuales pero han aumentado en relación con los trabajadores afectados. Los convenios nacionales, por su parte, han experimentado un ligero aumento tanto en número y porcentaje como en lo que a trabajadores afectados se refiere. Ya por último, destacar el aumento de los convenios autonómicos y el porcentaje de trabajadores afectados por los mismos.

Respecto a la negociación colectiva en 2008, los datos existentes hasta el momento no permiten atisbar cambios significativos en la estructura de la misma. Atendiendo al peso porcentual de los distintos ámbitos funcionales, se aprecia un ligero descenso de los convenios de empresa, mientras que los de ámbito superior se mantienen constantes. En cuanto a los trabajadores afectados, parecen perder peso los convenios de empresa y los autonómicos a favor de los provinciales y nacionales. No obstante, se trata de datos aún provisionales que conviene considerar con cautela.

Casi el 70 por 100 de los convenios registrados con efectos económicos en 2008 correspondieron a revisiones de convenios firmados en años anteriores. Sigue, aunque de manera más pronunciada, la tendencia de años anteriores marcada por un mayor y ascendente predominio de los convenios revisados frente a los firmados (gráfico II-10). Se trata de la consecuencia última del crecimiento progresivo de los convenios plurianuales que rondan el 82 por 100 del total, cuadruplicando a los convenios anuales (cuadro II-36).

Ámbito de vigencia temporal

GRÁFICO II-10. EVOLUCIÓN DE LOS CONVENIOS FIRMADOS Y REVISADOS, 2005-2008

(*) Datos provisionales a marzo de 2009.

Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos*.

En relación con los trabajadores, la mayoría (80 por 10) está cubierto por convenios de carácter plurianual. Tan sólo una cuarta parte de los mismos está afectado por convenios firmados durante el año (cuadro II-36). Y esto es así por el aumento de los convenios plurianuales en los convenios de ámbito superior a la empresa, que son los que afectan a mayor número de trabajadores.

CUADRO II-36. CONVENIOS FIRMADOS SEGÚN PERIODO DE VIGENCIA, 1999-2008

(Porcentaje de convenios y de trabajadores afectados)

Año	Convenios		Trabajadores	
	Anual	Plurianual	Anual	Plurianual
1999	33,7	66,3	26,5	73,5
2000	27,8	72,2	17,3	82,7
2001	27,8	72,2	18,0	82,0
2002	25,4	74,6	24,4	75,6
2003	26,2	73,8	20,7	79,3
2004	20,4	79,6	21,1	78,9
2005	18,5	81,5	22,2	77,8
2006	19,2	80,8	18,3	81,7
2007 *	17,6	82,4	17,7	82,3
2008 *	18,4	81,6	18,9	81,1

* Datos provisionales a marzo de 2009. Los datos de 2007 son casi definitivos, al cerrarse el periodo de registro el 30 de abril de 2009.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Representación en las mesas negociadoras

La representación en las mesas negociadoras ha seguido la tónica general de años anteriores, estando protagonizada por las dos centrales más representativas en el ámbito estatal, CCOO y UGT (cuadro II-37). Así, ambas centrales aportaron conjuntamente casi el 80 por 100 de los representantes en las mesas negociadoras y participaron en torno a las dos terceras partes de los convenios, que afectaron a la práctica totalidad de los trabajadores. Aunque con menor importancia, los sindicatos más representativos en otros ámbitos participaron en una tercera parte de los convenios (con el 17 por 100 de representantes), que afectaron a más de 2 millones y medio de trabajadores.

Por ámbito funcional, si bien se mantiene una participación sindical similar, conviene señalar el relativo mayor peso de otros sindicatos y de representantes de las listas no sindicalizadas en los convenios de empresa, tanto respecto al número de convenios como al de representantes aportados y al de trabajadores cubiertos.

CUADRO II-37. PARTICIPACIÓN SINDICAL EN LAS MESAS DE NEGOCIACIÓN, 2008

(Número de convenios, trabajadores afectados y representantes en el proceso negociador)

Representantes	Convenios	Total convenios			
		Trabajadores		Representantes	
		Miles	% ^(a)	Número	% ^(b)
CCOO	3.229	9.765	96,8	10.398	39,2
UGT	3.240	9.813	97,3	10.132	38,2
Otros sindicatos	1.585	2.726	27,0	4.508	17,0
Grupo de trabajadores	667	115	1,1	1.504	5,7
Representantes	Convenios	Convenios de empresa			
		Trabajadores		Representantes	
		Miles	% ^(a)	Número	% ^(b)
CCOO	2.108	757	79,5	6.266	36,09
UGT	2.122	811	85,5	6.129	35,30
Otros sindicatos	1.242	640	67,3	3.555	20,48
Grupo de trabajadores	649	102	10,7	1.411	8,13
Representantes	Convenios	Convenios de otro ámbito			
		Trabajadores		Representantes	
		Miles	% ^(a)	Número	% ^(b)
CCOO	1.121	9.009	98,61	4.132	45,0
UGT	1.118	9.002	98,53	4.003	43,6
Otros sindicatos	343	2.086	22,83	953	10,4
Grupo de trabajadores	18	13	0,14	93	1,0

Datos provisionales a marzo de 2009.

(a) Porcentaje de trabajadores afectados por convenios, según la afiliación de los participantes en la negociación, respecto al total de trabajadores afectados en cada ámbito.

(b) Porcentaje de representantes de cada grupo negociador respecto al total de representantes en la negociación.

Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos*.

2.2.3. Negociación colectiva y salarios

En la anterior edición de esta Memoria se planteó un estudio amplio de la negociación colectiva en materia salarial, así como de las relaciones de ésta con la evolución de los salarios en la economía. Evidentemente, no es un estudio replicable año a año, entre otras cuestiones por la carencia de información estructural distinta de la allí expuesta para aproximar las variables determinantes de tal evolución, y que llevó a algunas conclusiones interesantes¹⁰⁷: en primer lugar, que el modelo salarial de los ANC se habría plasmado en una senda de crecimiento moderado de los salarios pactados que habría contribuido a la creación de empleo, con protección del poder adquisitivo de los trabajadores, así como a moderar el aumento del nivel general de precios; en segundo lugar, y no obstante lo anterior, que en los últimos años la evolución de los salarios pactados habría divergido, básicamente por efecto del fuerte cambio en la composición del empleo asociado al patrón de crecimiento económico seguido en la etapa expansiva. En dicho cambio se destacaba la concentración de la creación de empleo en varias ramas con un salario inferior a la media y un incremento salarial también inferior a la media (entre ellas la hostelería y la de hogares que emplean personal doméstico, que se cuentan en las de mayor aumento acumulado del empleo en el periodo), así como en otras donde el salario resulta claramente inferior a la media pese a un incremento salarial relativamente mayor (singularmente la construcción, desde luego entre las más dinámicas en empleo); ello explicaría, en parte, la más baja evolución del salario medio agregado en la economía.

Un año más tarde el cambio en esa evolución como consecuencia de la crisis es muy notable, pero desde luego el origen es el mismo. La remuneración de asalariados en la Contabilidad Nacional en 2008 se incrementó, en términos nominales, un 4,6 por 100 y un 2,2 por 100 atendiendo a la media real por asalariado¹⁰⁸. Este dato puede explicarse, en buena medida, por la concentración de las pérdidas de empleo asalariado en ramas de salarios relativamente más bajos, donde la construcción explica una parte muy importante de la caída del empleo en el año: casi dos tercios, según se vio en el panorama del empleo del apartado 1.2.1 anterior.

A. Negociación salarial

No obstante, también cabe apuntar —entrando ya en la negociación salarial de 2008— que el comportamiento de las tarifas salariales pactadas en la negociación colectiva podría haber impulsado este mayor aumento del salario medio real en el agregado de la economía, al repercutir en el curso negociador la evolución fuertemente alcista del IPC en 2008 hasta el mes de julio (donde el índice arrojó un 5,3 por 100 de incremento interanual). De hecho, el desfase, en torno a un mes, entre el periodo de referencia

107. Véase el apartado 2.2.3 de este capítulo II en Memoria CES 2007.

108. Véase asimismo, para una exposición amplia de esta evolución, que incluye coste laboral unitario real y productividad aparente del factor trabajo, el apartado 3.4 del capítulo I de esta Memoria.

del IPC y el conocimiento del dato supondría que en octubre se habría conocido la inflación de septiembre y, con ella, la constatación del cambio de tendencia en los precios; pero es que en el mes de octubre la inercia negocial era ya determinante, dado que ya se habían firmado y registrado los convenios con efectos económicos en 2008 para cerca de 8,4 millones de trabajadores, un 83 por 100 de los que se recogen en el registro hasta marzo de 2009. El punto de partida es, pues, de escaso margen de respuesta de la negociación colectiva del año ante la crisis, pero cabe apuntar que en los primeros convenios registrados con inicio de efectos económicos en 2009 los resultados en incremento salarial pactado muestran una clara reducción, más consonante con la mala situación económica.

La prórroga para 2008 del ANC de 2007 habría implicado la continuidad del modelo de negociación salarial: tomar como referencia el objetivo de inflación (invariablemente fijado, desde el año 2000, en un 2 por 100 de incremento final, esto es de variación interanual del IPC en diciembre), con cierto margen derivado de la posible adición de incrementos por ganancias de productividad y con la modulación que proporcionan, de un lado, las denominadas cláusulas de revisión salarial, de aplicación cuando la inflación registrada exceda de ese objetivo de inflación así como, de otro lado, los descuelgues o cláusulas de inaplicación del régimen salarial.

La mayor parte de la negociación sigue este modelo, con un 74,1 por 100 en 2008 de trabajadores afectados por convenios en los que se habría recogido cláusula de revisión (aunque claramente menos, un 63,2 por 100, en los convenios de empresa), así como un 67,5 por 100 en convenios con tratamiento del descuelgue. Aunque es preciso tener en cuenta que todavía son provisionales¹⁰⁹, estas cifras de 2008 muestran un aumento en el porcentaje de cobertura de las cláusulas de salvaguarda, en probable relación con la mayor desviación del IPC en 2007 y la tendencia alcista de éste en la primera mitad de 2008: en 2007 esas cláusulas se encontraron en el 67,2 por 100 de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva atendiendo al total de convenios, es decir, más de seis puntos menos que en 2008; atendiendo a los convenios de empresa, la salvaguarda habría estado presente en un 55 por 100 de los trabajadores en 2007, esto es, ocho puntos menos que en 2008. Por su parte, la frecuencia de las cláusulas de descuelgue habría aumentado en 2008, aunque también con datos provisionales, en torno a 3 puntos atendiendo al número de trabajadores afectados en el total de convenios (que es una forma de apreciar su peso en la negociación, aunque este contenido sea necesariamente sectorial).

Con todo, a diferencia de los resultados de los años anteriores, la peculiar evolución del IPC en 2008 comportó que las cláusulas de revisión no fuesen operativas en la práctica¹¹⁰,

109. Porque, como es sabido, el registro de convenios con inicio de efectos económicos en un año dado se abre en enero de dicho año y se cierra 30 meses después.

110. La diferencia es inapreciable en los datos antes y después de la aplicación de la salvaguarda; con los datos de convenios registrados hasta marzo de 2009, se situaría en un valor anecdótico: 0,000771.

CUADRO II-38. INCREMENTO SALARIAL PACTADO POR ÁMBITO FUNCIONAL Y VIGENCIA, 2005-2008
(Aumento medio pactado antes y después de la aplicación de las cláusulas de revisión. Porcentajes)

Ámbito y vigencia	Incremento inicial				Incremento final			
	2005	2006	2007*	2008*	2005	2006	2007*	2008*
Total	3,17	3,29	3,13	3,56	4,04	3,59	4,21	3,56
Convenios revisados	3,03	3,24	2,98	3,50	4,02	3,57	3,94	3,50
Convenios firmados	3,36	3,40	3,33	3,72	4,07	3,64	4,57	3,72
Vigencia anual	3,09	3,12	3,46	3,49	4,31	3,53	5,10	3,49
Vigencia plurianual	3,44	3,46	3,30	3,77	4,00	3,67	4,46	3,77
Convenios de empresa	2,94	2,92	2,70	3,16	3,61	3,15	3,58	3,16
Convenios revisados	2,60	2,83	2,58	3,03	3,44	3,10	3,42	3,03
Convenios firmados	3,37	3,11	3,05	3,51	3,82	3,26	4,01	3,51
Vigencia anual	2,99	3,25	2,88	3,42	3,67	3,41	4,04	3,42
Vigencia plurianual	3,41	3,09	3,08	3,54	3,83	3,25	4,01	3,54
Convenios de otro ámbito	3,19	3,34	3,18	3,60	4,09	3,65	4,29	3,60
Convenios revisados	3,08	3,29	3,04	3,54	4,09	3,63	4,03	3,54
Convenios firmados	3,36	3,43	3,35	3,74	4,10	3,69	4,61	3,74
Vigencia anual	3,10	3,11	3,50	3,49	4,34	3,54	5,17	3,49
Vigencia plurianual	3,44	3,51	3,31	3,79	4,03	3,72	4,49	3,79

* Convenios con inicio de efectos económicos en año de referencia, registrados hasta marzo de 2009.

Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos*.

resultando un 3,56 por 100 el incremento salarial medio pactado tanto en términos iniciales como finales. Y, a su vez, ello determinó una mayor diferencia entre convenios firmados y revisiones de convenios firmados en años anteriores: los primeros venían presentando incrementos pactados iniciales mayores, especialmente mayores en el caso de vigencia plurianual, pero tras aplicar el efecto de las cláusulas de revisión por la desviación del IPC en diciembre, los incrementos finales se acercaban bastante. Al no entrar en juego en 2008 estas cláusulas, y al haber pesado en la negociación de 2008 muy probablemente la mayor desviación de 2007 y la tendencia alcista del primer semestre de 2008, la diferencia entre el incremento pactado en los convenios nuevos y los revisados se cifró en 0,22 puntos en el total de convenios, y en 0,48 puntos en los convenios de empresa (cuadro II-38). Los datos del Registro de Convenios (de marzo de 2009) disponibles al cierre de esta Memoria muestran cerca de 1.500 convenios firmados en 2008 para 492.000 empresas y 2,8 millones de trabajadores, con un incremento salarial pactado del 3,72 por 100, algo menor en los de vigencia anual (que afectaban a muchos menos trabajadores, del orden de medio millón, y también a muchas menos empresas, algo menos de 42.000) y algo más alto en los mayoritarios de vigencia superior al año. Por su parte, las revisiones concernieron a algo más de 7,2 millones de trabajadores y a 862.000 empresas, es decir, el grueso de la negociación en el año, con un incremento pactado del 3,50 por 100.

CUADRO II-39. INCREMENTO SALARIAL PACTADO EN 2008, POR TRAMOS

(Distribución de convenios, empresas y trabajadores en cada tramo, e incremento salarial medio pactado en el mismo).

Tramos de incremento pactado/ámbito funcional	Convenios		Empresas		Trabajadores		Incremento medio en el tramo
	Número	% total	Miles	% total	Miles	% total	
Total CC	4.886	100,0	1.353,9	100,0	10.087,7	100,0	3,56
< 1,00	4	0,1	0,0	0,0	0,6	0,0	-
1,00 - 1,49	61	1,2	0,1	0,0	13,0	0,1	1,36
1,50 - 1,99	42	0,9	0,1	0,0	15,8	0,2	1,72
2,00	1.008	20,6	139,7	10,3	1.202,7	11,9	2,00
2,01 - 2,50	534	10,9	160,6	11,9	1.297,0	12,9	2,40
2,51 - 3,00	798	16,3	180,6	13,3	1.771,8	17,6	2,87
3,01 - 3,50	373	7,6	181,1	13,4	1.870,1	18,5	3,45
3,51 - 4,00	215	4,4	81,6	6,0	369,9	3,7	3,93
> 4,00	1.851	37,9	609,9	45,0	3.546,7	35,2	4,89
CC empresa	3.664	100,0	3,7	100,0	951,7	100,0	3,16
< 1,00	3	0,1	0,0	0,1	0,5	0,1	-
1,00 - 1,49	57	1,6	0,1	1,6	12,0	1,3	1,36
1,50 - 1,99	36	1,0	0,0	1,0	7,6	0,8	1,78
2,00	928	25,3	0,9	25,3	245,7	25,8	2,00
2,01 - 2,50	417	11,4	0,4	11,4	122,7	12,9	2,37
2,51 - 3,00	558	15,2	0,6	15,2	196,9	20,7	2,92
3,01 - 3,50	179	4,9	0,2	4,9	48,9	5,1	3,40
3,51 - 4,00	150	4,1	0,2	4,1	34,2	3,6	3,90
> 4,00	1.336	36,5	1,3	36,5	283,2	29,8	4,67
CC otro ámbito	1.222	100,0	1.350,3	100,0	9.136,0	100,0	3,60
< 1,00	1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	-
1,00 - 1,49	4	0,3	0,1	0,0	1,1	0,0	1,40
1,50 - 1,99	6	0,5	0,1	0,0	8,2	0,1	1,65
2,00	80	6,5	138,8	10,3	957,1	10,5	2,00
2,01 - 2,50	117	9,6	160,2	11,9	1.174,4	12,9	2,40
2,51 - 3,00	240	19,6	180,1	13,3	1.574,9	17,2	2,87
3,01 - 3,50	194	15,9	180,9	13,4	1.821,1	19,9	3,45
3,51 - 4,00	65	5,3	81,5	6,0	335,7	3,7	3,93
> 4,00	515	42,1	608,6	45,1	3.263,4	35,7	4,91

Convenios con inicio de efectos económicos en 2008 registrados hasta marzo de 2009.

Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Tomando como referencia el IPC medio en 2008 (4,1 por 100), que es la adecuada para atender a la evolución real del coste de la vida, la diferencia entre el incremento salarial pactado y dicha referencia arrojaría una pérdida considerable de poder adquisitivo. No obstante, atendiendo a la distribución por tramos de salario pactado (cuadro II-39), un 35 por 100 de los trabajadores sujetos a convenio se situó en el tramo de más de un 4 por 100 de incremento salarial, y el incremento medio en este tramo fue del 4,89 por 100, esto es, bastante por encima del IPC medio. Y otro 3,7 por 100 de los trabajadores

correspondió a convenios en el tramo de incremento pactado entre el 3,51 y el 4 por 100, con un incremento promedio del 3,93 por 100, es decir, bastante cerca de ese indicador. Así, la pérdida de poder adquisitivo sería bastante más limitada de la que cabría deducir del promedio general, pues no habría afectado a todos los trabajadores sino sólo a una parte, aunque desde luego mayoritaria, un 61 por 100, y dentro de ella, más significativamente (en más de 0,5 puntos) a un 42,6 por 100.

Por sectores, a diferencia de lo que se observó en los últimos años, la negociación salarial en 2008 resultó muy homogénea en términos de incremento salarial pactado. El sector agrario recogió un ligero mayor incremento (apenas 0,1 puntos mayor) y el industrial uno algo más reducido. Este último sector y el de la construcción venían recogiendo incrementos iniciales moderados, pero la más general presencia de cláusulas de revisión permitía incrementos finales mayores que el total; en 2008, al no haber efecto en la aplicación de las cláusulas de revisión, se han mantenido en ese promedio (cuadro II-40).

Dentro de las 15 ramas de actividad donde la negociación colectiva cubría a más de 200.000 trabajadores en 2008, los mayores incrementos pactados, por encima del 4 por 100, se dieron en “transporte terrestre y por tubería” (con un 4,18 por 100 para 408.000 trabajadores y 97.000 empresas en el total de convenios), así como en “hostelería” (con un 4,14 por 100 para 916.000 trabajadores y 182.000 empresas) y en

*Principales
características del
incremento salarial
pactado*

CUADRO II-40. EVOLUCIÓN DEL INCREMENTO SALARIAL POR SECTORES, 2003-2008

(Incremento medio pactado inicial y tras aplicación de cláusulas de revisión)

Incremento salarial pactado	Total	Agrario	Industria	Construcción	Servicios
Inicial					
2003	3,5	3,7	3,2	4,7	3,3
2004	3,0	3,7	2,9	3,4	2,9
2005	3,2	3,7	3,0	2,9	3,2
2006	3,3	3,9	3,3	3,0	3,3
2007*	3,1	4,0	3,1	3,6	2,9
2008*	3,6	3,7	3,4	3,6	3,6
Con CR					
2003	3,7	3,8	3,5	4,8	3,5
2004	3,6	4,0	3,6	4,4	3,4
2005	4,0	4,2	4,1	4,5	3,9
2006	3,6	4,1	3,7	3,6	3,5
2007*	4,2	4,6	4,3	5,6	3,8
2008*	3,6	3,7	3,4	3,6	3,6

* Datos provisionales, registro a marzo de 2009.

Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos*.

“fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria” (4,04 por 100, con 940.000 trabajadores y 104.000 empresas). En el otro extremo, la rama de “actividades diversas de servicios personales”, con 228.000 trabajadores y 124.000 empresas, la de “industria química” con 238.000 trabajadores y 4.000 empresas, y la de “instituciones financieras y seguros”, con 374.000 trabajadores y 3.700 empresas, arrojaron los incrementos salariales más bajos (2,56, 2,63 y 2,65 por 100 en cada una de las citadas) dentro de este conjunto de ramas grandes.

En el resto de ramas, y descontado el testimonial resultado de “hogares que emplean personal doméstico” el mayor incremento (4,08 por 100) correspondió a la de “extracción de minerales no energéticos”, seguida muy de cerca por la de “actividades asociativas, recreativas y culturales” (3,99 por 100); esta rama, con un volumen de empleo considerable en la negociación colectiva (197.000 trabajadores cubiertos por convenios en 2008), se cuenta entre las pocas que, en el cuarto trimestre del año, aún arrojaron incrementos en el empleo. A su vez, los menores incrementos pactados, por debajo del 2,6 por 100, correspondieron a la “venta y reparación de vehículos y venta al por menor de combustible para los mismos”, y a las ramas de textil/confección, inmobiliarias, y administración pública, a las que podría añadirse de forma anecdótica el resultado para la minería del carbón. En todo caso, en este conjunto de 29 ramas más pequeñas por número de trabajadores cubiertos, 7 de ellas habrían negociado incrementos por encima de la media (entre un 5,49 y un 3,77 por 100), con un total de 365.000 trabajadores y 29.000 empresas, y en cambio otras 21 habrían negociado incrementos inferiores (en concreto entre el 3,38 y el 2,07 por 100), con un total de 1.208.000 trabajadores y 115.000 empresas.

Por comunidades autónomas, en 10 se habrían pactado incrementos salariales por encima de la media, con un claro caso destacado en el País Vasco (4,90 por 100, excluyendo los autonómicos de ese territorio) y Baleares (4,87 por 100). Además de estas dos, Galicia, Madrid y Canarias también arrojaron incrementos salariales por encima del IPC medio. En el resto de los casos, los menores incrementos correspondieron a Cantabria, Asturias y Extremadura, así como a los convenios interautonómicos, que muestran un 2,97 por 100 de incremento salarial medio para 3,4 millones de trabajadores y 364.000 empresas, la mayor parte de unos y otras encuadrados dentro de la negociación colectiva de ámbito distinto al de la empresa.

Atendiendo al ámbito funcional de los convenios, el incremento salarial pactado venía siendo (desde luego, incluyendo el efecto de la cláusula de revisión) menor en los convenios de empresa que en los de otro ámbito, incluso atendiendo sólo a los de empresas privadas, y mayor en los de sector provincial, que componen además el mayor porcentaje de trabajadores afectados por la negociación colectiva, y que es el ámbito preponderante en sectores que, como la construcción y el agrario, venían recogiendo los mayores incrementos salariales pactados. En 2008 (cuadro II-41) los incrementos salariales en uno y otro caso se hallan algo más igualados, pero claramente sigue siendo superior el incremento en

CUADRO II-41. INCREMENTO SALARIAL PACTADO POR ÁMBITO FUNCIONAL DE LOS CONVENIOS, 2007-2008

Ámbito funcional	Incr. salarial	Pactado final	N.º trab. 2008	
	2007	2008	Miles	% total
Total convenios	4,21	3,56	10.088	100
Total convenios colectivos de empresa	3,58	3,16	952	9
Empresa privada	3,98	3,32	726	7
Empresa pública	3,34	2,68	120	1
Administración del Estado y Seguridad Social	2,33	2,97	28	0
Administración autonómica y local	2,44	2,54	78	1
Total convenios colectivos de otro ámbito	4,29	3,60	9.136	91
Grupo de empresas	4,16	2,76	117	1
Sector local-comarcal	4,53	3,57	4	0
Sector provincial	4,50	3,87	5.503	55
Sector autonómico	3,52	4,18	674	7
Sector interautonómico	4,50	3,00	17	0
Sector nacional	4,12	2,97	2.822	28

Datos a marzo de 2009.

Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos*.

la negociación sectorial. Este menor crecimiento salarial pactado en los convenios de empresa respondería sobre todo al mucho mayor tamaño medio de las empresas con convenio propio que las concernidas por convenio de sector, dado que, al partir las primeras de niveles salariales más altos, un porcentaje de incremento menor puede suponer un mayor aumento, lo cual se suma a que estas grandes empresas cuentan con formas de remuneración complementaria a la negociación colectiva (como aportaciones a planes de pensiones y otros complementos de prestaciones sociales) que no tienen reflejo en el incremento salarial pactado en convenio. De todos modos, también hay que tener en cuenta otras razones para explicar esa menor elevación del salario pactado en los convenios de empresa, como es la inclusión en este ámbito funcional de los convenios de empresas y administraciones públicas, ya que —al menos las segundas— siguen en mayor medida las previsiones sobre inflación. Así, aunque no parece discutible que la negociación de ámbito empresarial tiene mayor capacidad de ajuste a las circunstancias, no hay tanta diferencia en la práctica entre uno y otro ámbito en las grandes cifras.

Otro aspecto de la negociación colectiva salarial que también se abordó en la anterior edición de esta Memoria es el de la estructura de los salarios. Como entonces se explicó, la mayoría de los convenios, especialmente elevada en los de empresa, definen dicha estructura, distinguiendo entre el salario base y los complementos salariales, sobre el modelo retributivo también generalizado de tablas salariales. Pues bien, esta proporción alcanzó en 2008 al 80 por 100 de los convenios, para un total del 78,9 por 100 de los trabajadores, algo por debajo de la afectación de éstos en 2007 (81,1 por 100). En los convenios de empresa, esos porcentajes

*Otros aspectos de la
negociación salarial*

fueron, respectivamente, un 83,4 y un 88,9 por 100, muy similares a las del año anterior. Como también lo fueron las cifras de complementos salariales y criterios de cálculo, con una frecuencia, en número de trabajadores, del 73,2 por 100 en los datos para el total de convenios y del 84,6 por 100 en los correspondientes a convenios de empresa. Por otro lado, las cláusulas de salario mínimo de convenio y de incentivos ligados a la productividad (de entre las más frecuentes de las que presentan contenido salarial directo) arrojaron una frecuencia, también aproximada por el número de trabajadores, del 31 y el 24 por 100, respectivamente, en el año 2008 (lógicamente menor el primero y mucho mayor el segundo en los convenios de empresa: 29,1 y 49,6 por 100 de los trabajadores cubiertos por la negociación de 2008 en este ámbito); en línea con la tendencia de los últimos ejercicios, las variaciones con respecto a los porcentajes correspondientes a la negociación en 2007 de este tipo de cláusulas son muy pequeñas, escasamente significativas (31 por 100 de trabajadores con salario mínimo de convenio y 22,6 por 100 con incentivos a la productividad en el total de convenios, por un lado, y 30,4 y 48,5 por 100 respectivamente en los convenios de empresa, por otro lado).

B. Derivas salariales

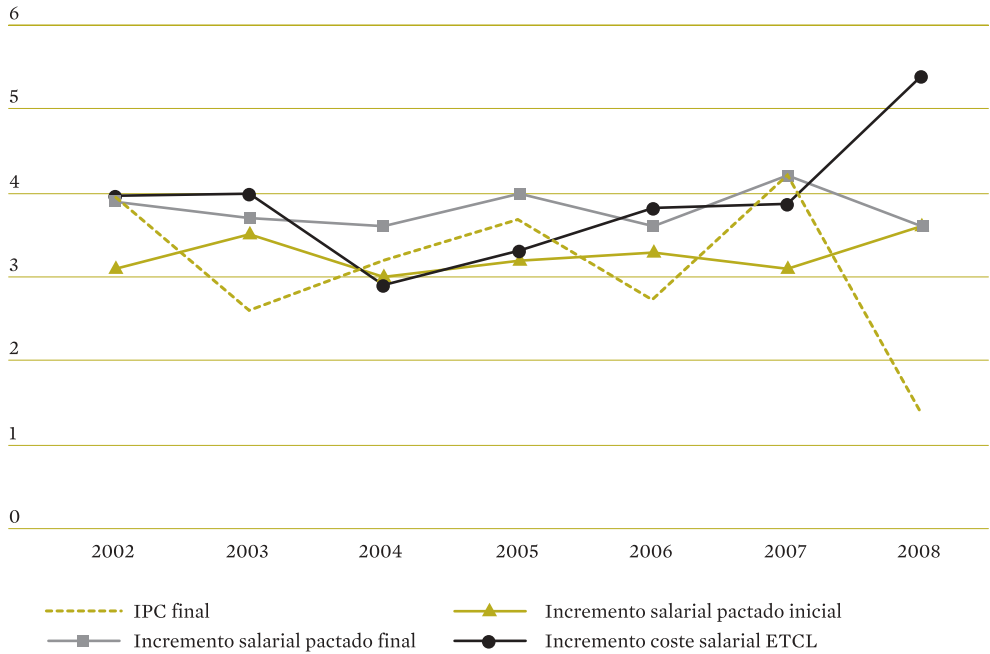
Con la evolución descrita, la deriva o deslizamiento salarial correspondiente a 2008 fue muy elevada (gráfico II-11). Atendiendo a esa deriva en términos de diferencia entre el incremento del salario efectivo “micro” y el incremento salarial pactado final fue de dos puntos, la mayor en los últimos años, y la más claramente positiva después de varios ejercicios donde se observó una negativa o neutra. Ello da idea de nuevo, al igual que los datos que antes se recordaron de modo sucinto en lo referido a la remuneración de asalariados en el plano macroeconómico, de cómo la evolución de los salarios efectivos se desvió de las tarifas pactadas, precisamente por la destrucción de empleo en el año, concentrada en salarios menores.

C. Tiempo de trabajo

La duración de la jornada pactada en los convenios colectivos ha seguido en todos estos años una tendencia de disminución, reduciéndose en el último decenio en más de 15 horas. En 2008, con datos todavía provisionales, la jornada pactada en términos anuales fue de 1751,2 horas, equivalente a 38 horas y 20 minutos de trabajo a la semana. Lo anterior supone un incremento de la jornada pactada de 3,4 horas con respecto al mínimo marcado por ésta en 2007 (cuadro II-42). Este repunte, respecto de la tendencia de años anteriores, debe tomarse con cautela, no obstante, debido al carácter provisional de los datos, ya que el registro de convenios colectivos con efectos económicos de enero a diciembre de 2008 no se cerrará hasta mediados de 2010. Ahora bien, a diferencia de lo acontecido en años anteriores, en los que la progresión mensual de registro de los convenios ha ido arrojando una jornada pactada progresivamente menor, en 2008 la tendencia ha sido la contraria, aumentando ésta a medida

GRÁFICO II-11. DERIVAS SALARIALES, 2002-2008

(Porcentaje de salarios pactados en la negociación colectiva e incremento porcentual del coste salarial por trabajador a tiempo completo y año en la ETCL)



Fuentes: MTIN, *Estadística de Convenios*; INE, *Encuesta Trimestral de Coste Laboral*, cuartos trimestres (Pro-memoria: INE, variación porcentual del IPC a diciembre de cada año).

CUADRO II-42. EVOLUCIÓN DE LA JORNADA PACTADA POR TIPO DE CONVENIO, 1998-2008

Año	Total convenios		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
	Jornada anual	Variación núm. de horas	Jornada anual	Variación núm. de horas	Jornada anual	Variación núm. de horas
1998	1.766,6	-1,2	1.716,3	-4,5	1.773,3	-0,9
1999	1.765,0	-1,6	1.716,5	0,2	1.771,5	-1,8
2000	1.761,3	-3,7	1.711,6	-4,9	1.767,9	-3,6
2001	1.758,7	-2,6	1.708,0	-3,6	1.764,9	-3,0
2002	1.756,3	-2,4	1.704,0	-4,0	1.762,5	-2,4
2003	1.752,9	-3,4	1.697,7	-6,3	1.759,6	-2,9
2004	1.752,5	-0,4	1.699,0	1,3	1.758,4	-1,2
2005	1.751,8	-0,7	1.692,6	-6,4	1.759,0	0,6
2006	1.750,2	-1,6	1.692,6	0,0	1.757,4	-1,6
2007*	1.747,8	-2,4	1.692,9	0,3	1.754,6	-2,8
2008*	1.751,2	3,4	1.709,1	16,2	1.755,6	1,0
Var. 1998-2008		-15,4		-7,2		-17,7

* Datos a marzo de 2009.

Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos*.

que entraban nuevos convenios en el registro, lo que se observa también en los convenios registrados con efectos económicos para 2009.

La jornada pactada anual en 2008 fue, en los convenios de nueva firma (1.762,4 horas), significativamente mayor que en los convenios revisados (1.746,8), con una diferencia entre ambos de 15,6 horas. En 2007, la diferencia entre los dos tipos de convenios, firmados y revisados, fue de sólo 3,6 horas.

Por su parte, en los convenios de empresa se pactó en 2008 una duración de la jornada significativamente menor a la correspondiente a los convenios de ámbito superior, como viene siendo la tónica general. No obstante, fue en la negociación de ámbito empresarial donde se observó un repunte mayor de las horas de trabajo pactadas.

Todo lo anterior podría apuntar a confirmar, más que a corregir, el aumento señalado de la jornada pactada en la negociación de 2008, lo que estaría más en consonancia con una coyuntura económica y de empleo de progresivo deterioro como la registrada en el año.

Si se atiende a la distribución de los convenios y de los trabajadores por tramos de jornada, la negociación colectiva ha seguido en líneas generales una tendencia a la disminución del porcentaje de convenios y de trabajadores afectados por duraciones intermedias o largas (los tramos que van desde las 1.759 horas anuales, equivalentes a una jornada semanal de 38 horas y media, en adelante) y, por el contrario, a un aumento de los porcentajes correspondientes a las duraciones más cortas (los tramos hasta 1.758 horas), en consonancia con la aludida tendencia a la disminución de la jornada pactada. De esta manera, mientras que en 2001 el porcentaje de convenios y de trabajadores con una jornada pactada de menos de 1.712 horas (equivalente a 37 horas y media semanales) eran, respectivamente, del 24 y del 12,2 por 100, en 2007, con datos casi definitivos, alcanzaban el 34,8 y el 16,5 por 100¹¹¹. Por el otro extremo, los convenios y los trabajadores con una jornada de 1.826 horas (equivalente a 40 horas semanales), que representaban el 16,7 y el 8,9 por 100 en 2001, suponían en 2007 el 11,4 y el 4,9 por 100 respectivamente (cuadro II-43).

En la negociación colectiva de 2008 esta situación se ha mantenido prácticamente invariada, si bien cabe señalar una ligera disminución del porcentaje de convenios y de trabajadores afectados por las jornadas pactadas más cortas (con una jornada media anual de 1.628,4 horas, equivalentes a 35 horas y media semanales) y un ligero aumento de los que tienen una jornada de hasta 1.758 horas (con una jornada media de 1.744,6 horas, equivalente a algo más de 38 horas semanales).

111. No obstante, habría que matizar esta evolución dado que la jornada media anual en este tramo aumentó en casi 30 horas entre 2001 y 2007, pasando de 1.587,7 a 1.617,2 horas.

CUADRO II-43. JORNADA PACTADA POR TRAMOS, 2001-2008

(Convenios y trabajadores en porcentaje)

	Tramos de jornada pactada					
	Total	Menos de 1.712	De 1.712 a 1.758	De 1.759 a 1.803	De 1.804 a 1.825	1.826
2001						
Convenios	5.421,0	24,0	19,4	31,5	8,4	16,7
Trabajadores	9.495.978,0	12,2	16,3	53,6	9,0	8,9
Jornada media anual	1.758,7	1.587,7	1.745,9	1.781,2	1.812,5	1.826,0
2007*						
Convenios	5.942,0	34,8	22,0	26,8	4,9	11,4
Trabajadores	11.376.694,0	16,5	26,7	46,9	5,0	4,9
Jornada media anual	1.747,8	1.617,2	1.744,7	1.780,3	1.814,2	1.826,0
2008*						
Convenios	4.886,0	32,7	23,8	27,5	5,1	10,9
Trabajadores	10.087.722,0	15,0	29,1	46,5	4,7	4,6
Jornada media anual	1.751,2	1.628,4	1.744,6	1.781,1	1.814,8	1.826,0

* Datos a marzo de 2009.

Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos*.

La evolución por sectores de la jornada pactada (cuadro II-44) muestra cómo la tendencia a la reducción de estos años se ha producido en todos ellos, si bien de forma muy desigual, con un descenso más acusado en la agricultura y con una menor reducción en el sector servicios. En 2008, y teniendo en cuenta la misma cautela derivada del carácter provisional de los datos, ha sido precisamente este último el único sector que ha experimentado un aumento de la jornada pactada en convenio colectivo, mientras que continuó reduciéndose en la agricultura, la industria y la construcción, aunque en menor medida en estos últimos.

La tendencia de progresiva disminución de la jornada se observa también si se considera la jornada efectiva de trabajo medida por la *Encuesta de Coyuntura Laboral*. La jornada efectiva recogida por la ECL¹¹² es inferior a la jornada pactada; así, en 2006,

CUADRO II-44. EVOLUCIÓN DE LA JORNADA PACTADA POR SECTORES, 2001-2008

Sectores de producción	2001	2007*	2008*	Variación 07-08	Variación 01-08
TOTAL	1758,7	1747,8	1751,2	3,4	-7,5
Agrario	1776,6	1765,0	1757,8	-7,2	-18,8
Industria	1764,3	1752,6	1751,7	-0,9	-12,6
Construcción	1757,5	1745,8	1745,4	-0,3	-12,1
Servicios	1753,0	1743,8	1751,7	7,9	-1,3

* Datos a marzo de 2009.

Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos*.

112. La jornada efectiva de trabajo tiene diferentes fuentes de medición. Junto a la que mide la *Encuesta de Coyuntura Laboral* elaborada por el MTIN, que se recoge aquí, que es una encuesta a centros de trabajo de todos los sectores a excepción del agrario, y que se define como la jornada pactada más las

último año del que se tienen datos definitivos de esta última, fue inferior en 121 horas. Por su parte, en 2008 continuó reduciéndose hasta las 1.612 horas, 8 menos que en 2007, distinguiéndose una disminución de 3,9 horas en la jornada a tiempo completo y un aumento de 5 horas en la jornada a tiempo parcial (cuadro II-45). Dicha reducción de la jornada efectiva parece tener su causa en la disminución del total de horas extraordinarias realizadas en 2008, inferior en más de 1,6 millones respecto a 2007, más que en el aumento de las horas no trabajadas, que fue de tan sólo 1,4 horas por trabajador con respecto a ese año. Por sectores, la mayor reducción de la jornada media efectiva se produjo en la construcción (8,6 horas menos), seguida de la industria y los servicios.

Junto a la duración de la jornada, en la negociación colectiva de los últimos años han venido siendo cada vez más frecuentes otros aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo de carácter más cualitativo, centrados en la organización del mismo. La materia de ordenación del tiempo de trabajo es, así, uno de los aspectos en los que los convenios colectivos han incorporado novedades visibles a lo largo de estos años, a partir de los nuevos espacios abiertos a la autonomía colectiva desde la Ley y los criterios y recomendaciones de los ANC en esta materia. En 2008, aun con la cautela ya señalada de la provisionalidad de los datos disponibles, los convenios colectivos han seguido pautas similares de incorporación paulatina de este tipo de aspectos.

La ordenación de la jornada de trabajo en cómputo anual es una de las tendencias más claras en este ámbito, apareciendo en cada vez más convenios. La anualización de la jornada laboral, a su vez, posibilita introducir esquemas de distribución flexible de las horas de trabajo en distintos periodos del año. En 2008, casi un 29 por 100 de convenios, proporción que es algo mayor en los de ámbito superior a la empresa, incluyeron cláusulas de distribución irregular de la jornada durante el año, de manera que este tipo de previsiones alcanza ya a casi la mitad de los trabajadores afectados por la negociación colectiva (cuadro II-46). El porcentaje de trabajadores afectados por este tipo de esquemas de ordenación del tiempo de trabajo es similar en la negociación de empresa y en la de ámbito superior. Sin embargo, en esta última se observan diferencias importantes según el ámbito funcional de los convenios; así, mientras que el porcentaje de convenios provinciales que incluyen este tipo de cláusulas se sitúa alrededor del 25 por 100, con un 38 por 100 de los trabajadores afectados, los convenios de sector estatal que incluyen este tipo de cláusulas alcanzan a algo más de la mitad, afectando a casi dos terceras partes de los trabajadores en este ámbito negocial¹¹³. Por sectores, este tipo de cláusulas es más frecuente en la industria, donde afecta a un porcentaje superior a las dos terceras partes de los trabajadores.

horas extraordinarias realizadas, menos las horas no trabajadas por diferentes causas, están la que ofrece la Encuesta Trimestral de Coste Laboral (ETCL) del INE, y la que ofrece la EPA, también del INE. Para las diferencias, de metodología y resultados, entre todas ellas, véase Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos: *Observatorio de la Negociación Colectiva*, 2009, núm. 14.

113. Véase Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos: *La negociación colectiva en España en 2006, 2007 y 2008*, con datos de avance relativos a 2007.

CUADRO II-45. JORNADA MEDIA EFECTIVA POR SECTORES SEGÚN TIPOS DE JORNADA, 1999-2008
(Horas por trabajador y año)

Años	Total				Tiempo completo				Tiempo parcial			
	Total	Industria	Construcción	Servicios	Total	Industria	Construcción	Servicios	Total	Industria	Construcción	Servicios
1999	1.674,3	1.732,3	1.795,3	1.629,2	1.772,5	1.763,4	1.826,7	1.764,5	997,0	1.092,7	1.057,4	984,4
2000	1.675,2	1.733,3	1.781,6	1.632,6	1.775,3	1.767,7	1.812,3	1.770,0	978,1	1.056,8	1.024,0	967,7
2001	1.669,6	1.722,9	1.783,4	1.627,9	1.768,5	1.756,1	1.813,3	1.763,2	1.008,4	1.081,1	1.033,1	1.000,1
2002	1.664,9	1.716,8	1.777,2	1.624,9	1.767,6	1.751,3	1.811,8	1.763,6	1.026,4	1.099,0	1.040,7	1.018,7
2003	1.652,9	1.705,9	1.766,5	1.612,8	1.758,5	1.740,2	1.797,8	1.755,9	1.023,9	1.098,4	1.062,9	1.015,5
2004	1.646,2	1.695,7	1.761,0	1.607,6	1.755,2	1.733,9	1.792,5	1.753,8	1.023,9	1.102,3	1.053,5	1.015,2
2005	1.638,6	1.689,6	1.758,4	1.598,6	1.749,4	1.728,1	1.789,0	1.746,6	1.030,7	1.114,6	1.077,3	1.021,3
2006	1.628,9	1.684,1	1.750,6	1.587,4	1.740,4	1.723,7	1.782,6	1.734,8	1.019,9	1.084,7	1.004,7	1.015,2
2007	1.620,1	1.677,1	1.749,0	1.578,4	1.734,4	1.716,8	1.778,4	1.728,8	1.024,8	1.064,3	1.012,0	1.022,4
2008	1.612,0	1.672,0	1.740,4	1.574,8	1.730,5	1.715,9	1.768,6	1.726,8	1.029,8	1.072,9	1.023,9	1.026,8
Var. 99-08	-62,3	-60,3	-54,9	-54,4	-42,0	-47,5	-58,1	-37,7	32,8	-19,8	-33,5	42,4
Var. 07-08	-8,1	-5,1	-8,6	-3,6	-3,9	-0,9	-9,8	-2,0	5,0	8,6	11,9	4,4

Fuente: MTIN, Encuesta de Coyuntura Laboral.

CUADRO II-46. CONVENIOS Y TRABAJADORES AFECTADOS POR CLÁUSULAS ESPECIALES SOBRE JORNADA DE TRABAJO SEGÚN ÁMBITO

FUNCIONAL, 2004-2008

(Convenios y trabajadores en porcentaje sobre el total en cada ámbito)

Cláusulas	2004		2005		2006		2007*		2008*	
	Conv.	Trab.	Conv.	Trab.	Conv.	Trab.	Conv.	Trab.	Conv.	Trab.
Total										
Distribución irregular de la jornada durante el año	27,2	44,3	27,2	46,8	27,0	46,5	28,1	48,3	28,9	48,7
Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias	6,8	17,7	7,1	16,8	7,4	16,6	7,9	16,8	8,2	18,0
Acumulación descanso de «día y medio» en periodos de 14 días	14,5	16,3	14,8	18,7	14,6	18,1	15,1	18,3	16,0	20,7
Jornadas especiales de trabajo	36,7	34,7	38,2	38,5	37,9	37,0	38,6	39,4	39,2	42,6
Eliminación de horas extraordinarias	9,5	12,8	9,5	13,1	9,5	13,5	9,9	13,4	9,6	12,4
Compensación de horas extraordinarias con abono dinerario	59,2	54,2	60,5	53,7	60,3	54,8	61,7	59,3	62,2	61,2
Compensación de horas extraordinarias con tiempo de descanso	40,9	40,3	43,0	39,6	44,2	42,2	45,8	45,8	45,6	45,7
Convenios de empresa										
Distribución irregular de la jornada durante el año	27,2	41,0	27,2	44,4	26,8	47,0	27,6	46,4	28,5	49,6
Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias	6,5	16,1	6,8	17,6	6,9	16,8	7,5	17,1	7,7	10,4
Acumulación descanso de «día y medio» en periodos de 14 días	14,8	32,7	15,0	34,5	15,0	30,3	15,5	31,2	16,6	27,0
Jornadas especiales de trabajo	40,7	64,7	42,0	64,7	41,5	62,3	41,9	61,0	42,9	57,6
Eliminación de horas extraordinarias	8,8	12,7	9,0	15,6	8,9	13,9	9,1	13,9	8,7	7,7
Compensación de horas extraordinarias con abono dinerario	61,8	62,0	62,9	63,3	62,8	61,2	63,6	62,9	63,8	57,7
Compensación de horas extraordinarias con tiempo de descanso	44,1	58,7	46,6	60,7	47,7	57,3	49,2	60,8	48,6	53,2
Convenios de otro ámbito										
Distribución irregular de la jornada durante el año	27,4	44,7	27,1	47,1	27,6	46,5	29,6	48,6	30,2	48,6
Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias	8,0	17,9	7,9	16,7	9,0	16,6	9,3	16,8	9,4	18,8
Acumulación descanso de «día y medio» en periodos de 14 días	13,5	14,4	14,3	16,7	13,4	16,6	13,7	16,7	14,2	20,1
Jornadas especiales de trabajo	25,1	31,4	26,4	35,3	26,7	33,9	27,8	36,8	28,1	41,0
Eliminación de horas extraordinarias	11,4	12,8	11,1	12,8	11,5	13,4	12,4	13,4	12,5	12,9
Compensación de horas extraordinarias con abono dinerario	51,6	53,4	53,0	52,6	52,5	54,0	55,2	58,9	57,2	61,6
Compensación de horas extraordinarias con tiempo de descanso	31,6	38,2	32,1	37,1	33,3	40,3	35,1	44,0	36,7	44,9

* Datos a marzo de 2009.

Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Otro tipo de cláusulas relacionadas con la gestión del tiempo de trabajo, en sentido amplio, también han seguido una tendencia creciente en la negociación colectiva de estos años, si bien, a excepción de las agrupadas dentro de las jornadas especiales de trabajo, que a su vez engloban aspectos diversos en relación con el trabajo nocturno, el trabajo a turnos o el descanso diario, no tienen una presencia tan destacada en los convenios (cuadro II-46). Cabe destacar, no obstante, el tratamiento de las horas extraordinarias, en el que se observa, por una parte, que es relativamente escaso el porcentaje de convenios y de trabajadores que abordan una política de eliminación o de reducción de las mismas, algo mayor en los de ámbito supraempresarial, y, por otra, que alrededor del 60 por 100 de los convenios, con un porcentaje similar de trabajadores afectados, incluyen cláusulas de compensación dineraria del trabajo extraordinario, porcentajes que son algo mayores en la negociación de empresa que en la de ámbito superior. No obstante, es un hecho relevante el incremento que se viene observando en las cláusulas que contemplan la compensación de las horas extraordinarias con tiempo de descanso, que en la negociación de ámbito empresarial afectan a más de la mitad de los trabajadores.

2.2.4. Desarrollos recientes en los contenidos negociales

En 2008, la negociación colectiva se ha desarrollado en un contexto de progresivo deterioro económico que hace aconsejable analizar el tratamiento de aspectos como las cláusulas de empleo. Junto a ello, se considera oportuno analizar, así mismo, los contenidos de la negociación colectiva de 2008 en otros dos importantes ámbitos materiales respecto de los cuales la prórroga del ANC 2007 incorporaba determinadas novedades: por una parte, los criterios y orientaciones en materia de igualdad de trato y oportunidades, en los que se incorporó lo acordado por los firmantes en relación con la aplicación en el marco de la negociación colectiva de los contenidos de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, y, por otro lado, los criterios y orientaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, en los que se añadieron los acuerdos alcanzados por los firmantes en relación con el Objetivo 3 de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo¹¹⁴.

El análisis se ha realizado sobre una muestra de convenios sectoriales estatales, autonómicos y provinciales, y convenios de empresa, firmados en 2008 y con efectos económicos en ese año o posteriores (véase Anexo al capítulo II).

A. Empleo

El empleo y su estabilidad han tenido un espacio cada vez más creciente en los procesos de negociación colectiva, especialmente desde mediados de los noventa, como resultado de la ampliación de las posibilidades de actuación de la negociación colectiva en esta materia conferidas por las sucesivas reformas legales¹¹⁵. Los interlocutores sociales,

114. Incorporados al Acta de prórroga del ANC 2007 como Anexos II y III, respectivamente.

115. Sobre este asunto véase: CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España*, 2005 y 2007.

por su parte, han fijado sus criterios generales y orientaciones sobre empleo en los Acuerdos Interconfederales de Negociación Colectiva suscritos en los últimos años. El ANC 2007-2008, al igual que sus predecesores, estableció los objetivos de empleo y contratación, haciendo especial énfasis en su creación y mantenimiento, así como en el fomento de su estabilidad (recuadro II-7).

RECUADRO II-7. CRITERIOS DEL ANC 2007-2008 EN MATERIA DE EMPLEO Y CONTRATACIÓN

- Promoción de la contratación indefinida inicial, la transformación de contratos temporales en contratos fijos, el mantenimiento del empleo y la igualdad de oportunidades, teniendo para ello en cuenta las nuevas normas e instrumentos vigentes.
- Fomento del uso adecuado de las modalidades contractuales de forma tal que las necesidades permanentes de la empresa se atiendan con contratos indefinidos y las necesidades coyunturales, cuando existan, puedan atenderse con contratos temporales causales, directamente o a través de ETT.
- Adopción de fórmulas que eviten el encadenamiento injustificado de sucesivos contratos temporales, con el objetivo de prevenir abusos, teniendo en cuenta la nueva regulación.
- Fomento de los contratos formativos, como vía de inserción laboral y cualificación de los jóvenes. La incorporación definitiva en la empresa de estos trabajadores, una vez finalizado el contrato formativo, contribuye a la estabilidad del empleo.
- Fomento de los contratos a tiempo parcial indefinidos que pueden ser una alternativa a la contratación temporal o a la realización de horas extraordinarias en determinados supuestos, así como de los contratos fijos discontinuos en las actividades discontinuas o estacionales.
- Utilización de las posibilidades que para el mantenimiento del empleo y el rejuvenecimiento de plantillas presentan la jubilación parcial y el contrato de relevo.

Delimitar las cláusulas de empleo no es fácil, dado que la mayoría de las materias abordadas en la negociación colectiva están, directa o indirectamente, vinculadas con el empleo. En la práctica, sin embargo, su estudio suele centrarse en las dirigidas expresamente a fijar criterios relacionados con: la creación neta de empleo; creación de empleo a través de la jubilación parcial, y más concretamente a través del contrato de relevo; mantenimiento del empleo; conversión de empleo temporal en fijo; y la movilidad geográfica y funcional.

El recurso a este tipo de cláusulas en los últimos años ha sido de progresivo aumento (cuadro II-47). Los datos más recientes muestran que el 50 por 100 de los convenios contiene algunas de estas cláusulas, que cubren al 60 por 100 de los trabajadores, si bien existen diferencias según el ámbito funcional, siendo superior en ambos casos en los de ámbito empresarial que en los de ámbito superior. Se trata de un hecho que responde a la mayor facilidad de la negociación empresarial para

CUADRO II-47. CLÁUSULAS DE EMPLEO, POR ÁMBITO FUNCIONAL
(En porcentaje)

Cláusulas de empleo	Convenios						Trabajadores					
	1999	2000	2002	2005	2006	2008 ^a	1999	2000	2002	2005	2006	2008 ^a
Total convenios												
Total	41,1	41,8	43,1	45,5	46,8	50,9	58,5	56,0	51,5	59,4	60,0	60,8
Creación neta de empleo	3,7	3,8	3,6	3,5	4,0	4,3	5,1	5,5	6,0	6,3	7,8	9,4
Creación de empleo por jubilación parcial ^(b)	10,5	12	12,6	16,9	18,7	23,2	22,7	22,7	21,9	23,0	23,2	27,0
Mantenimiento de empleo	7,3	7,5	7,9	8,6	9,0	10,0	7,2	7,8	7,8	9,7	10,4	10,2
Conversión de empleo temporal en fijo	13,2	13,2	12,6	13,3	13,9	16,4	22,3	20,4	20,4	24,2	24,5	26,1
Movilidad geográfica	8,8	9,4	10	10,8	15,2	11,3	21,9	22,0	16,4	19,5	17,3	15,4
Movilidad funcional	13,7	13,6	14,3	15,0	7,1	15,5	19,8	20,7	15,5	19,3	17,9	13,6
Otras	8,7	8,7	7,6	7,3	7,1	8,1	16,3	14,8	9,0	14,8	15,0	14,4
Convenios de empresa												
Total	40,9	41,3	43,0	46,0	47,1	51,5	69,0	69,5	67,9	70,9	71,9	75,5
Creación neta de empleo	4,3	4,3	3,8	3,5	4,1	4,3	10,9	12,4	12,5	10,4	12,8	13,6
Creación de empleo por jubilación parcial ^(b)	8,5	10,0	11,4	16,0	17,9	23,3	10,6	11,6	18,2	28,3	30,1	33,9
Mantenimiento de empleo	8,3	8,3	8,8	9,3	10,1	11,2	14,3	13,9	16,6	22,4	20,6	28,7
Conversión de empleo temporal en fijo	12,2	12,1	12,1	13,3	13,9	16,8	27,8	27,3	23,4	29,8	32,0	35,2
Movilidad geográfica	8,3	8,9	9,7	10,5	10,6	11,4	31,33	25,1	31,8	25,9	26,8	26,4
Movilidad funcional	15,1	14,8	16,0	16,7	16,9	17,3	37,6	37,6	28,2	34,0	38,1	34,6
Otras	7,9	8	7,1	6,5	6,2	7,3	18,6	18,3	15,2	14,8	16,0	19,4
Convenios de otro ámbito												
Total	41,7	43,3	43,4	44,2	45,9	48,9	57,1	54,2	49,6	58,0	58,5	59,3
Creación neta de empleo	2,3	2,2	2,9	3,2	3,5	4,2	4,3	4,6	5,2	5,9	7,2	9,0
Creación de empleo por jubilación parcial ^(b)	15,9	17,4	16,3	19,4	20,9	22,7	24,3	24,2	22,4	22,4	22,3	26,3
Mantenimiento de empleo	4,8	5,2	5,5	6,2	5,6	6,3	6,3	6,3	6,7	6,2	8,4	8,3
Conversión de empleo temporal en fijo	16,0	16,1	14,2	13,4	13,9	14,9	21,5	23,5	20,0	23,6	23,6	25,1
Movilidad geográfica	10,0	10,6	10,1	11,7	11,1	11,2	20,6	20,7	15,2	18,3	15,7	14,3
Movilidad funcional	10,2	10,3	9,3	9,9	9,9	10,1	17,4	18,4	14,0	17,5	15,4	11,4
Otras	10,1	10,4	9,4	9,77	9,9	10,5	16,0	11,0	8,3	14,7	14,9	13,9

(a) Datos provisionales a marzo de 2009.

(b) Contrato de relevo.

Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos*.

incorporar compromisos en materia de empleo con cierto grado de concreción, debido a su mayor conocimiento de las necesidades y expectativas de empleo de su ámbito. Los convenios supraempresariales, en cambio, deben adoptar compromisos más flexibles en aras de cubrir la variedad de situaciones y necesidades de empleo de las empresas que afectan.

Aunque tomadas conjuntamente su cobertura es alta, al considerarlas de forma aislada se aprecia que su repercusión es más bien reducida, no alcanzando a cubrir, en muchos casos, al 25 por 100 de los trabajadores. De entre ellas, las más utilizadas, tanto considerando el total de convenios que las incorporan, como el total de trabajadores cubiertos por convenios, son las de creación de empleo mediante el contrato de relevo y las de conversión de empleo temporal en fijo, seguidas de las referidas a movilidad geográfica y funcional. Conviene señalar, no obstante, que en los convenios de empresa su repercusión es algo mayor, especialmente las referidas a movilidad geográfica y funcional que incluso llegan a ser las que afectan a mayor porcentaje de trabajadores. Las cláusulas menos utilizadas son las de creación y mantenimiento del empleo debido, en buena parte, a que este tipo de materias suelen formar parte de otro tipo de pactos, como los acuerdos de empresa.

Los datos de 2008, tomados con cautela dado que son provisionales, parecen mostrar indicios de la existencia de respuestas en el ámbito de la negociación colectiva para tratar de frenar los efectos de la crisis en el empleo, si bien no implican cambios significativos en la tónica general de uso de las cláusulas de empleo. Respecto a los convenios de empresa, se observa un incremento destacado de las cláusulas de empleo, tanto en porcentaje respecto al total de convenios de este ámbito (que por primera vez alcanza el 51,5 por 100), como en cuanto a trabajadores afectados (que también sube hasta un máximo del 75,5 por 100). Asimismo, resulta llamativo el aumento experimentado por las cláusulas de mantenimiento del empleo, no tanto en porcentaje de convenios, sino con relación a los trabajadores afectados (28,7 por 100), lo que indica que se trata de una cláusula a la que han debido acudir empresas de mayor tamaño. También destaca el aumento al recurso de las referidas a la jubilación parcial y a la conversión de empleo temporal en fijo, y el descenso, en términos de trabajadores afectados, de las que abordan la movilidad funcional, lo que podría ser indicativo de que el mantenimiento del empleo no se está haciendo a base de aumentar la flexibilidad interna de las empresas. En los convenios de ámbito superior a la empresa destaca el recurso a las cláusulas relativas a la creación neta de empleo y a las de creación de empleo mediante el contrato de relevo. Habrá que esperar, no obstante, a los datos definitivos para extraer conclusiones más claras sobre este asunto y, sobre todo, a la negociación colectiva de 2009, en la que probablemente se haga más visible esta preocupación.

El análisis de los contenidos de los convenios tampoco muestra cambios sustanciales respecto a periodos anteriores. En cuanto a las cláusulas de mantenimiento y

creación de empleo, destaca su escasa incidencia, si bien algunos convenios recogen estos aspectos de manera bastante precisa formando parte de algún apartado general sobre “planes de empleo” o “compromisos de empleo” en los cuales, junto a otras medidas, fijan criterios para mantener el empleo existente hasta una fecha concreta, e incluso la creación neta de nuevos empleos, bien sea de creación nueva, o de conversión de empleo temporal en fijo.

Respecto a las cláusulas orientadas a la creación de empleo a través de la jubilación parcial (contrato de relevo), lo usual es que se limiten a reproducir las normas que lo regulan citando, en ocasiones, las novedades normativas más recientes¹¹⁶, y a comprometerse a facilitar su utilización divulgando sus características. En algunos casos, se fijan algunas de las condiciones para poder realizar el contrato tales como: periodos de preaviso a la empresa de la intención del trabajador de jubilarse con carácter parcial; duración del contrato de relevo (en contadas ocasiones se garantiza la fijeza tras su finalización), o topes máximos de acuerdo al tamaño de la plantilla.

Las previsiones de conversión de trabajadores temporales en fijos suelen establecerse fijando el cumplimiento de determinados requisitos, de entre los cuales destaca el cumplimiento de un periodo mínimo desde la fecha de inicio de la prestación de servicios (suele ser de dos años), la condición, a veces adicional a la anterior, de que exista un puesto de trabajo vacante y/o informe favorable del departamento, o por cada trabajador que se jubile a los 65 años. También hay convenios que establecen la conversión del empleo temporal en contratos para el fomento de la contratación indefinida (remitiéndose a la Ley 12/2001, de 9 de julio).

En cuanto a las cláusulas de movilidad funcional y geográfica, no se han encontrado convenios que las vinculen con algún tipo de compromiso para la creación y/o mantenimiento del empleo, así como para la conversión de empleo temporal en fijo.

Por último, conviene hacer una breve referencia a las cláusulas relativas a la contratación temporal dado que, aunque no están encuadradas *stricto sensu* en el marco de las cláusulas de empleo, tienen una estrecha vinculación con el mismo, y en especial con el fomento de su estabilidad¹¹⁷. Como es sabido, el recurso a este tipo de cláusulas no es muy abundante si bien ha ido en aumento como consecuencia de las competencias conferidas a la negociación colectiva en este ámbito, y de la creciente preocupación de los agentes sociales por promover la estabilidad en el empleo y evitar un uso injustificado y abusivo de la contratación temporal.

En 2008 no se aprecian cambios notables respecto a años anteriores (cuadro II-48). Las cláusulas de temporalidad siguen siendo más frecuentes en la negociación colectiva de sector, entre las que destacan las relativas a la duración máxima de los contratos eventuales, seguidas de las que fijan los puestos que pueden cubrirse con contrato de

116. Como es la modificación del artículo 12.6 del Estatuto de los Trabajadores por la disposición adicional 29.1 de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social.

117. Para un análisis más detallado de este tipo de cláusulas véase Memoria CES 2007, capítulo II.2.2.4.

CUADRO II-48. CLÁUSULAS DE CONTRATACIÓN, POR ÁMBITO FUNCIONAL

Cláusulas	Convenios						Trabajadores				
	2003	2004	2005	2006	2008 ^{a)}		2003	2004	2005	2006	2008 ^{a)}
Total convenios											
Número máx. contratos temporales	3,3	3,7	3,9	4,1	4,5		8,6	9,5	9,2	10,4	9,6
Puestos que pueden cubrirse con contrato de obra o servicio	10,8	11,0	11,0	11,2	12,5		24,6	24,8	25,0	24,2	30,7
Duración máx. contratos eventuales	8,8	8,6	8,6	8,3	8,7		43,3	45,8	44,0	42,5	43,6
Utilización de las ETT	9,9	9,7	10,0	9,9	10,4		19,0	19,2	19,0	18,1	21,4
Convenios de empresa											
Número máx. contratos temporales	2,4	2,7	2,9	3,1	3,2		2,4	3,0	3,0	3,6	4,1
Puestos que pueden cubrirse con contrato de obra o servicio	9,3	9,6	9,5	9,9	11,4		14,8	15,7	13,7	15,6	22,2
Duración máx. contratos eventuales ^{b)}	—	—	—	—	—		—	—	—	—	—
Utilización de las ETT	8,4	8,2	8,5	8,6	8,7		17,8	18,8	16,6	14,9	14,8
Convenios de otro ámbito											
Número máx. contratos temporales	6,3	6,7	6,9	7,5	8,3		9,4	10,2	10,0	11,3	10,1
Puestos que pueden cubrirse con contrato de obra o servicio	15,5	15,1	15,5	15,1	15,9		25,8	25,8	26,3	25,2	31,6
Duración máx. contratos eventuales	35,4	34,3	34,7	34,0	34,8		48,5	50,8	49,4	48,1	47,8
Utilización de las ETT	14,4	13,9	14,7	14,2	15,5		19,1	19,3	19,3	18,5	22,1

(a) Datos provisionales a marzo de 2009.

(b) Esta cláusula está reservada a los convenios sectoriales no pudiendo pactarse en los convenios empresariales.

Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos*.

obra y servicio y ya a cierta distancia, del uso de las ETT. Las menos utilizadas son las relativas al número máximo de contratos temporales, especialmente en los convenios de empresa, donde sólo fueron incluidas en el 3 por 100 de los convenios, afectando sólo a un 4 por 100 de los trabajadores.

El análisis de los contenidos de los convenios colectivos ha permitido detectar algunas consideraciones orientadas a evitar el encadenamiento de los contratos temporales (de acuerdo con la previsión contenida en el artículo 15.5, párrafo primero del ET, tras la reforma normativa más reciente en materia de contratación temporal con base en el diálogo social¹¹⁸). Respecto a los requisitos fijados en la negociación colectiva para evitar el uso abusivo e injustificado de la contratación temporal (en virtud del artículo 15.5, párrafo segundo del ET), no se han encontrado más convenios que los mencionados en la pasada edición de esta Memoria.

B. Igualdad de trato y de oportunidades

Desde el año 2002 los sucesivos Acuerdos Interconfederales para la Negociación Colectiva (ANC) han venido incorporando criterios y orientaciones en material de igualdad. En la prórroga para el año 2008 del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2007, se mantienen los criterios comunes sobre igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en la negociación colectiva aprobados en el ANC 2007 y se incorpora un Anexo con las previsiones relativas a la aplicación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH).

La entrada en vigor de la LOIEMH supuso un nuevo impulso para el tratamiento de la igualdad de trato y oportunidades en la negociación colectiva.

La prórroga del ANC 2007 para el 2008 recuerda que la Ley recoge una serie de referencias, unas de aplicación directa y otras que remiten a la negociación colectiva, entre las que se encuentran medidas de acción positiva para favorecer el acceso de las mujeres a todas las profesiones en las que se encuentren subrepresentadas y medidas de acción positiva en las condiciones de clasificación profesional, promoción y formación, de modo que en igualdad de condiciones de idoneidad tengan preferencia las personas del sexo menos representado en el grupo, categoría profesional o puesto de trabajo de que se trate.

El anexo sigue la estructura de la LOIEMH en el capítulo de igualdad de oportunidades en el ámbito laboral, donde se distinguen tres partes: la que contiene las medidas encaminadas a la aprobación de los planes de igualdad, aquélla que trata las medidas que faciliten la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, y, por último las medidas para la prevención del acoso sexual y acoso por razón de sexo.

La evolución de la incorporación a los convenios colectivos de cláusulas de no discriminación o promoción de la igualdad entre sexos continúa mostrando un ligero y

118. Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo.

paulatino aumento. Así, el número de trabajadores cubiertos por estas cláusulas alcanza, en los datos provisionales del año 2008, la cifra del 57,1 por 100. Igualmente, el número de convenios colectivos que recogen cláusulas de no discriminación o promoción de la igualdad alcanza un 30,4 por 100 para el año 2008. En 2007, dichos porcentajes eran, respectivamente, del 52 por 100 y del 24,8 por 100.

La Ley recogía la obligación de que las empresas deben adoptar medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres, que deberán negociar, y en su caso acordar, con los representantes legales de los

Planes de igualdad

trabajadores. Estas medidas deberán dirigirse a la elaboración y aplicación de un plan de igualdad en el caso de las empresas de más de doscientos cincuenta trabajadores. También deberán elaborarlo y aplicarlo cuando así se establezca en el convenio colectivo que le sea aplicable, o cuando la autoridad laboral hubiera acordado en un procedimiento sancionador la sustitución de las sanciones accesorias por la elaboración y aplicación de dicho plan, en los términos fijados en dicho acuerdo.

En los convenios colectivos de 2008 analizados se observa una mayor presencia de algún tipo de cláusulas sobre estos planes, si bien no aparece un número significativo de los mismos¹¹⁹, versando más bien las cláusulas sobre previsiones para su elaboración o remisiones a la Ley.

Del estudio de los convenios seleccionados se ha observado que, por ámbitos, los mejores resultados se obtienen en los convenios colectivos de empresa, ya que casi la mitad de los convenios de este ámbito de la muestra, contienen cláusulas referidas a los planes de igualdad. Asimismo, se observa que estas cláusulas van referidas, en su mayoría, a la constitución de comisiones que estudien o elaboren, durante el periodo de vigencia del convenio, un plan de igualdad de la empresa.

En cuanto a los convenios colectivos de sector analizados, la referencia más común entre ellos es la creación de una comisión que se encargue de un estudio más completo de la LOIEMH, no exclusivamente referido a los planes de igualdad, sino para la adecuación del convenio a las previsiones de la Ley y las remisiones a la negociación colectiva que en ella se contemplan.

Aquellos convenios que desarrollan más las cláusulas de los planes de igualdad hacen referencia a la necesidad de realizar un diagnóstico previo de la situación en la empresa, seguido de la elaboración del contenido del plan y una evaluación y seguimiento continuo del mismo, adaptándolo a las necesidades de la plantilla o empresa.

En cuanto a los planes de igualdad en los convenios colectivos analizados, se observa disparidad en relación con la publicación de los mismos. Se observa que

119. No obstante, cabe recordar que no hay obligación de incorporarlos al convenio colectivo.

algunas empresas o sectores optan por anexaslo al convenio, coincida o no con la publicación del mismo, mientras que otras empresas utilizan otros medios de publicación. El acceso a los planes de igualdad y su estudio presenta pues dificultades, ya que no siempre aparecen incluidos en sus convenios colectivos.

Los planes de igualdad analizados incluyen diagnósticos elaborados con datos de la plantilla en materia de selección y contratación, clasificación y promoción profesional, retribución, formación, conciliación de la vida personal, familiar y laboral, prevención del acoso y sensibilización y comunicación. Con los datos del diagnóstico se concretan los objetivos perseguidos por la empresa en determinadas áreas temáticas acompañados de las medidas que se están aplicando en la actualidad y las medidas que se proponen para superar las desigualdades directas o indirectas. Cada una de estas medidas propuestas tienen un plazo estimado de implantación.

Algunas medidas de conciliación presentadas en determinados planes de igualdad incluyen el uso preferente de videoconferencias, teletrabajo, cambios temporales de régimen de horario, flexibilidad horaria y acciones formativas dentro del horario normal de trabajo, entre otras.

Son de resaltar también, las previsiones de seguimiento y evaluación de los planes de igualdad, estableciendo indicadores que permitan medir el grado de evolución y cumplimiento de los objetivos, así como el análisis de mejores prácticas existentes o la realización de informes periódicos que permitan actualizar el plan de igualdad adoptado.

C. Seguridad y salud laboral

En la prórroga del ANC 2007 para 2008 se mantienen los criterios y orientaciones del capítulo relativo a “Seguridad y Salud en el trabajo” en los mismos términos que fijaba el ANC de 2007¹²⁰, añadiéndose además los acuerdos alcanzados en relación con el Objetivo 3 de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo. Dicho objetivo se refiere al fortalecimiento del papel de los interlocutores sociales y la implicación de empresarios y trabajadores en la mejora de la salud y la seguridad en el trabajo. En este punto de la Estrategia se recogen materias cuyo tratamiento corresponde a las organizaciones sindicales y empresariales a través de la negociación colectiva sectorial (recuadro II-8).

En este sentido, entre las líneas de actuación que contempla el acuerdo, destaca la continuidad en el impulso de los órganos paritarios sectoriales de carácter específico para promover las actuaciones preventivas e informar sobre la materia a empresarios y trabajadores, especialmente en las pymes.

120. En este sentido, véase Memoria CES 2007, Capítulo II.2.2.4.

RECUADRO II-8. CRITERIOS Y ORIENTACIONES PARA LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA SECTORIAL

- En cada ámbito sectorial estatal se negociará el establecimiento de un órgano u órganos específicos paritarios sectoriales para la promoción de la salud y la seguridad en el trabajo.
- El ámbito de actuación de estos órganos serán empresas de entre 6 y 50 trabajadores que carezcan de representación de los trabajadores. Se aplicarán criterios de prioridad (tasas de siniestralidad, dificultad de la acción preventiva...).
- Se planificarán las visitas a las empresas bajo el principio de paridad. Los resultados e informes se trasladarán a la empresa y al órgano específico sectorial correspondiente.
- El órgano específico sectorial realizará una evaluación anual de los efectos preventivos de los programas y la trasladará a las organizaciones firmantes.
- Se promoverá la implicación de los trabajadores en el cumplimiento de sus obligaciones preventivas. Se precisarán las competencias de los Delegados de Prevención y de los Comités de Seguridad y Salud. Se establecerán pautas para concretar el cuadro básico de incumplimientos de las obligaciones de los trabajadores fijado en el Estatuto de los Trabajadores.

Fuente: ANC 2007 y su prórroga para 2008.

La evolución de la negociación colectiva en materia de seguridad y salud laboral mantiene la tendencia de progresiva incorporación de este tipo de cláusulas en los convenios colectivos. Atendiendo al periodo 2000-2006, último año del que se tiene datos definitivos¹²¹, la presencia de dichas cláusulas ha aumentado en un 16,5 por 100. Las cláusulas relativas a “Programas de Prevención” son las que han experimentado un mayor aumento desde el año 2000, un 43 por 100, alcanzando a un total de 2.923 convenios, mientras que la cláusula que continúa teniendo mayor presencia es la relativa al “Reconocimiento médico anual a cargo de la empresa”. Todas las cláusulas relativas a seguridad y salud han incrementado su presencia en la negociación colectiva salvo dos de ellas, las relativas al “Reconocimiento médico con revisión ginecológica” y la de “Designación de Delegados de Prevención distintos a los legales”, que han disminuido un 4 por 100 y un 42 por 100 respectivamente.

En cuanto al porcentaje de trabajadores a los que les son aplicables estas cláusulas, podría decirse que apenas ha experimentado variación alguna, siendo en 2006 el 66,6 por 100 frente al 65,8 de 2000. Sin embargo, si se observa el número de trabajadores afectados, éstos han experimentado un notable aumento del 22 por 100 entre 2000 y 2006, situándose en un total de 7410.538. En el caso de los convenios de empresa, es de destacar que prácticamente a todos los trabajadores afectados por

121. Deben tomarse con cautela los datos relativos a 2007 y 2008, por ser todavía datos provisionales.

los mismos les son de aplicación las cláusulas de salud laboral (93,4 por 100 en 2000 y 94,5 por 100 en 2006).

La mayor parte de los convenios estudiados hace una remisión al articulado de la Ley y el Reglamento de prevención de riesgos laborales o reproduce casi textualmente su contenido sin llegar a incorporar disposiciones que permitan adaptar a la práctica dichas normas. Incluso pueden encontrarse convenios que remiten a la derogada Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1971, si bien es cierto que únicamente lo hacen en materias concretas.

Sin embargo, en materias tan relevantes como las apuntadas en el Objetivo 3 de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, anteriormente señalado, se ha podido observar una cada vez mayor incorporación de órganos paritarios sectoriales que promoverán las actuaciones preventivas e informativas en todas las empresas del sector, así como la participación de los representantes legales de los trabajadores o las asociaciones firmantes en los lugares de trabajo para mejorar las condiciones de seguridad e higiene.

Las disposiciones relativas a la formación específica en materia de seguridad y salud laboral, además de estar escasamente presentes en los convenios objeto de estudio, suelen remitir en su mayoría a la LPRL. Existen algunas excepciones en las que se recoge de forma exhaustiva el plan de formación y las medidas que las empresas adoptarán en este sentido, abarcando desde la formación básica en primeros auxilios hasta actividades formativas sobre el manejo de maquinaria que puede entrañar riesgos potenciales o la formación específica que deben recibir obligatoriamente los delegados de prevención.

Diversos convenios incluyen algunas cláusulas específicas relativas a aspectos concretos. Una de las medidas que más presencia tiene en los convenios es el reconocimiento médico adaptado al puesto de trabajo, que cada vez más incluye la obligatoriedad del mismo cuando el trabajador realice trabajos penosos, tóxicos o peligrosos o específicamente cuando esté expuesto a materiales como el amianto.

Otras cláusulas concretas que se observan en diversos convenios son las relativas a la prevención del acoso moral, la especial consideración en la evaluación de riesgos hacia las mujeres embarazadas o la contratación por parte de la empresa de una póliza de seguro en caso de muerte o invalidez del trabajador. En cuanto a la designación de los Delegados de Prevención, la mayoría de convenios remite a la LPRL, pero excepcionalmente pueden encontrarse cláusulas que van más allá de esta norma, detallando la forma en que habrá de realizarse su elección y el número de éstos.

Se han encontrado también en el sector de la construcción cláusulas relativas a las medidas dirigidas a la coordinación de actividades preventivas con empresas subcontratistas. Algunos convenios recogen a su vez las medidas de prevención de la contaminación del medio ambiente entre las cláusulas de salud y seguridad laboral, por considerar que dichas medidas constituyen formas de protección de la salud que afectan tanto a las empresas como a los trabajadores.

Podría decirse, por tanto, que la inclusión de cláusulas sobre salud y seguridad laboral en la negociación colectiva todavía es mejorable, tanto en su contenido material como en su presencia en cada vez mayor número de convenios.

2.3. CONFLICTIVIDAD LABORAL

2.3.1. Huelgas: principales características y tendencias

En 2008 se desarrollaron 792 huelgas con una participación de 541.000 trabajadores y un total de un millón y medio de jornadas no trabajadas (cuadro II-49). De manera que de media en cada huelga participaron 683 trabajadores y no se trabajaron 1899 jornadas, de las cuales, a cada trabajador le correspondieron 2,8. Los motivos que animaron las convocatorias de huelga fueron fundamentalmente de carácter estrictamente laboral (97,2 por 100 de las jornadas no trabajadas), de los cuales, el 42, 2 por 100 fue por motivos relacionados con la negociación de los convenios colectivos.

Los datos de 2008 no parecen apuntar cambios destacados en cuanto al número de huelgas y participación media de trabajadores, que se sitúan en cifras muy similares a las de los tres años previos (gráfico II-12). No obstante, conviene tener en cuenta que se trata aún de datos provisionales y que una vez depurados y regularizados en el proceso estadístico, variarán al alza¹²². De este modo, con casi total certeza, las huelgas en 2008 superaran las 800, experimentando un repunte que no tenía lugar desde mediados de los noventa. Se trata por otra parte, de un dato que

CUADRO II-49. HUELGAS DESARROLLADAS, 1998-2008

(Principales características)

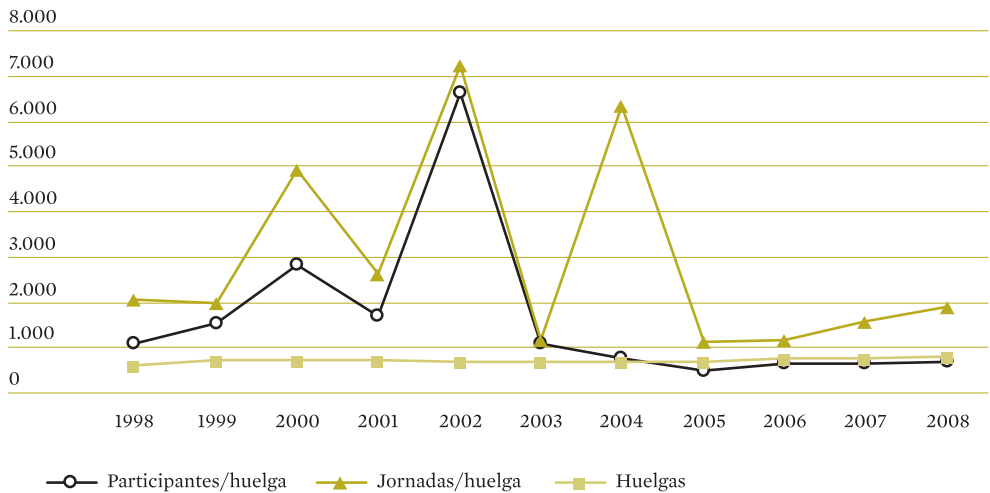
Años	Huelgas	Participantes	Jornadas no trabajadas	Centros de trabajo convocados		Centros de trabajo implicados	
				Número	Plantilla	Número	Plantilla
1998	618	671.878	1.263.536	118.642	1.906.995	56.695	1.493.668
1999	739	1.125.056	1.477.504	91.388	2.463.242	70.333	2.005.513
2000	727	2.061.349	3.577.301	722.129	6.096.555	578.672	5.380.646
2001	729	1.242.458	1.916.987	574.648	5.885.927	293.354	3.288.188
2002	684	4.528.210	4.938.535	2.063.113	17.390.775	1.603.767	15.361.933
2003	674	728.481	789.043	587.485	4.702.704	276.187	2.548.416
2004	707	555.832	4.472.191	74.615	1.607.051	67.435	1.346.916
2005	669	331.334	758.854	42.055	1.454.336	21.975	967.740
2006	779	499.240	927.402	130.298	1.504.155	108.232	1.201.288
2007	751	492.150	1.182.782	45.235	1.429.204	41.625	1.279.684
2008	792	541.289	1.503.981	581.231	5.858.250	74.059	1.226.882

Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

122. A modo de ejemplo, los datos definitivos de 2006 y 2007 aumentaron en 115 y 125, respectivamente, respecto a los provisionales.

GRÁFICO II-12. PRINCIPALES INDICADORES DE LA CONFLICTIVIDAD LABORAL POR HUELGAS

(Los datos de participantes y jornadas no trabajadas se refieren a medias por huelga)

Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

parece lógico teniendo en cuenta la coyuntura económica y que corroboran otros estudios sobre conflictividad¹²³.

Lo que sí parece apreciarse más claramente es una mayor repercusión de las huelgas en términos de jornadas no trabajadas como consecuencia de su mayor duración, al haber descendido de manera significativa (en torno a 10 puntos porcentuales) los conflictos inferiores a seis días, a favor de los conflictos entre seis y diez días (que aumentaron cerca de 15 puntos porcentuales)¹²⁴.

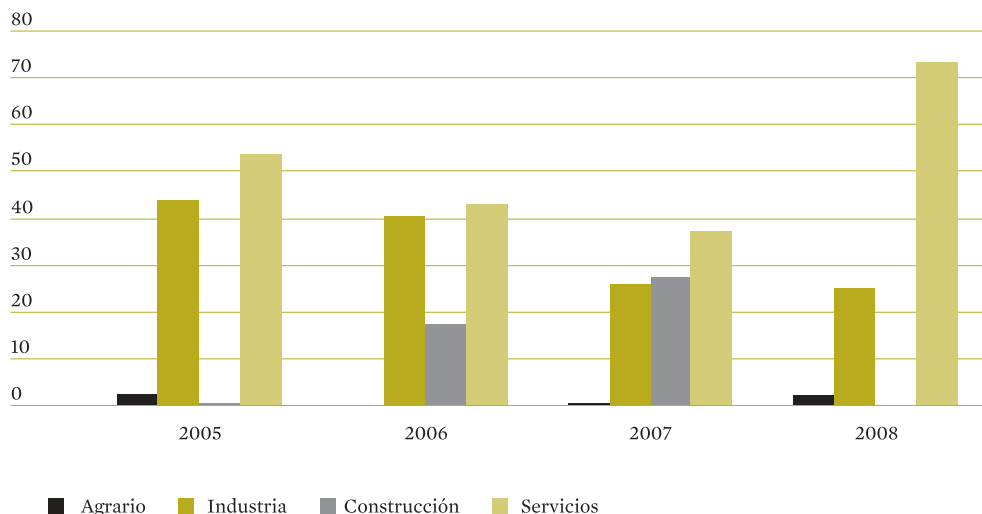
Por grandes sectores, la mayor repercusión económica de las huelgas afectó al sector servicios, en las que se concentraron algo más del 70 por 100 de las jornadas no trabajadas en ese año, seguido, aunque a cierta distancia, del sector industrial en el que el porcentaje fue del 25 por 100 (gráfico II-13). En la agricultura y la construcción la repercusión de las huelgas fue muy baja (1,8 y 0,1 por 100, respectivamente). Destaca por tanto, respecto a años anteriores, la elevada concentración de las huelgas en un solo sector, entre cuyas ramas

*Sectores: fuerte
predominio del sector
servicios*

123. El estudio “La conflictividad laboral” realizado por el Departamento de Relaciones Laborales de la CEOE para 2008 contabiliza un total de 1.019 huelgas en ese año.

124. Como muy bien se aprecia en el gráfico II-12, la mayor repercusión económica de las huelgas en términos de jornadas no trabajadas responde bien a un mayor número de participantes, como sucediera en 2002 con motivo de la huelga general de ese año, bien a una mayor duración de los conflictos, como tuvo lugar en 2004 con los conflictos en el sector agrícola y ganadero de la provincia de Sevilla durante los meses de septiembre y octubre (ambos años se corresponden con los dos repuntes de la curva correspondiente a jornadas no trabajadas por huelga de dicho gráfico).

GRÁFICO II-13. DISTRIBUCIÓN DE LAS HUELGAS POR SECTORES ECONÓMICOS, 2005-2008
(Jornadas no trabajadas, en porcentaje sobre el total de cada año)



Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

sobresalen las siguientes (en términos de jornadas no trabajadas): transporte terrestre y por carretera, actividades anexas a transportes, otras actividades empresariales, así como Administración pública, defensa y seguridad social. Ahora bien, atendiendo al porcentaje de participación en huelgas por ocupados en cada sector, el que más conflictividad ha registrado ha sido el sector industrial (5 por 100 frente al 2,1 por 100 en el sector servicios y 2,8 en construcción) debido muy probablemente a que ha sido en este sector donde se han concentrado los ajustes de empleo vía expedientes de regulación.

Un aspecto reseñable de las huelgas en 2008 es el descenso del grado de seguimiento de las mismas, en especial respecto al año anterior (gráfico II-14). Así, tan sólo participaron el 12,7 por 100 de los centros y el 20,9 de los trabajadores convocados. Este hecho podría venir explicado por el fuerte predominio de los conflictos en el sector servicios, que cuenta con el más elevado porcentaje de empresas pequeñas y, por tanto, con una menor presencia sindical. No obstante, la provisionalidad de los datos requiere tomarlos con cierta cautela.

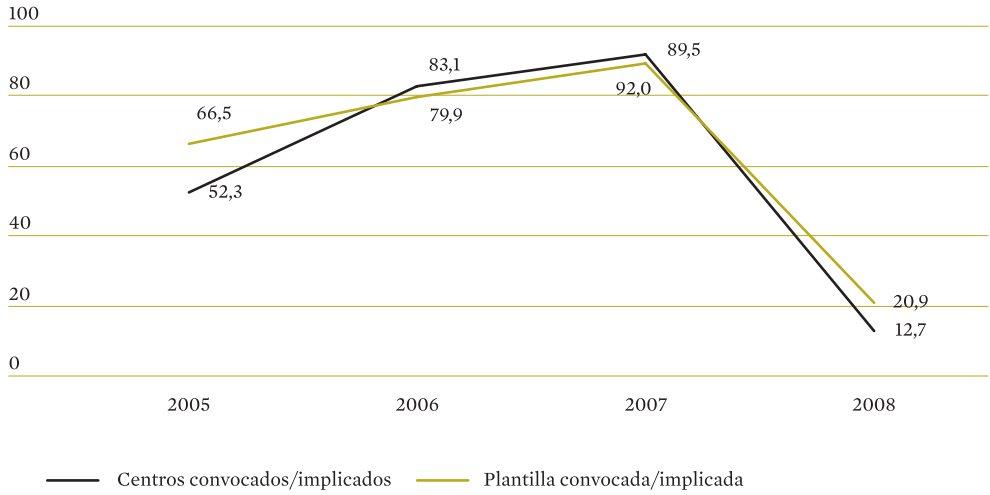
Atendiendo a la repercusión económica de las huelgas a lo largo del año en términos

Distribución a lo largo del año: concentración en el primer semestre

de jornadas no trabajadas, puede decirse que hubo tres fuertes repuntes, correspondiéndose con el primer, segundo y cuarto trimestre del año, respectivamente, siendo el segundo el mayor (gráfico II-15). En los dos primeros la práctica totalidad de las jornadas no trabajadas fueron en el sector

GRÁFICO II-14. GRADO DE SEGUIMIENTO, 2005-2008

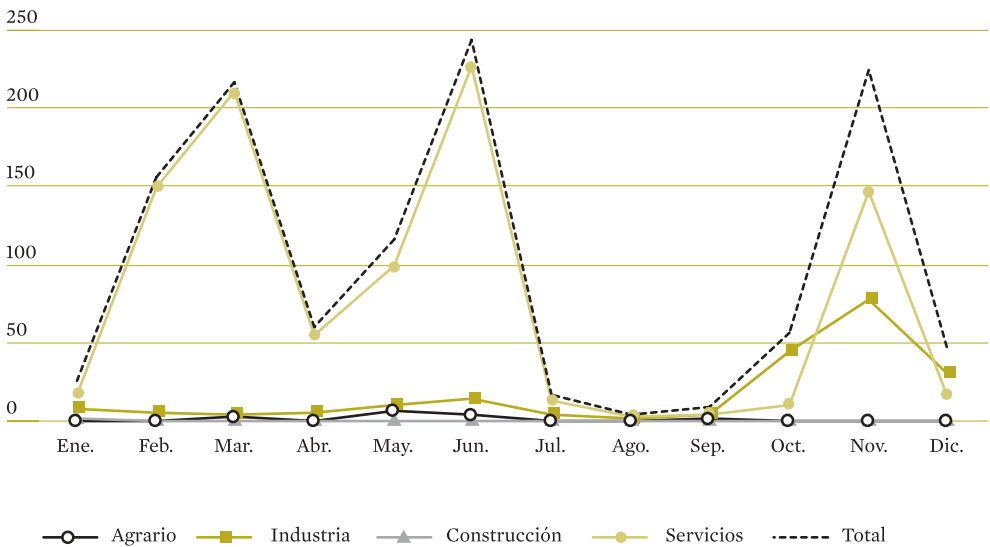
(En porcentaje)

Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

servicios. En el último, si bien hubo un predominio de este mismo sector, conviene destacar también las del sector industrial.

GRÁFICO II-15. DISTRIBUCIÓN DE LAS HUELGAS A LO LARGO DEL AÑO, POR SECTORES, 2008

(Jornadas no trabajadas, en miles)

Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Por último, la repercusión territorial de las huelgas se concentró principalmente en dos provincias, Madrid y Barcelona, donde tuvieron lugar casi la mitad de las jornadas no trabajadas (24 por 100 y 20 por 100, respectivamente). La tercera en importancia fue Granada, aunque a cierta distancia (11 por 100).

2.3.2. Procedimientos extrajudiciales de solución autónoma de conflictos laborales

La resolución de la conflictividad laboral mediante órganos y procedimientos diseña-

Renovación del Acuerdo sobre solución extrajudicial de conflictos

dos y gestionados por la autonomía colectiva ha seguido una tendencia de crecimiento y de consolidación desde mediados de los años 90, impulsada con la firma del primer Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos (ASEC) en 1996 y la entrada en funcionamiento del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA), órgano gestor de dicho Acuerdo, en 1998.

A la vista de los buenos resultados que ha venido aportando el sistema de solución extrajudicial de los conflictos laborales gestionado de forma autónoma, las organizaciones de trabajadores y de empresarios más representativas en el ámbito estatal han venido dando continuidad al mismo con la firma de los sucesivos ASEC II y ASEC III¹²⁵. En esta misma línea, el 10 de febrero de 2009, las organizaciones sindicales CCOO y UGT y empresariales CEOE y CEPYME suscribieron el IV Acuerdo sobre solución extrajudicial de conflictos laborales (ASEC IV)¹²⁶. El nuevo Acuerdo, que entró en vigor el 15 de marzo y que extiende su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2012, mantiene en todo la regulación de su precedente, el ASEC III, incorporando, como novedad, la habilitación a la Comisión de Seguimiento del Acuerdo para que analice las posibilidades de aplicación de este sistema a las controversias colectivas derivadas de acuerdos de interés profesional en lo que se refiere a los trabajadores autónomos económicamente dependientes, así como a los conflictos colectivos entre las Administraciones y los funcionarios públicos y el personal laboral a su servicio.

Con la firma del ASEC IV se dio continuidad a un tipo de acuerdos que han venido siendo uno de los ejes constantes del diálogo social en los últimos años y que han aportado indudables ventajas en el panorama de las relaciones laborales, comenzando por el propio refuerzo de la autonomía colectiva.

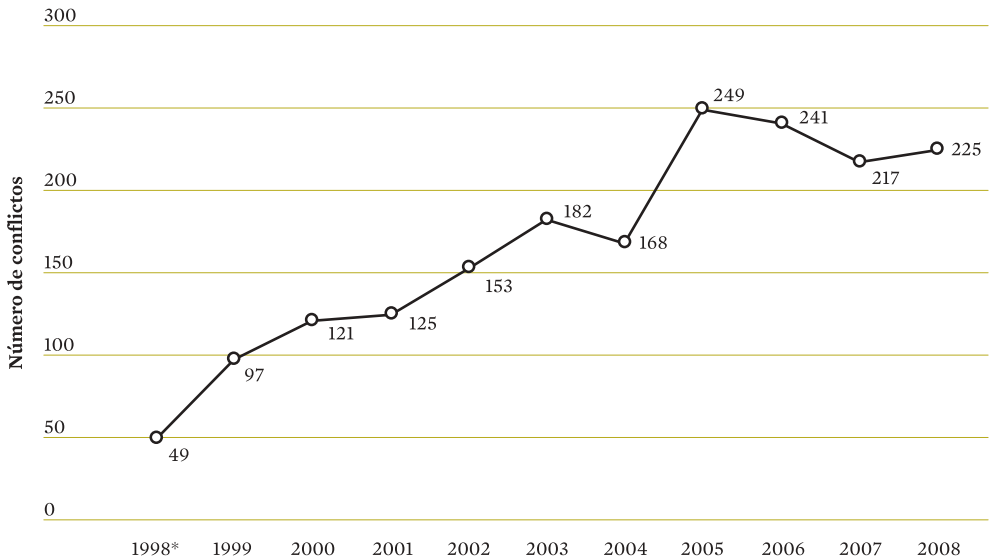
La gestión de la conflictividad laboral colectiva a través del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA) ha seguido una trayectoria de progresivo afianzamiento desde su puesta en marcha, traducida en el creciente número de conflictos sometidos al mismo, hasta estabilizarse en torno a un número

Actividad del SIMA

125. Al primer Acuerdo le siguieron el ASEC II, firmado en enero de 2001, y el ASEC III, firmado en diciembre de 2004.

126. BOE de 14 de marzo de 2009.

GRÁFICO II-16. EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS TRAMITADOS POR EL SERVICIO INTERCONFEDERAL DE MEDIACIÓN Y ARBITRAJE (SIMA), 1998-2008



(*) Fecha de comienzo de actividad: 9 de febrero de 1998.
Fuente: Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA).

superior a 200 anuales (gráfico II-16). La consolidación de este órgano y de estos procedimientos como vías de resolución de los conflictos ha venido de la creciente adhesión de sectores y empresas al Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos (ASEC), basada en la confianza de empresas y trabajadores en este cauce creado y gestionado por la autonomía colectiva. Según datos de la Fundación SIMA, gestora del ASEC, en 2008 se adhirieron a éste 17 empresas más y 2 nuevos sectores, abarcando en conjunto a 50.000 trabajadores más. Con ello, en 2008 se elevaron a 104 los sectores y a 244 las empresas afectadas por dicho Acuerdo.

En 2008, la conflictividad colectiva laboral tramitada a través del SIMA siguió pautas similares a la de anteriores años en sus principales características (cuadro II-50). El número de conflictos tramitados por este organismo fue ligeramente mayor que en 2007, si bien esa diferencia correspondió casi en su totalidad a conflictos de ámbito sectorial, lo que determinó que se vieran afectados 850.000 trabajadores más, aumentando sensiblemente la proporción de trabajadores afectados por este tipo de conflictos (86 por 100).

CUADRO II-50. CONFLICTOS TRAMITADOS EN EL SIMA, 2006-2008
(Conflictos y trabajadores, ámbito, tipo de conflictos y resultados)

Ámbito	Conflictos						Trabajadores					
	2006		2007		2008		2006		2007		2008	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
	241	225	217	204	215	210	954.586	1.245.921	2.097.511			
Empresa	221	91	202	93	204	91	269.049	28	337.921	27	294.807	14
Sector	20	9	15	7	21	9	685.537	72	908.000	73	1.802.704	86
Tipo de conflicto												
Interpret./Aplicación	199	83	179	83	183	82	543.501	57	912.528	73	1.823.582	87
Huelga	33	14	32	15	34	15	275.985	29	267.956	22	117.329	6
Bloqueo negociación	9	3	4	2	8	3	135.100	14	64.600	5	156.600	7
Periodo de consultas	0	0	1	0	0	0	0	0	600	0	0	0
Controv. C. Paritaria	0	0	1	0	0	0	0	0	237	0	0	0
Procedimiento												
Mediación	238	99	214	99	222	99	953.136	99	1.244.721	100	2.089.179	100
Arbitraje	3	1	3	1	3	1	1.450	1	1.200	0	8.332	0,4
Resultados												
Acuerdos	90	37	71	33	84	37	414.929	43	118.789	10	185.141	8,8
Laudos arbitrales	3	1	2	1	2	1	1.450	1	1.000	0	7.582	0,4
Sin acuerdo	119	50	113	51	113	50	423.759	44	972.740	78	1.858.004	88,6
Otros	29	12	28	13	26	12	114.448	12	147.692	11	46.784	2,6

Otros resultados: intentados sin efecto, archivados y en trámite.
Fuente: SIMA.

Por otra parte, la conflictividad sometida al SIMA siguió muy concentrada sectorialmente, de manera que, si bien se vieron afectados 36 sectores de actividad, más del 60 por 100 de los conflictos tramitados correspondió a sólo seis de ellos: industria química (61 conflictos), metal (19), contact center (18), industria eléctrica (16), transporte aéreo (14) y grandes almacenes (10). En todos estos sectores, a excepción del último, los conflictos fueron en su totalidad de ámbito de empresa. Respecto a los conflictos de sector, por su parte, casi la mitad de ellos se concentró también en unos pocos ámbitos: empresas de publicidad (3 conflictos), transportes de mercancías por carretera (3) y grandes almacenes (3).

En relación a las materias que más frecuentemente dan lugar a los conflictos tramitados por esta vía, en 2008, de los 183 conflictos de interpretación o aplicación de normas o convenios colectivos, la gran mayoría correspondieron a discrepancias salariales (60 conflictos) y sobre el tiempo de trabajo (45), seguidos a distancia por las controversias en materia de sistemas de clasificación profesional, beneficios sociales, derechos sindicales y organización del trabajo y sistemas de rendimiento. Por su parte, de los 34 conflictos que dieron lugar a la convocatoria de huelgas (seis de ellos de sector), que afectaron a 117.329 trabajadores, la mayoría (14 conflictos) estuvieron motivados por la presión durante la negociación del convenio colectivo, seguidos a distancia por controversias sobre los sistemas y la organización del trabajo, regulaciones de empleo o incumplimiento de acuerdos o normas. Estos conflictos, en los que las partes afectadas por el ASEC deben necesariamente agotar la vía de mediación en el SIMA antes de comunicar formalmente la convocatoria de la huelga, se vieron resueltos por acuerdo con evitación de la convocatoria de la huelga en un 35 por 100 de los casos.

El grado de eficacia de los procedimientos de mediación seguidos ante el SIMA, en términos de capacidad de alcanzar acuerdos que pongan fin a las controversias, se ha estabilizado en torno al 37 por 100, de manera que una tercera parte de los conflictos que le son sometidos alcanza una solución efectiva para las partes en conflicto¹²⁷. La proporción de trabajadores afectados por los acuerdos alcanzados en mediación, sin embargo, fue de nuevo muy reducida, afectando aquéllos a menos del 9 por 100 del total.

Los órganos autonómicos de solución extrajudicial de los conflictos laborales creados por la autonomía colectiva, mediante acuerdos sobre solución extrajudicial de conflictos de ámbito de comunidad autónoma, han seguido, así mismo, una tendencia de paulatino crecimiento en su actividad en estos años, consolidándose como la vía predominantemente utilizada por las partes de las relaciones laborales en sus respectivos ámbitos.

*Aumento de los
conflictos tramitados
ante los órganos
autonómicos*

127. El porcentaje de efectividad es mayor si se consideran únicamente las mediaciones tramitadas totalmente, excluyendo los procedimientos intentados sin efecto, archivados y en trámite.

En 2008 se observó un aumento significativo, superior al de años anteriores, del número de conflictos colectivos presentados ante estos órganos. Se presentaron, en el conjunto de los mismos, 4.582 conflictos colectivos (cuadro II-51), lo que supuso un incremento en alrededor de 500 (un 12 por 100 más) respecto del año anterior, consistiendo casi todos ellos en procedimientos de mediación. La dimensión media de los conflictos, sin embargo, fue menor, viéndose afectados un número sensiblemente menor que en 2007 de empresas y de trabajadores (alrededor de 76.000 empresas y de 500.000 trabajadores menos). La efectividad de estos órganos en la solución de este tipo de conflictividad se mantuvo en un nivel alto en su conjunto, finalizando con acuerdo casi la mitad (48 por 100) de las mediaciones tramitadas totalmente.

Las tres cuartas partes de los conflictos colectivos presentados ante órganos extra-judiciales de solución y de los trabajadores afectados en 2008 se concentraron en seis comunidades autónomas: Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Madrid, País Vasco y la Comunidad Valenciana. Junto a esta fuerte concentración territorial de la conflictividad colectiva también se observa una cierta concentración en determinadas ramas de actividad, destacando en 2008 una importante presencia de la conflictividad en la industria del metal, el transporte, las actividades de limpieza e inmobiliarias, y, a cierta distancia, la hostelería, la sanidad y la industria química.

Considerando las materias objeto de conflicto, predominan las materias centrales de la negociación colectiva, con un fuerte protagonismo de las reclamaciones salariales y sobre jornada de trabajo, aunque los asuntos sometidos abarcan a un abanico más amplio de cuestiones laborales, destacando también, aunque a bastante distancia de las anteriores, las reclamaciones en materia de clasificación profesional, modificación sustancial de condiciones de trabajo, organización del trabajo y derechos sindicales.

Respecto a la motivación de los conflictos, también se observan pautas bastante estables en la actividad de estos órganos. Así, la gran mayoría de los conflictos se produjeron como consecuencia de discrepancias en la interpretación o aplicación de convenios colectivos o de normas, seguidos por controversias surgidas durante la negociación de los convenios colectivos, pero también revistieron una relativa importancia las reclamaciones motivadas por el incumplimiento de convenios o de pactos colectivos y por impugnación de decisiones o prácticas de las empresas.

Un aspecto muy relevante de la conflictividad gestionada a través de los órganos autonómicos es el relativo a los conflictos con convocatoria de huelga. De aquéllos en los que se dispone de información se desprende que tales conflictos tuvieron en 2008 un peso relevante y que los procedimientos seguidos ante los órganos de SEC sirvieron para poner fin al conflicto mediante el acuerdo en un porcentaje importante de casos, con la consecuencia de desconvocatoria de un importante número de huelgas.

Así, en Andalucía se presentaron 252 conflictos previos a convocatorias de huelga, de los cuales 163 (un 65 por 100) finalizaron con acuerdo, afectando a casi 120.000 trabajadores y permitiendo desconvocar más de 3 millones de horas de trabajo,

CUADRO II-51. SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS LABORALES, 2008
(Órganos autonómicos, conflictos colectivos)

Comunidad autónoma (órgano gestor)	Número conflictos	Conciliación mediación	Arbitraje	Trabajadores afectados	Empresas afectadas	Con acuerdo		Resultado conciliación- mediación	
						N.º	%	Sin acuerdo	Otras *
Andalucía (SERCLA)	944	939	5	849.515	92.033	380	52	345	214
Aragón (SAMA)	125	124	1	42.926	1.396	48	47	55	21
Asturias (SASEC)	181	181	0	82.246	1.736	52	40	79	49
Baleares (TAMIB)	72	72	0	n.d.	n.d.	18	30	43	11
Canarias (TLC)	209	209	0	80.277	209	32	21	118	59
Cantabria (ORECLA)	125	123	2	28.546	158	48	44	61	16
Castilla y León (SERLA)	286	285	1	117.412	6.103	113	48	123	49
Castilla-La Mancha (J. Arbitral)	196	196	0	51.902	4.153	76	48	82	38
Cataluña (TLC)	751	725	26	150.453	1.186	441	49	457	135
Extremadura (SERMAE)	56	56	0	115.458	15.234	41	76	13	2
Galicia (CRL-AGA)	60	46	14	49.746	4.705	40	91	4	16
Madrid (Inst. Laboral)	677	677	0	470.736	9.997	246	47	272	185
Murcia (ORCL)	97	97	0	117.381	14.105	39	45	47	12
Navarra (TLN)	23	23	0	n.d.	n.d.	3	20	12	8
País Vasco (PRECO)	393	377	16	71.296	n.d.	83	28	214	80
La Rioja (TLR)	25	25	0	1.225	30	5	24	16	4
Comunidad Valenciana (TAL)	362	359	3	135.337	1.503	76	27	210	69
TOTAL	4.582	4.514	68	2.364.456	152.548	1.741	48	2.151	968

* Otras: archivadas, intentadas sin efecto y en trámite.
Fuente: Elaboración propia con los datos suministrados por los órganos autonómicos de solución extrajudicial de conflictos.

según datos proporcionados por el SERCLA. En Cataluña se presentaron 50 conciliaciones colectivas con convocatoria de huelga, de las cuales 24 finalizaron con acuerdo, lo que permitió desconvocar 46.000 horas de trabajo, sin contar con 4 convocatorias de huelga indefinida, según datos del TLC. En la Comunidad Valenciana se presentaron 113 conflictos con convocatoria de huelga, que afectaron 53.691 trabajadores y a 750 empresas; de estos conflictos, tramitados por la vía de la mediación, 29 (el 32 por 100 de las mediaciones tramitadas de manera efectiva), terminaron en acuerdo. Por último, en Madrid se tramitaron 143 conciliaciones por huelga.

Además de los conflictos colectivos, en 2008 se presentaron alrededor de 25.500 conflictos laborales individuales ante los órganos autonómicos que tienen competencias sobre este tipo de controversias¹²⁸. Este volumen de conflictos supuso un fuerte incremento, de en torno a 9.000 conflictos más (el 55 por 100), respecto a 2007, lo que, sumado al aumento registrado en los conflictos colectivos, da idea de un crecimiento de la conflictividad tramitada a través de estos cauces que no parece deberse sólo, ni en su mayor parte, a la tendencia de paulatino crecimiento que habían venido experimentando tales órganos.

Del total de conflictos individuales sometidos a dichos órganos, más del 95 por 100 se concentran en cuatro comunidades autónomas: Aragón (6.156 conflictos en 2008), Baleares (9.377), Cantabria (6.049) y Navarra (3.013), teniendo en las demás una presencia marginal, a excepción de La Rioja (577). En relación con los órganos que concentran la casi totalidad de los conflictos individuales, las materias objeto de controversia fueron fundamentalmente de dos tipos: reclamaciones por despido y reclamaciones de cantidad, que, en conjunto, aglutinaron por encima del 80 por 100 de los conflictos presentados, seguidas a mucha distancia por otro tipo de causas como sanciones, reclamación de derechos, modificación de condiciones de trabajo, clasificación profesional o vacaciones, entre otras, lo que asimismo apunta al contexto de progresivo deterioro económico y laboral como probable causa del repunte de este tipo de conflictividad en el año. Por otra parte, este tipo de órganos mantuvieron un alto porcentaje de efectividad en sus procedimientos, finalizando más de la mitad con acuerdo, lo que también explica que las partes de las relaciones de trabajo vengan mostrando una confianza creciente en los mismos.

2.3.3. Conciliaciones y mediaciones administrativas

Los órganos administrativos ante los que se intenta la solución de los conflictos laborales de manera previa a la vía judicial registraron un aumento significativo de las conciliaciones individuales. Por el contrario, disminuyeron un año más las conciliaciones

128. Se trata de los órganos de solución extrajudicial de conflictos de Andalucía (SERCLA), Aragón (SAMA), Baleares (TAMIB), Cantabria (ORECLA), Cataluña (TLC), Madrid (Instituto Laboral), Navarra (TLN), La Rioja (TLR), y el País Vasco (PRECO). No obstante, el volumen de conflictos individuales presentados se concentra casi en su totalidad en cuatro comunidades autónomas: Aragón, Baleares, Cantabria y Navarra.

CUADRO II-52. CONCILIACIONES Y MEDIACIONES ADMINISTRATIVAS, 1999-2008

Años	Conciliaciones individuales				Conciliaciones colectivas				Mediaciones
	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras	
1999	411.356	181.574	88.680	141.102	1.306	149	859	298	109
2000	441.061	199.436	90.903	150.722	1.070	122	669	279	94
2001	504.162	236.697	95.046	172.419	839	75	554	210	92
2002	502.461	211.028	99.260	192.173	815	61	517	237	81
2003	397.069	116.805	96.657	183.607	784	75	488	221	72
2004	355.802	87.132	98.657	170.013	796	63	502	231	96
2005	338.048	74.145	97.546	166.357	683	44	458	181	83
2006	326.436	67.500	93.257	165.679	624	47	373	204	108
2007	339.440	62.106	97.619	179.715	551	35	342	174	83
2008	463.374	66.894	135.089	261.391	534	36	353	145	76

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

colectivas, continuando la senda de reducción en paralelo al crecimiento que vienen experimentando las sometidas a los órganos extrajudiciales creados por la autonomía colectiva, y también lo hicieron las mediaciones (cuadro II-52).

Tras la progresiva disminución que habían venido experimentando, sobre todo a partir de 2003 como consecuencia de los cambios normativos introducidos en materia de despido por la Ley 45/2002, y exceptuando el ligero repunte de 2007, las conciliaciones individuales aumentaron en casi 124.000 (un 36,5 por 100) en 2008, situándose de nuevo muy por encima de las 400.000. También resulta significativo el hecho de que, en los resultados de las conciliaciones individuales, el aumento fundamentalmente se haya producido en las que finalizaron sin avenencia y en las intentadas sin efecto o desistidas.

Una tercera parte de todo el aumento registrado en las conciliaciones individuales se debió a las motivadas por despidos, que se elevaron a 157.998, esto es, 40.772 más que en 2007¹²⁹. De nuevo, el aumento en éstas correspondió sobre todo a conciliaciones terminadas sin avenencia y a las intentadas sin efecto, que supusieron el 32,5 y el 57,5 por 100, respectivamente, de todo el aumento experimentado por las conciliaciones con origen en un despido en 2008.

Conciliaciones que, además, estuvieron bastante concentradas sectorialmente. Así, diez ramas de actividad concentraron casi las tres cuartas partes (el 72 por 100) de las mismas, destacando la construcción, las clasificadas como otras actividades empresariales, hostelería, comercio, metal y transporte (cuadro II-53), con sólo dos ramas, industria química e industria de alimentos, con variación negativa de entre las que registraron más conciliaciones.

129. De las demás causas que motivan los actos de conciliación ante órganos administrativos destacan, por ser las más abundantes, las debidas a reclamaciones de cantidad. En 2006 y 2007 éstas representaron el 47 por 100 de todas las conciliaciones individuales, mientras que las de despido fueron alrededor del 35 por 100. A gran distancia, aparecen las motivadas por sanciones (en torno a un 4 por 100) y las agrupadas como "varias causas", que comprenden las reclamaciones por accidente de trabajo, clasificación profesional, antigüedad y otras, en torno a un 14 por 100 del total.

CUADRO II-53. CONCILIACIONES INDIVIDUALES POR DESPIDO, 2008

(Totales y ramas de actividad con mayor número)

	Número conciliaciones 2008	Variación 07-08	
		N.º	%
Conciliaciones individuales por despido totales 2008	157.998	40.772	25,8
1 Construcción	39.948	18.681	46,8
2 Otras actividades empresariales	22.125	5.674	25,6
3 Hostelería	12.602	1.758	14,0
4 Comercio al por menor. Reparaciones domésticas	11.975	1.907	15,9
5 Metalurgia	7.799	2.984	38,3
6 Transporte terrestre y por tubería	5.852	2.095	35,8
7 Industria química	3.654	-149	-4,1
8 Industria de alimentos bebidas y tabaco	3.617	-242	-6,7
9 Comercio al por mayor. Intermediarios del comercio	2.930	313	10,7
10 Industria textil y de la confección	2.782	361	13,0

Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

El significativo aumento, en términos generales, de las conciliaciones individuales en 2008 reforzaría la idea ya apuntada de un aumento de la conflictividad de esta naturaleza en un contexto de progresivo deterioro económico y laboral a lo largo del año. Pero además, el aumento de las conciliaciones con origen en despidos y, sobre todo, el incremento de las que finalizaron sin avenencia y de las que fueron intentadas sin efecto, y su proyección sobre los asuntos por despido resueltos por los juzgados de lo social, como se verá en el siguiente apartado, pondría de manifiesto los límites de los efectos de los cambios normativos introducidos en 2002 en materia de despido, dentro de una transformación de la situación económica como la que comenzó a tener lugar en la segunda mitad de 2008.

2.3.4. Asuntos judiciales sociales

Consecuentemente con los datos sobre conflictos presentados ante órganos de solución extrajudicial, los órganos del Orden social de la jurisdicción resolvieron en 2008 un mayor volumen de asuntos, 292.960, aumentando en 27.357 (un 10 por 100 más) respecto a 2007 (cuadro II-54).

Dicho aumento se debió en su totalidad a los litigios de carácter individual, que aumentaron en más de 36.000 (19 por 100), disminuyendo, por el contrario, los conflictos colectivos y los de Seguridad Social, de manera importante ambos.

Es significativo, de nuevo, el hecho de que casi el 60 por 100 del aumento total de los conflictos individuales resueltos correspondiese a conflictos por despidos. De esta forma, el mayor recurso a los despidos registrado en 2008, en consonancia los datos económicos y de empleo del año, dio lugar a un número también mayor de demandas y de procedimientos judiciales por esta causa, en correspondencia con los más a menudo fracasados intentos de conciliación previa a la vía judicial, como se ha visto anteriormente.

CUADRO II-54. ASUNTOS JUDICIALES SOCIALES RESUELTOS, 1999-2008

(Por tipo de asunto)

Años	Total	Conflictos colectivos	Conflictos individuales		Seguridad Social
			Totales	Despidos	
1999	227.859	1.163	146.081	43.372	80.615
2000	232.782	1.293	154.055	45.233	77.434
2001	246.960	1.287	169.444	53.037	76.229
2002	282.475	1.567	199.001	61.071	81.907
2003	290.962	1.601	211.830	64.264	77.531
2004	279.628	2.129	202.081	62.620	75.418
2005	266.604	2.069	190.417	62.817	74.118
2006	265.806	2.152	188.895	64.422	74.759
2007	265.603	2.704	185.219	63.843	77.680
2008	292.960	2.393	221.277	85.234	69.290

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*, abril 2009.**2.4. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES****2.4.1. Instrumentos e iniciativas en la prevención de riesgos laborales**

En el segundo año de vigencia de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, que establecía, en consonancia con la Estrategia Comunitaria sobre la misma materia, el marco general de las políticas de prevención de riesgos laborales para el periodo 2007-2012, los avances más relevantes en materia de prevención están relacionados en gran medida con la mejora de la gestión de las medidas preventivas por parte de empresas y trabajadores, así como con la continuidad en la ejecución de la propia Estrategia, cuyas principales medidas, ya recogidas en la anterior Memoria del CES, persiguen la mejora de los sistemas de prevención en las empresas, así como la coordinación de las políticas públicas y el refuerzo de las instituciones públicas dedicadas a la prevención de riesgos laborales con el objetivo de reducir la siniestralidad y continuar mejorando las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores.

Atendiendo al Balance del Plan de Acción para el Impulso y la Ejecución de la Estrategia, realizado por el Grupo de Trabajo de Seguimiento de la misma¹³⁰, destaca, entre otras novedades, la aprobación y presentación llevada a cabo por el Ministerio de Trabajo e Inmigración en diciembre de 2008 del Programa Voluntario de Reducción de Accidentes (PREVEA), con el que se pretende reducir la siniestralidad laboral en un 20 por 100 en empresas de entre 10 y 50 trabajadores¹³¹ que presenten índices de

Avances en la ejecución de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012

Plan PREVEA

130. Creado en el seno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

131. O hasta 500 trabajadores cuando la empresa haya acordado su modalidad organizativa y la elección del servicio de prevención ajeno (en su caso) con el Comité de Seguridad y Salud.

siniestralidad superiores a la media dentro de su rama de actividad o que estén incluidas entre las empresas objetivo del programa de acción contra la accidentalidad laboral de su comunidad autónoma. El objetivo global del mismo consiste en que una vez iniciada la reducción de la siniestralidad, ésta se mantenga por el establecimiento en la empresa de una cultura de prevención en todas sus actividades. Se trata de un programa voluntario que habrá de contar con el consentimiento de los trabajadores o sus representantes y en el que las empresas que lo soliciten podrán obtener el asesoramiento de su Mutua, del INSHT o de los servicios autonómicos de seguridad y salud en el trabajo para desarrollar un plan de acción contra la siniestralidad que se desarrollará a lo largo de dos años. Durante este periodo, la Inspección de Trabajo no les realizará visitas planificadas y no sancionará las deficiencias que estén incluidas en el programa para ser corregidas. A lo largo de 2008 se puso en marcha un proyecto piloto en Cataluña, Navarra, La Rioja, Baleares y Extremadura en el que participaron 30 empresas y entre cuyos resultados destaca un descenso de la accidentalidad superior al 20 por 100 establecido como objetivo del Programa.

En octubre de 2008 inició su actividad el Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo, instrumento que forma parte del INSHT y cuya creación estaba prevista en

Avances en los sistemas de información

la Estrategia entre las medidas destinadas a perfeccionar los sistemas de información e investigación en materia de prevención. A partir de los datos disponibles, el Observatorio diseña y analiza una serie de indicadores que permitirán valorar la situación en nuestro país en relación con la prevención, detectar nuevos riesgos y evaluar la eficacia de las acciones llevadas a cabo.

La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2008, en su disposición final octava, modificó el artículo 73 de la LGSS, autorizando la utilización del 15 por 100 del 80 por 100 del exceso de excedentes de las mutuas de accidentes de trabajo y enferme-

Incentivos a la actividad preventiva en las empresas

dades profesionales de la Seguridad Social para incentivar la adopción de medidas y procesos que contribuyan eficazmente y de manera contrastable a la reducción de la siniestralidad laboral, mediante un sistema de “bonus” en los términos y condiciones que se determinen reglamentariamente. Dicho desarrollo reglamentario no se ha producido, por lo que la partida prevista en el presupuesto para la aplicación de este sistema ha quedado sin ejecutar.

En este ámbito se determinaron, conforme a las propuestas y objetivos fijados por la Secretaría General de Empleo o que se deriven de la Estrategia de Seguridad y Salud, las actividades preventivas a realizar por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social durante el año 2008¹³², en desarrollo de lo dispuesto en la

Actividades preventivas de las mutuas

132. Resolución de 31 de julio de 2008, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

Orden ministerial por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales¹³³. La resolución aprobada tiene como fin racionalizar el destino de los recursos que se dediquen al desarrollo de actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social por parte de las mutuas durante el año 2008. Entre los programas que incluye destacan, especialmente, el de asistencia técnica a las pymes para fomentar la integración de la prevención en la empresa a través de visitas a los centros de trabajo de las empresas asociadas así como acciones específicas de asesoramiento y los programas de elaboración y difusión de buenas prácticas.

El II Plan de Acción para el Impulso y Ejecución de la Estrategia, que abarca el periodo octubre 2008 a junio 2010 (recuadro II-9), señala que en esta segunda etapa se deberán desarrollar las líneas de actuación básicas de cada uno de los ocho objetivos recogidos en la Estrategia, una vez tomadas las medidas para el impulso de la misma, tal y como establecía el primer Plan de acción. Por tanto, en este periodo la Estrategia habrá de ejecutarse en toda su extensión. El diseño de las políticas públicas contenidas en este II Plan se orienta por el principio de eficacia, teniendo como principal objetivo la obtención de resultados, mediante la vinculación de cada medida con la consecución de los dos objetivos generales de la Estrategia: la reducción de las tasas de siniestralidad y la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo. El Plan presenta cinco grandes áreas de actuación y establece como método de ejecución el diálogo social y la concertación interterritorial. En cuanto al seguimiento del mismo, será también realizado por el Grupo de Trabajo de Seguimiento de la Estrategia.

II Plan de acción para la ejecución de la Estrategia

RECUADRO II-9. ÁREAS DE ACTUACIÓN DEL II PLAN DE ACCIÓN PARA LA EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

1. Mejora de la calidad de la prevención: fortalecimiento del modelo y aumento de los recursos destinados al mismo.
2. Simplificación de la prevención haciéndola más sencilla, más ágil y más cercana al empresario mediante la introducción de mejoras en el marco regulador y la adopción de políticas activas que faciliten, especialmente a las pymes, el cumplimiento de sus obligaciones.
3. Potenciación de los recursos preventivos propios de las empresas, mediante la creación de incentivos adecuados.
4. Consolidación de la cultura de prevención mediante el fomento de la implicación de los empresarios, los trabajadores y sus representantes.
5. Intensificación y mejora de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

133. Orden TAS 3623/2006, de 28 de noviembre.

En el marco del mencionado II Plan de Acción para el Impulso de la Estrategia, el Ministerio de Trabajo e Inmigración inició en noviembre de 2008 una campaña de sensibilización en materia de prevención de riesgos laborales dirigida principalmente a trabajadores autónomos e inmigrantes y que centra sus esfuerzos en concienciar sobre la importancia de la coordinación de actividades empresariales como elemento clave para combatir la siniestralidad laboral.

En el mismo sentido, los agentes sociales y el Gobierno firmaron en julio de 2008 la ya citada Declaración para el Impulso de la Economía, el Empleo, la Competitividad y el Progreso Social, en la que se hace mención a la seguridad y la salud en el trabajo como uno de sus objetivos prioritarios, comprometiéndose para ello a desarrollar la Estrategia 2007-2012 en los próximos años.

En el primer trimestre de 2009 se ha aprobado el Real Decreto 298/2009, de 6 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, en relación con la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en periodo de lactancia. Esta nueva norma da cumplimiento al mandato que la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres dio al Gobierno para que integrara reglamentariamente el contenido de los anexos de la Directiva 92/85/CE¹³⁴ en el ordenamiento jurídico español. Dichos anexos contienen listas no exhaustivas tanto de los agentes y condiciones de trabajo que pueden influir negativamente en la salud de las trabajadoras embarazadas o del feto o que ponen en peligro su seguridad o salud y respecto a los cuales no podrán ser obligadas a realizar actividad alguna¹³⁵. Será en la evaluación de riesgos donde se preste atención y se plasmen los agentes y condiciones que originen el peligro.

Resulta también especialmente reseñable la ratificación, en octubre de 2008, del Convenio 187 de la OIT sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo, adoptado en junio de 2006 y cuya entrada en vigor se produjo en febrero de 2009, que constituye una importante herramienta a nivel internacional para la mejora de las condiciones de seguridad en los lugares de trabajo. En el mismo, que vuelve a incorporar el concepto de “trabajo decente”, se reconoce el papel que han de desempeñar tanto los gobiernos como los empleadores y los trabajadores en la consecución de un entorno laboral más seguro y saludable, resaltando la importancia del desarrollo de una cultura preventiva que incluya la información, las consultas y la capacitación. Asimismo, el Convenio no promueve únicamente la legislación sobre la materia, sino

*Ratificación del
Convenio 187 de la OIT*

134. Directiva 92/85/CE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en periodo de lactancia.

135. En este punto, las organizaciones sindicales mantuvieron discrepancias con el contenido de la regulación.

también la negociación colectiva en materia de prevención, pues son los trabajadores y empresarios quienes mejor conocen los riesgos a los que pueden estar expuestos en su lugar de trabajo. Del mismo modo, pone énfasis en la promoción de mecanismos como la Inspección de Trabajo que garanticen el cumplimiento de las legislaciones nacionales.

En el ámbito europeo es destacable la publicación en enero de 2008 de un nuevo informe de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, en el que el Observatorio Europeo de Riesgos presenta una visión de conjunto de los aspectos relacionados con la seguridad y salud laboral de los trabajadores migrantes, que suelen estar sobrerrepresentados en determinados sectores en los que existe escasez de mano de obra. Entre las conclusiones del informe destaca la dificultad que todavía existe para obtener información acerca de las condiciones de trabajo y riesgos relacionados con el puesto de trabajo en el caso de los trabajadores migrantes.

Iniciativas en la Unión Europea Informe sobre seguridad y salud laboral de los trabajadores migrantes

2.4.2. Evolución de la siniestralidad laboral

El número de accidentes con baja en jornada de trabajo disminuyó en 2008 en 105.000 respecto al año anterior, con un total de 828.941 siniestros. En todo caso, el elevado número de los mismos sigue siendo preocupante a pesar de haberse registrado una disminución en la cifra total de siniestros. Por su parte, los accidentes sin baja aumentaron en algo más de 60.000, mientras que las enfermedades profesionales aumentaron en alrededor de 1.650 (cuadro II-55).

En atención a su gravedad, los accidentes en jornada de trabajo graves han disminuido de forma importante, registrando casi 1.700 siniestros menos que en 2007, lo que supone una reducción del 19 por 100. Por su parte, los accidentes mortales, con 831 fallecidos (11 menos que el año anterior), experimentaron un moderado descenso del 1,5 por 100 respecto a 2007, manteniéndose por quinto año consecutivo por debajo de los mil siniestros.

Si bien es cierto que a lo largo de este año la progresiva disminución de la ocupación ha influido en el descenso del número de accidentes, la aplicación de un parámetro como el índice de incidencia¹³⁶ neutraliza los efectos que las fluctuaciones en el empleo pudieran tener en las cifras sobre siniestralidad, proporcionando de esta manera un seguimiento más adecuado de la evolución de la siniestralidad laboral, al margen de posibles variaciones en la ocupación.

En el año 2008 se mantuvo la tendencia a la baja del índice de incidencia de los accidentes de trabajo. El índice descendió un 10,3 por 100 en el número total

136. El índice de incidencia se calcula atendiendo al número de accidentes de trabajo por cada 100.000 trabajadores afiliados con las contingencias profesionales cubiertas.

CUADRO II-55. ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES

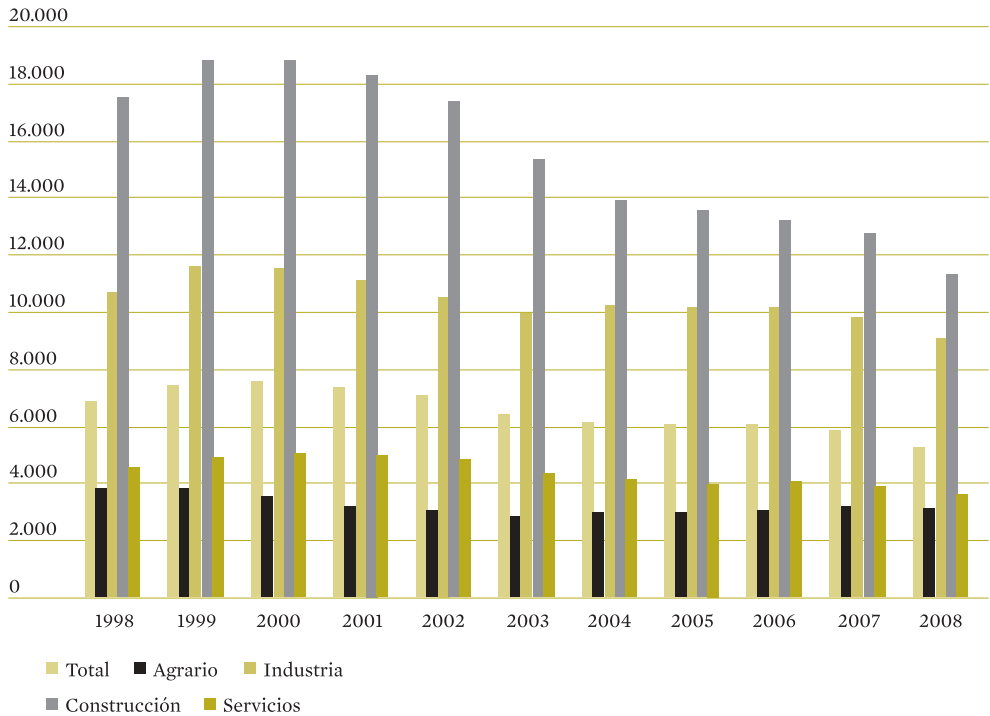
	Valores absolutos		Variaciones sobre el año anterior					
	2007	2008	Valores absolutos			Porcentaje		
			2006	2007	2008	2006	2007	2008
Total accidentes	1.788.016	1.739.465	55.075	71.359	-48.551	3,3	4,2	-2,7
Accidentes con baja	1.032.435	922.253	31.332	2.062	-110.182	3,1	0,2	-10,6
En jornada de trabajo	934.351	828.941	27.907	-392	-105.410	3,1	0,0	-11,3
Leves	924.774	821.046	28.941	-230	-103.728	3,2	0,0	-11,2
Graves	8.733	7.064	-1.010	-40	-1.669	-10,3	-0,5	-19,1
Mortales	844	831	-24	-122	-13	-2,4	-12,6	-1,5
In itinere	98.084	93.318	3.425	2.454	-4.766	3,7	2,6	-4,8
Leves	95.833	91.413	3.767	2.549	-4.420	4,2	2,7	-4,6
Graves	1.904	1.641	-335	-70	-263	-14,5	-3,5	-13,8
Mortales	347	258	-7	-25	-89	-1,8	-6,7	-25,6
Accidentes sin baja	755.581	817.512	23.743	69.297	61.931	3,6	10,1	8,2
Enfermedades profesionales	17.061	18.700	-7.130	-4.713	1.639	-24,7	-21,6	9,6
Con baja	11.579	11.926	-6.401	-6.932	347	-25,7	-37,4	3,0
Sin baja	5.482	6.774	-729	2.219	1.292	-18,3	68,0	23,6

Fuente: MTIN, *Estadística de Accidentes de Trabajo. Avance de siniestralidad laboral*.

de accidentes, destacando la reducción de un 18,2 por 100 en el relativo a los accidentes graves. Este nuevo descenso se ha producido en todos los sectores a excepción del agrario (gráfico II-17), manteniendo la tendencia de los últimos años de reducción de la siniestralidad, lo que parece señalar una cada vez mayor eficacia en el funcionamiento de las actividades de prevención en las empresas, así como la progresiva extensión de la cultura preventiva entre los trabajadores, no obstante lo cual, se habrá de seguir profundizando en los esfuerzos para mejorar la seguridad y salud laboral.

Por sectores de actividad, todos experimentaron en 2008 un descenso en sus índices de incidencia totales, resultando especialmente significativo en la construcción, con un índice total un 11,4 por 100 inferior al de 2007 y que muestra su mayor caída desde el año 2004. La industria también continúa la tendencia progresiva de reducción en su índice total iniciada en 2007 tras cinco años de estancamiento.

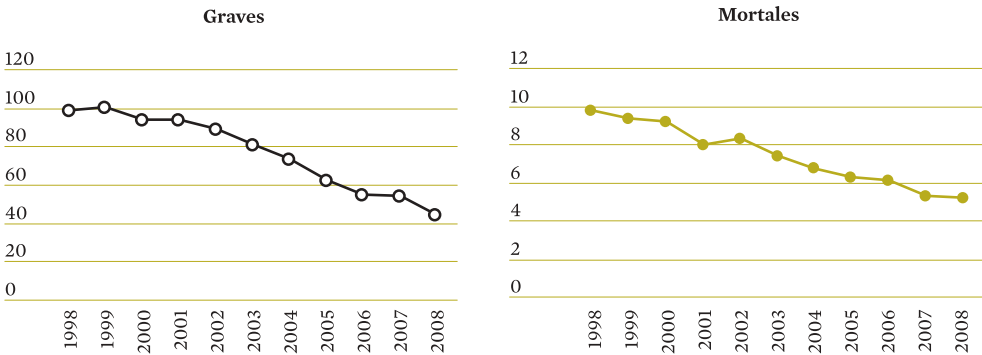
El ritmo de reducción del índice de incidencia total en el sector servicios parece haber sido mayor que el de los últimos cinco años, en los que prácticamente no había sufrido ninguna variación.

GRÁFICO II-17. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO CON BAJA, POR SECTOR DE ACTIVIDAD, 1998-2008

Fuente: MTIN, *Estadística de Accidentes de Trabajo*. Datos 2008: INSHT, *Avance de siniestralidad laboral*.

Atendiendo, de nuevo, al índice de incidencia, es especialmente destacable el estancamiento en 2008, que paraliza la tendencia a la baja iniciada diez años antes, del índice de incidencia de los accidentes de trabajo mortales (gráfico II-18), y que resulta especialmente preocupante al desglosar las variaciones interanuales por sectores de actividad (cuadro II-56), ya que se puede observar un notable aumento de casi el 10 por 100 en la industria y de casi un 8 por 100 en la construcción. Por su parte, los servicios y el sector agrario experimentaron una bajada moderada del 4,3 y del 1,5 por 100 respectivamente. El índice más alto se registra de nuevo en el sector de la construcción, con 15,3 accidentes mortales por cada 100.000 trabajadores afiliados en 2008 frente a los 14 del año anterior. Estos datos subrayan la necesidad de seguir poniendo especial empeño en las medidas orientadas a la prevención de los siniestros más graves y a la intensificación de las actividades de inspección en los sectores que presentan mayores índices de siniestralidad. En cuanto a la incidencia de los accidentes graves, tras el estancamiento de los mismos entre 2006 y 2007, vuelve a recuperarse la significativa tendencia a la baja iniciada en 1999, con una disminución en 2008 del 18,2 por 100 respecto al índice del año anterior. Esta reducción ha resultado especialmente importante en la construcción (-18,4 por 100) y en la industria (-17 por 100).

GRÁFICO II-18. ÍNDICES DE INCIDENCIA DE ACCIDENTES DE TRABAJO GRAVES Y MORTALES, 1998-2008



Fuente: MTIN, *Estadística de Accidentes de Trabajo*. Datos 2008: INSHT, *Avance de siniestralidad laboral*.

En el caso de la construcción, la aprobación en 2007, tal y como preveía la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, del Reglamento¹³⁷ por el que se desarrolla la Ley 32/2006 de 18 de octubre, Reguladora de la Subcontratación en el Sector de la Construcción, así como la aprobación en el mismo año del IV Convenio Colectivo General del Sector de la Construcción, cuyos apartados dedicados a las actividades de prevención de riesgos incorporan un importante número de novedades, suponen un refuerzo de los instrumentos ya existentes en la lucha contra la siniestralidad en este específico sector y colaboran a la cada vez mayor extensión de la cultura preventiva y la mejora de la gestión de las medidas preventivas por parte de empresas y trabajadores. De hecho, los datos sobre reducción de la siniestralidad en la construcción, en general, parecen ir a la par de la mejora de la normativa y las medidas aplicables en el sector. Por otra parte, con independencia del impulso que dichas normas pueden haber aportado a la disminución de los

CUADRO II-56. ACCIDENTES DE TRABAJO POR SECTOR Y GRAVEDAD, 2008

(Número de accidentes con baja en jornada de trabajo y variación anual del índice de incidencia en porcentaje)

	Total		Leves		Graves		Mortales		Población afiliada
	Número accidentes	Variación índice incidencia	Número accidentes	Variación índice incidencia	Número accidentes	Variación índice incidencia	Número accidentes	Variación índice incidencia	
Agrario	33.367	-1,3	32.710	-1,4	583	1,4	74	-4,3	1.072.584
Industria	216.709	-7,2	214.828	-7,1	1.714	-17,0	167	9,8	2.389.892
Construcción	194.248	-11,4	191.845	-11,3	2.140	-18,4	263	7,7	1.719.772
Servicios	384.617	-7,1	381.663	-7,0	2.627	-13,7	327	-1,5	10.697.451
TOTAL	828.941	-10,3	821.046	-10,2	7.064	-18,2	831	-0,4	15.879.698

Fuente: MTIN, *Estadística de Accidentes de Trabajo*. INSHT, *Avance de siniestralidad laboral*.

137. Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto.

índices de incidencia, atendiendo a las cifras, convendría focalizar el desarrollo de nuevas medidas especialmente en el ámbito de la prevención de los accidentes mortales.

En relación a los accidentes *in itinere*, éstos han descendido casi un 4 por 100. Este hecho ha de valorarse muy positivamente, pues el descenso se produce tanto en los accidentes leves (-3,7 por 100) y los graves (-11,8 por 100) como en los mortales (-24,3 por 100). No obstante, fallecieron 258 trabajadores en 2008 en siniestros *in itinere*, lo que sigue haciendo necesario el impulso de medidas en el ámbito de la seguridad vial destinadas a evitar dichos siniestros.

Observando la incidencia de la siniestralidad por territorios, es de destacar el descenso del índice de incidencia total en todas las comunidades autónomas. La disminución más importante se ha producido en Murcia (-14,4 por 100), seguida de Andalucía (-13,6 por 100) y Baleares (-13,4 por 100). Estos datos indican que la coordinación entre las actividades preventivas realizadas por las comunidades autónomas y las iniciativas adoptadas en el ámbito estatal está contribuyendo a reducir los niveles de siniestralidad en todo el territorio del Estado.

Según la gravedad de los siniestros, Castilla y León presenta el más alto índice de incidencia de accidentes mortales, 8,5 en 2008, mientras que Galicia se sitúa de nuevo a la cabeza respecto a los accidentes graves, con un índice de 80,1.

La comunidad con mayor índice de incidencia total, con 6.728 accidentes por cada cien mil trabajadores, vuelve a ser Baleares. En este sentido, hay que mencionar que, además de Baleares, ocho comunidades autónomas superan la media nacional de 5.220 siniestros: Castilla-La Mancha (6.610), Asturias (6.097), Galicia (5.769), Canarias (5.728), País Vasco (5.503), Castilla y León (5.362), La Rioja (5.318) y Andalucía (5.317).

Atendiendo a la forma en que se produjo la lesión, según los datos de 2008, la realización de sobreesfuerzo físico es la primera, seguida del choque contra un objeto inmovil. En el caso de los accidentes mortales, las principales causas de los mismos son los infartos, derrames cerebrales y otras patologías no traumáticas, supuestos cuya prevención es difícil de abordar en los planes de las empresas.

Como ya se señaló en la Memoria de 2007, tras la aprobación del nuevo Cuadro de Enfermedades Profesionales, que establece nuevos criterios para su notificación y registro, se establece un nuevo modelo de parte de enfermedad profesional cuya cumplimentación y transmisión se realiza únicamente por vía electrónica, a través del sistema CEPROSS¹³⁸, implantado a partir del 1 de enero de 2007. El notable descenso de la notificación que se produjo a lo largo de 2007, podría explicarse más por la adaptación al nuevo sistema que por un descenso real en las enfermedades, por lo que la comparación entre los datos de 2007 y los de años anteriores o posteriores habrá de realizarse con cautela.

*Enfermedades
profesionales*

138. Comunicación de enfermedades profesionales, Seguridad Social.

Dicho esto, atendiendo a las cifras totales, las enfermedades profesionales han aumentado en 2008 casi un 10 por 100 (cuadro II-55), rompiendo con la tendencia a la baja iniciada en 2006. Con la implantación del nuevo sistema en 2007 se produjo una mayor afloración de las enfermedades sin baja, que experimentaron un aumento del 68 por 100 respecto a 2006 y que de nuevo en 2008 vuelven a incrementarse, aunque en menor medida, en un 23,6 por 100. En cuanto a las enfermedades profesionales con baja en 2008, se produce un aumento de las mismas de un 3 por 100, frente al acusado descenso del 37,4 por 100 experimentado en 2007, posiblemente achacable a la implantación del nuevo sistema de comunicación al que anteriormente se hacía referencia. Asimismo, en 2008 se ha mantenido la tendencia de los últimos años y no se ha registrado ninguna muerte por enfermedad profesional¹³⁹.

2.4.3. Actuación inspectora

Según el avance de datos ofrecido por la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre las actividades de la Inspección en materia de seguridad y salud laboral, en 2008 se realizaron 363.882 actuaciones, lo que supone un descenso del 16 por 100 respecto al año anterior. El número de infracciones en acta también ha descendido casi un 15 por 100 respecto a 2007. Las sanciones propuestas alcanzan un importe total de 118.319.988 euros, habiéndose reducido también respecto al año anterior. La única cifra que ha experimentado un aumento ha sido la de trabajadores afectados por infracciones en acta, un total de 320.551 frente a los 222.498 de 2007.

El número de actuaciones en esta materia constituye un tercio del total de actuaciones de la Inspección a lo largo del año.

139. Los datos no contemplan las resoluciones producidas en vía judicial.

CUADRO II-57. ACTIVIDAD DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, 2008

(Actuaciones en el área de Seguridad y Salud laboral)

Comunidad autónoma	Acciones realizadas	Infracciones en acta	Importe sanciones (euros)	Trabajadores afectados por infracciones	Paralizaciones	Propuestas recargo
Andalucía	69.296	4.478	18.600.134,41	35.710	187	668
Aragón	9.728	1.023	4.666.887,93	12.238	41	137
Asturias	4.266	268	1.426.785,62	1.654	16	90
Baleares	14.010	778	4.762.988,29	5.190	33	49
Canarias	16.803	1.839	6.290.268,63	35.947	73	199
Cantabria	4.280	276	1.040.720,62	2.141	16	35
Castilla-La Mancha	20.891	1.254	5.990.289,20	7.872	110	266
Castilla y León	30.178	1.910	5.263.583,30	9.951	161	221
Cataluña	48.229	4.518	20.675.552,88	51.634	163	1.125
Extremadura	7.188	1.143	1.683.565,32	1.895	35	23
Galicia	23.321	1.768	7.213.500,23	10.431	116	177
Madrid	29.796	2.345	12.595.706,80	89.726	177	237
Murcia	9.776	1.472	7.879.088,77	9.687	28	96
Navarra	4.984	490	1.872.414,94	12.213	17	126
País Vasco	19.877	1.017	4.488.815,45	5.499	42	159
La Rioja	2.961	202	1.009.839,00	3.270	11	45
C. Valenciana	42.465	2.742	12.071.250,55	24.960	96	311
Ceuta	2.645	220	400.880,00	240	2	6
Melilla	3.063	120	387.716,24	293	1	19
D. Especial	125	19	0,00	0	0	2
TOTAL	363.882	27.882	118.319.988,18	320.551	1.325	3.991

Fuente: Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

ANEXO AL CAPÍTULO II

LISTADO DE LA MUESTRA DE CONVENIOS

1. CONVENIOS COLECTIVOS DE SECTOR ESTATAL

1. CC calzado artesano manual y ortopedia y a medida y talleres de reparación y conservación del calzado usado y duplicado de llaves.
2. CC industria textil y de la confección.
3. III CC prensa diaria.
4. CC prensa no diaria.
5. CC artes gráficas, manipulado papel y cartón, editoriales e industrias auxiliares.
6. CC industrias cárnicas.
7. CC fabricación de helados.
8. CC industrias lácteas y sus derivados.
9. CC industrias de pastas alimenticias.
10. CC industrias de turrone y mazapanes.
11. XIII CC comercio de flores y plantas.
12. CC comercio mayorista e importadores de productos químicos y de droguería, perfumería y anexos.
13. XXIII CC farmacia.
14. CC cajas de ahorros.
15. III CC fabricantes de yesos, escayolas, cales y sus prefabricados.

2. CONVENIOS COLECTIVOS DE EMPRESA/GRUPO DE EMPRESAS

1. I CC Geserv, S.L.
2. III CC Grupo de empresas Ortiz construcciones y proyectos, S.A.; Cia. internacional de construccion y diseño, S.A.U.; Indag, S.A.U.; Prorax, S.A.U e Iberproin, S.A.U.
3. I CC Thales rail signalling solutions, S.L.U.
4. I CC Thales security solutions services S.A.U.
5. CC Al air liquide España, S.A., air liquide medicinal, S.L. y air liquide produccion, S.L.
6. VI CC Fuchs Lubricantes S.A.
7. CC La Unión Resinera Española S.A.
8. CC Petroquímica Española S.A. (petresa).
9. CC Pirelli Neumáticos, S.A.
10. CC Praxair España, S.A.; Praxair producción España, S.L.; Praxair soldadura, S.L. y Praxair Euroholding, S.L.
11. XXI CC Sociedad española instalaciones redes telefonicas S.A. (–seirt–).
12. CC Telefónica de España, S.A.U.
13. CC Trevenque sistemas de informacion, S.L.

14. CC Grupo amcor flexibes hispania, S.L.
15. CC Banque psa finance, sucursal en España.
16. CC Grupo Axa.
17. I CC Iberdrola inmobiliaria, S.A.U.
18. CC Reale grupo asegurador.
19. I CC Unión del Duero compañía de seguros de vida, S.A.
20. I CC Unión del Duero compañía de seguros generales, S.A.
21. CC Seguros y reaseguros y mutuas de accidentes de trabajo.
22. CC Aceites Coosur.
23. XXIV CC Bimbo, S.A.
24. VIII Cadbury Schweppes bebidas de españa, S.A. (antes Schweppes S.A.).
25. CC Cargill España, S.A.
26. CC Compañía asturiana de bebidas gaseosas, S.A. (Asturbega, S.A.).
27. CC Compañía castellana de bebidas gaseosas, S.A. (casbega).
28. CC Danone, S.A.
29. CC Pimad, S.A.
30. CC Quely, S.A.
31. II CC Tirma, S.A.
32. CC Vega mayor, S.A.
33. IV CC World wide tobacco españa S.A.
34. CC Compañía internacional de coches-camas y de turismo S.A. y servicios de restauración.
35. I CC Grupo de empresas Vips.
36. CC Paradores de turismo de España, S.A. (antes Administración turística española).
37. CC Adidas España, S.A. y antes Adidas sarragan España, S.A. y Adidas salomon).
38. CC Amper soluciones, S.A.
39. CC Autobar spain, S.A. (antes sematic S.A.).
40. CC Automóviles Citroen-España S.A. comercio (antes Citroen hispania, S.A.).
41. IV CC Bimbo martínez comercial, S.A.
42. IV CC Comercial Mercedes Benz, S.A.
43. II CC Consum, sdad. coop. LTDA.
44. II CC Crosselling, S.A.
45. CC Docks comerciales de valencia, S.A.
46. XV CC Electrolux home products España, S.A. est sa (antes ibelsa) (centro de asistencia técnica).
47. XII CC Electrolux home products España, S.A. (oficinas centrales).
48. CC Federacio farmaceutica, sociedad cooperativa, S.A.
49. CC Fujitsu services, S.A. (antes fujitsu customer support, S.A. (antes fujitsu sorbus S.A. (antes icl españa S.A.))
50. III CC General Óptica, S.A.
51. CC Grupo Champion, S.A. y grupo super.maxor.

52. CC Hiab, S.A.
53. CC Miquel Alimentació Group, S.A. sociedad (antes Puntocash, S.A.).
54. II CC Numil Nutrición, S.R.L.
55. II CC Nutricia, S.R.L.
56. III CC Peugeot España, S.A. comercio.
57. CC Sanyo España S.A.
58. IV CC Siemens, S.A.
59. CC Suministros farmacéuticos y hospitalarios Egara, S.A. (antes Centro europeo de reparto farmacéutico de Cataluña S.A.)
60. CC Supercor, S.A.
61. VI CC Supermercados Sabeco, S.A.
62. CC The Disney Store Spain, S.A.
63. CC Total España, S.A. (antes totalfinal España, S.A.).
64. CC Unisys España S.A. (antes sperrig, S.A., división univac).
65. CC Valeo service España, S.A. antes Valeo distribución S.A. código: 9005302.
66. III CC Convenio colectivo marco del Grupo Endesa.
67. III CC Convenio colectivo de Eads Casa, Airbus España, S.L. y Eads Casa Espacio.

3. CONVENIOS COLECTIVOS DE SECTOR AUTONÓMICOS

1. CC de eficacia limitada regulador del Sector del Metal de les Illes Balears.
2. CC para el sector de Fabricantes de Sidra del Principado de Asturias.
3. CC para el sector de Panaderías del Principado de Asturias.
4. CC para el sector de masas congeladas de Cataluña para los años 2008-2010.
5. CC del sector de la Hostelería de les Illes Balears.
6. CC para la actividad de edificación y obras públicas de la Comunidad Autónoma de La Rioja para los años 2008, 2009, 2010 Y 2011.
7. CC del Sector de Construcción y Obras Públicas de Madrid.
8. CC para Construcción y Obras Públicas de Murcia.
9. CC de trabajo para el sector de la industria de confección de ante, napa y doble faz de Cataluña para el periodo 2008-2010
10. CC de trabajo para el sector de cueros, repujados, marroquinería y similares de Cataluña para los años 2008-2010.
11. CC para madera (carpintería, ebanistería, tapicería, etc.) de Murcia.
12. CC para la actividad de Industrias Vinícolas y Alcohólicas de la Comunidad Autónoma de La Rioja para los años 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.
13. CC del Sector de Fábricas de Pan de Madrid.
14. CC para Confitería, Pastelería y Repostería (Obradores y Despachos) de Murcia.
15. CC para Comercio de Alimentación (Detallistas, Supermercados y Autoservicios de Alimentación) de Murcia.

4. CONVENIOS COLECTIVOS DE SECTOR PROVINCIALES

1. CC del Sector construcción y obras públicas de Almería.
2. CC perteneciente al sector Construcción y Obras Públicas de la provincia de Burgos.
3. CC de Industrias de Derivados del Cemento de Jaén.
4. CC para Construcción y Obras Públicas de la Provincia de Jaén.
5. CC del sector de la Construcción y Obras Públicas de Sevilla.
6. CC para la industria de carpintería y ebanistería de la provincia de Ávila.
7. CC de Fabricantes de Muebles, Ebanistas, Carpinteros, Carreteros, Carroceros, Persianas y Aglomerados de la provincia de Burgos.
8. CC para la Industria siderometalúrgica de la provincia de Burgos.
9. CC de Siderometalurgia en la provincia de Ciudad Real.
10. CC de galletas de Barcelona y provincia para los años 2008-2011.
11. CC para las industrias vinícolas, alcoholeras, sidreras, cerveceras y para el comercio.
12. CC de Confitería, Bollería, Repostería Artesanal y Platos Precocinados de Valladolid.
13. CC para la Actividad de Hostelería de Avila.
14. CC del sector de Hostelería de Bizkaia.
15. CC de Hostelería de Córdoba.
16. CC Hostelería de Guipúzcoa.
17. CC Hostelería de Soria.
18. CC de Supermercados y Autoservicios de Castellón.
19. Convenio Colectivo de Empresas de alimentación de la provincia de Cádiz.
20. CC de Comercio de Ultramarinos y Similares de Valencia.
21. CC de Comercio Minorista de Carnicería-Charcutería de las Provincias de Castellón y Valencia.
22. CC de industrias siderometalúrgicas de las comarcas de Lleida.
23. CC de Comercio Textil de Ciudad Real.
24. CC de sector del Comercio del Mueble de Bizkaia.
25. CC de fabricantes de muebles, carpintería, tapicería y ebanistería de Ourense.
26. CC de la industria metalgráfica y de fabricación de envases metálicos.
27. CC del Comercio de Metal de León.
28. CC del Comercio del Papel de Jaén.
29. CC comercio, maquinaria industrial, agrícola, material eléctrico, aparatos electrodomésticos y mobiliarios de oficina de Sevilla.
30. CC de Alimentación de Bizkaia.
31. CC de Comercio de Alimentación de León.
32. CC de Almacenistas y Detallistas de Alimentación de Sevilla.
33. CC para el sector de Comercio de Alimentación de Valladolid.

CAPÍTULO III

CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

1. Introducción: calidad, equidad y sostenibilidad de las políticas sociales

Los avances tecnológicos, el cambio demográfico y la globalización se venían identificando en los últimos años como los principales factores de cambio en las sociedades europeas. Al desafío que sigue representando todavía para las políticas sociales la adaptación a esa realidad cambiante se ha superpuesto en 2008 la necesidad de anticipar y hacer frente a las consecuencias de la crisis económica mundial.

Además de sus negativas consecuencias en la economía y el empleo, la crisis económica internacional suscita el interrogante de cómo se verán afectadas las distintas dimensiones de la calidad de vida de los ciudadanos europeos, no sólo en cuanto a la habitual preocupación inmediata sobre el mantenimiento y desarrollo de los servicios públicos, en general, y de la protección social, en particular, sino en un sentido más amplio, en términos de capital social y del grado de cohesión social. A tenor de los indicadores que se utilizan habitualmente para aproximarse a estos componentes intangibles del progreso de una sociedad, a comienzos de 2008 España se encontraba en una situación muy similar e incluso más favorable en algunos casos a la de los países de la antigua UE-15 (cuadro III-1). Es evidente que algunos de los indicadores que permiten aproximarse al grado de cohesión social, como lo pueden ser la opinión satisfactoria sobre la calidad de los servicios públicos, un nivel razonable de confianza en las instituciones y en los conciudadanos y un nivel bajo de tensiones entre grupos sociales, son altamente sensibles al empeoramiento de la economía y a la capacidad de reacción de las instituciones públicas.

A nivel europeo, se perciben indicios de que la situación económica y la respuesta de las instituciones europeas pueden estar haciendo mella en la opinión de los ciudadanos acerca de su eficacia y la situación del proceso de construcción europea: aunque 7 de cada 10 europeos pensaban que la Unión Europea es indispensable para lograr los desafíos globales y el 72 por 100 opinaba que lo que une a los europeos es más importante que lo que les divide, un 56 por 100 consideraba que la Unión Europea había crecido demasiado deprisa y un 42 por 100 se manifestaba totalmente de acuerdo con la afirmación de que “en el momento actual, la Unión Europea se encuentra falta de ideas y proyectos”¹. La misma encuesta demuestra que en torno a la idea de “ciudadanía europea”, giran más aspiraciones

1. Parlamento y Comisión Europea, *Special Eurobarometer 303, The 2009 European Elections. Report*, abril de 2009 (trabajo de campo realizado en octubre-noviembre de 2008).

pragmáticas que simbólicas. Así, la “armonización de los Estados de bienestar europeos (sanidad, pensiones, etc.)” era el elemento más frecuentemente citado (39 por 100) entre los elementos que más reforzarían su sentimiento de ciudadanía europea².

CUADRO III-1. ALGUNOS INDICADORES DE CALIDAD SOCIAL, ESPAÑA-UNIÓN EUROPEA

	Percepción de la calidad de los servicios públicos			Confianza		% de población que percibe tensiones entre grupos sociales			
	Sistema de pensiones	Transporte público	Sistema educativo	Nivel de confianza en las instituciones políticas	Confianza en la gente	Entre ricos y pobres	Empresarios y trabajadores	Grupos raciales y étnicos	Grupos religiosos
España	5,1	6,5	6,5	5,2	5,7	23	32	33	21
UE-15	5,0	6,4	6,3	4,6	5,3	27	31	41	33
UE-27	4,8	6,3	6,3	4,3	5,2	29	31	38	29
NEM 12	4,2	6,1	6,2	3,5	4,8	36	31	27	23

Los datos de percepción de la calidad de los servicios públicos y confianza en las instituciones se corresponden con una escala de valoración subjetiva del 1 al 10.

Fuente: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Second European Quality of Life Survey Overview, 2009*. Trabajo de campo llevado a cabo entre septiembre y febrero de 2008.

El 23 por 100 de los europeos desea que el proceso de construcción europea persiga en mayor medida objetivos sociales de mejora de las condiciones de vida, más que económicos (17 por 100) aunque son conscientes de que el curso de las políticas persigue en primer lugar el desarrollo y el crecimiento económico.

Al menos en el plano retórico los documentos comunitarios de 2008 parecen querer asumir esas expectativas de la ciudadanía. Los procesos de coordinación en el ámbito de las políticas sociales que complementan la Estrategia de Lisboa —fundamentalmente la Agenda social, el MAC y el funcionamiento de los fondos específicos— han seguido su curso según el programa establecido. Por su parte, el Consejo Europeo de primavera de 2008 volvió a insistir en marzo de 2008 en “la importancia de la dimensión social de la Unión Europea como parte integrante de la Estrategia de Lisboa” y recalcó la necesidad de continuar integrando las políticas económicas, sociales y de empleo. Sin embargo, hay que decir que en los documentos políticos aprobados en 2008, las instituciones europeas no anticiparon lo suficiente la magnitud de las consecuencias sociales de la crisis y hubo que esperar a 2009 para que emitieran orientaciones más concretas en este ámbito, una vez que se había desplegado ya una amplia serie de iniciativas nacionales.

- Otros elementos eran la creación de un servicio comunitario para luchar contra los desastres naturales (24 por 100), la elección directa de un Presidente de la Unión Europea (20 por 100), la posibilidad de votar en toda clase de elecciones en el lugar de residencia (19 por 100), incorporar la educación cívica europea en la enseñanza primaria (18 por 100), establecer un DNI europeo (18 por 100), creación de embajadas europeas (8 por 100), un equipo olímpico europeo (5 por 100). Además un 5 por 100 declaraba espontáneamente que no quería ser ciudadano europeo.

La Agenda Social renovada de la Unión Europea aprobada en el mes de julio, como respuesta política integrada que complementa la Estrategia de Lisboa refleja una primera toma de conciencia de las instituciones europeas acerca del rumbo que van adquiriendo los acontecimientos y la necesidad de que todos los niveles de gobernanza afronten el desafío³. Se hace eco de los efectos desproporcionados de esta evolución en la población pobre y de la preocupación de los europeos por el futuro, pese a la satisfacción con su calidad de vida en ese momento. La Agenda se propone renovar los medios para alcanzar los objetivos sociales fundamentales del Tratado centrándose en potenciar el papel de las personas y articulándose en torno a las oportunidades, el acceso y la solidaridad (recuadro III.1). En relación a cada una de las prioridades que contempla, la Agenda señala las acciones comunitarias en las que se propone avanzar hasta su próxima revisión que, junto con la Estrategia de Lisboa, se deberá preparar para después de 2010. Se trata fundamentalmente de acciones en forma de actividades y foros de encuentro, elaboración de informes, Libros verdes, legislación, Comunicaciones y recomendaciones.

*La dimensión social
de Europa en un
momento crítico*

Ya en otoño, en un contexto de ralentización de la economía claramente negativo, la Comisión lanzó su Plan Europeo de recuperación económica, que declaraba como principio fundamental la solidaridad y la justicia social, aunque no contenía referencia alguna a la Agenda Social renovada. Los instrumentos para proteger a los ciudadanos de las primeras consecuencias de la crisis se identifican en el Plan casi exclusivamente con el fomento del empleo y la empleabilidad, mediante el Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización y una gestión más ágil del Fondo Social Europeo. La reorientación de los programas del Fondo Social Europeo para concentrar su apoyo en los más vulnerables, contemplando la plena financiación comunitaria de los proyectos se enmarca así en la puesta en marcha de una gran iniciativa europea de apoyo al empleo⁴. El Plan contempla también medidas de impulso a la transición a una economía de bajo consumo en carbono. No se incluyen recomendaciones en el ámbito de la protección social, dando por supuesto de manera genérica que “será importante contar con una protección social adecuada que ofrezca incentivos para trabajar al tiempo que preserva el poder adquisitivo”. Como medidas más concretas el plan propone únicamente reducir los costes de la energía para los más vulnerables mediante medidas selectivas de eficiencia energética y cubrir las necesidades de aquellas personas que aún no disponen de internet como instrumento de comunicación.

*Un plan de recuperación
económica centrado
en el empleo*

3. Comisión Europea, *Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI*, 2008.

4. Véase capítulo II.1.1 de esta Memoria.

RECUADRO III-1. OBJETIVOS Y PRIORIDADES DE LA AGENDA SOCIAL RENOVADA**Objetivos**

Crear oportunidades. Crear oportunidades significa generar más y mejores puestos de trabajo y facilitar la movilidad. En sociedades en las que se considera que todas las personas tienen el mismo valor, no deberían existir obstáculos que releguen a nadie. Esto significa garantizar que todos tengan la oportunidad de desarrollar su potencial al mismo tiempo que se respeta la diversidad de Europa, se abordan las discriminaciones tanto manifiestas como indirectas y se lucha contra el racismo y la xenofobia.

Proporcionar acceso. Habida cuenta de los distintos puntos de partida de la vida, no se pueden garantizar las oportunidades sin mejorar el acceso para las personas más desfavorecidas. Todos los ciudadanos deben tener acceso a una educación, una protección social, una atención sanitaria y unos servicios de alta calidad que pueden ayudar a superar las desigualdades respecto al punto de partida y les permitan disfrutar de una vida más larga y saludable. La juventud de Europa debe estar equipada para aprovechar las oportunidades. Todos los europeos deberían tener acceso a la educación y el desarrollo de capacidades durante toda la vida (por ejemplo, centros de enseñanza que ofrezcan una segunda oportunidad o aprendizaje permanente) a fin de poder adaptarse a los cambios y volver a empezar en distintos momentos de su vida.

Demostrar solidaridad. Los europeos tienen en común un compromiso con la solidaridad social: entre generaciones y regiones, entre los más acomodados y los más modestos y entre los Estados miembros más ricos y los menos ricos. La solidaridad forma parte del funcionamiento de la sociedad europea y del compromiso de Europa hacia el resto del mundo. La igualdad real de oportunidades depende tanto del acceso como de la solidaridad. La solidaridad significa acción para ayudar a los desfavorecidos, aquellos que no pueden beneficiarse de una sociedad abierta y en rápido proceso de cambio. Significa estimular la inclusión y la integración sociales, la participación y el diálogo, y luchar contra la pobreza. Significa ayudar a quienes están expuestos a los problemas temporales y transitorios de la globalización y el cambio tecnológico.

Prioridades

Niños y jóvenes: la Europa del mañana.

Invertir en recursos humanos, más y mejores puestos de trabajo y nuevas capacidades.

Movilidad.

Una vida más larga y saludable.

Lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Lucha contra la discriminación.

Oportunidades, acceso y solidaridad en el contexto internacional.

Fuente: Comisión Europea, *Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI*, COM (2008) 412 final, 2 de julio de 2008.

Sin embargo, hubo que esperar a comienzos del año 2009 para que las instituciones europeas propusieran respuestas más específicas ante la gravedad de las consecuencias sociales que estaban produciendo los acontecimientos económicos. La Comisión se hace eco de las actuaciones que habían ido llevando a cabo los Estados

Impacto social de la crisis: respuesta tardía de las instituciones europeas

no sólo en el ámbito del empleo sino en el terreno social, para apoyar a la ciudadanía y paliar el coste humano de la crisis⁵. Así, junto a las medidas destinadas a mantener los puestos de trabajo existentes y a la reintegración en el mercado laboral, refiere cómo los distintos países han adoptado medidas para apoyar a los más vulnerables (incremento de la renta/salario mínimo, mayor cobertura o duración del subsidio de desempleo, mayores ayudas para la vivienda o subsidios familiares, reducciones o exenciones fiscales y medidas contra el endeudamiento excesivo o el embargo de bienes), así como medidas para reforzar la protección social e invertir en infraestructura social y sanitaria (inversiones en vivienda, hospitales, atención primaria, infraestructura de asistencia a largo plazo y escuelas, y medidas para ayudar a que los fondos de pensiones hagan frente a sus responsabilidades a largo plazo”. La Comisión reconoce que “el impacto de la crisis desde el punto de vista social es más grave de lo que se esperaba cuando se establecieron la mayor parte de las medidas iniciales” y, por tanto, “es necesario intensificar los esfuerzos a todos los niveles para hacer frente al desempleo y adaptar y modernizar los sistemas de asistencia social, sanitario y de salud pública”. Como medidas para estimular la demanda, facilitar la transición de la vuelta al trabajo y evitar la exclusión social, la Comisión subraya la necesidad de medidas de apoyo económico a las personas en conjunción con medidas activas.

La eficacia comunitaria en el apoyo a los Estados miembros se pondrá a prueba en la medida en que la adaptación de los instrumentos financieros disponibles —en especial el Fondo Europeo de Adaptación a la globalización y el Fondo Social Europeo— a las exigencias de la crisis sea adecuada y se produzca con la suficiente agilidad. Además de esos Fondos generales, desde la perspectiva de la dimensión social de la Unión Europea tendrá interés observar la evolución de otros fondos específicos como el Fondo Europeo para la Integración de los Nacionales de Terceros Países (2007-1023) y el Programa 2007-2013 sobre el empleo y la solidaridad social (Progress) o el programa específico de ayuda alimentaria para las personas más necesitadas de Europa.

Antes de pasar a analizar con mayor detalle cuál ha sido la situación y las iniciativas abordadas en España en cada una de las áreas de la calidad de vida y la protección social de las que se ocupa este capítulo, y a efectos de una mejor interpretación de los

5. Comisión Europea, *Gestionar la recuperación*, COM (2009) 114 final.

*Intensidad del cambio
demográfico y
perspectiva territorial*

mismos, conviene hacer algunas precisiones. La realidad demográfica sobre la que se proyectan los nuevos objetivos y desafíos sociales en España tiene poco que ver con el panorama de finales del siglo XX, en los prolegómenos de la aprobación la Estrategia de Lisboa. En el año 2000, el crecimiento natural de la población española apenas comenzaba a repuntar tras haberse encontrado al borde del estancamiento, por el prolongado descenso de la fecundidad experimentado desde mediados de los setenta. En los diez años que precedieron a 2008 la población española vivió el mayor crecimiento de su historia, con un promedio anual de 630.000 personas, debido a la intensidad de los flujos migratorios, muy desiguales en su implantación territorial⁶.

CUADRO III-2. PRINCIPALES INDICADORES DEMOGRÁFICOS

	(1) Población de Derecho (Miles)	(2) Residentes extranjeros (Miles)	(3) Indicador de coyuntural Fecundidad (hijos por mujer en edad fértil)	(4) Esperanza de vida al nacer (Años)		(5) Crecimiento vegetativo (Miles)
				Hombres	Mujeres	
1976	35.891	159	2,8	70,7	76,6	378
1981	37.683	198	2,0	72,6	78,8	240
1986	38.536	293	1,6	73,4	79,9	128
1991	38.935	361	1,3	73,5	80,8	58
1996	39.669	542	1,2	74,5	82,0	11
1998	39.852	637	1,2	74,5	81,5	5
2001	41.117	1.371	1,2	76,2	83,2	37
2007	44.874	5.220	1,4	77,7 (*)	84,4 (*)	107
2008	46.157	5.268	—	—	—	—

Fuentes:

(1) Población de Derecho: INE, Padrón Municipal.

(2) Extranjeros empadronados: INE, Padrón Municipal de Habitantes (datos a partir de 1996).

(3) Indicador Coyuntural de Fecundidad: INE, Movimiento Natural de la Población.

(4) Esperanza de vida al nacer; Eurostat.

(5) Crecimiento vegetativo: INE, Movimiento natural de la población.

(*) Datos de 2006.

En enero de 2008, 46.157.822 personas se encontraban inscritas en el Padrón continuo aunque, por diversas razones y pese a las mejoras introducidas en este procedimiento de registro, la población real se encuentre por debajo de esa cifra. La “estimación de la población actual” (EPOBA), publicada recientemente por el INE se situaba en la misma fecha en 45.283.259 personas, constatándose una significativa diferencia de más de

*La importancia de una
correcta aproximación
al “factor población”*

6. Véase, J. A. Fernández Cordon, “Diez años que sacudieron la demografía española”, en *Cuadernos de Información Económica* 208, enero-febrero de 2009.

900.000 personas. Ello corrobora la importancia de continuar perfeccionando este registro, máxime cuando la población territorializada es una variable utilizada tanto para planificar los recursos de acuerdo a las necesidades, como para evaluar aspectos tan relevantes como la calidad, la equidad o la sostenibilidad de las políticas sociales.

CUADRO III-3. VARIACIÓN RELATIVA DEL PESO POBLACIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1998-2008

Comunidades autónomas	Peso demográfico (% sobre población total de España)		Variación relativa (%)
	1998	2008	1998-2008
Baleares	2,00	2,31	15,47
Murcia	2,80	3,12	11,41
Canarias	4,09	4,51	10,22
Comunidad Valenciana	10,10	10,80	7,01
Madrid	12,78	13,67	6,98
La Rioja	0,66	0,69	4,07
Cataluña	15,43	15,98	3,62
Castilla-La Mancha	4,31	4,37	1,41
Navarra	1,33	1,34	0,51
Andalucía	18,16	17,77	-2,15
Aragón	2,97	2,87	-3,49
Cantabria	1,32	1,26	-4,74
Ceuta-Melilla	0,33	0,31	-5,03
País Vasco	5,27	4,72	-10,31
Extremadura	2,68	2,32	-11,21
Castilla y León	6,23	5,52	-11,38
Galicia	6,84	6,04	-11,65
Asturias	2,71	2,34	-13,84

Fuente: Juan Antonio Fernández Córdón, "Diez años que sacudieron la demografía española", *Cuadernos de Información Económica*, 2008, enero-febrero de 2009.

También es necesario contar con proyecciones de población lo más ajustadas posibles a la cambiante realidad demográfica española. Con este fin, a partir de 2009, el INE realizará anualmente unas Proyecciones de Población a 10 años vista (denominadas a Corto plazo), que complementarán las tradicionales proyecciones a largo plazo (60 años), que se actualizarán cada tres años. Según la primera Proyección de la Población española a corto plazo, 2008-2018, en ese último año España superará los 49 millones de residentes, a costa de una desaceleración de la tasa de crecimiento. De un crecimiento interanual medio de 720.000 habitantes entre 2002-2008, se pasaría a un crecimiento medio anual en torno a los 380.000, como consecuencia de una previsible reducción paulatina del número de nacidos (dado que las mujeres que entran en edades más féculas pertenecen a generaciones menos numerosas), un moderado crecimiento de las defunciones, así como por la severa corrección que sufrirá la inmigración entre 2009 y

2011 (con la cautela que impone la volatilidad de este componente demográfico), suponiendo la hipótesis del INE que las entradas en España durante la próxima década serán inferiores a los cinco millones de inmigrantes. El mayor incremento se producirá entre los mayores de 64 años, que aumentarán un 19,2 por 100 en la próxima década, un crecimiento de 1,44 millones de personas de esta edad.

Castilla-La Mancha (17,5 por 100), Región de Murcia (16,6 por 100), Baleares (15,9 por 100) y Comunidad Valenciana (14,4 por 100) son las comunidades autónomas que tendrán un crecimiento demográfico relativo más intenso, mientras que la población decrecerá en Asturias (1,7 por 100), País Vasco (1,3 por 100) y Galicia (1,2 por 100). Teniendo en cuenta únicamente el saldo vegetativo, es decir, la diferencia entre nacimientos y defunciones sin considerar los flujos migratorios, siete comunidades autónomas registrarían un crecimiento natural negativo (Galicia, Castilla y León, Asturias, País Vasco, Extremadura, Aragón y Cantabria). Según la hipótesis del INE, el saldo migratorio exterior seguirá teniendo un impacto positivo en todas las comunidades durante la próxima década, y serán más elevados en la Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Andalucía y Cataluña.

Los cambios demográficos afectan de manera muy diferente a los distintos territorios. Se trata de una cuestión que ha estado presente durante 2008, un año en el que se ha hecho notar un significativo descenso de los ingresos públicos y en el que han comenzado a fraguarse las bases de un consenso sobre la reforma del sistema de financiación autonómica que tendrá que acordarse en 2009. Es evidente la relevancia de dicha reforma para la mayor parte de las políticas sociales que se analizan en este capítulo, dado su elevado nivel de descentralización. Asimismo, más allá de medidas coyunturales como la aplicación del Plan de inversión local, queda pendiente abordar soluciones a medio y largo plazo para la financiación de las haciendas locales, sobre las que también recae el mantenimiento y la prestación de buena parte de los servicios de interés general de mayor proximidad a los ciudadanos.

El fuerte arraigo alcanzado entre la población por las principales dimensiones de la protección social en España representa todo un desafío para los poderes públicos, te-

*Sostenibilidad, opinión
ciudadana y prioridades
de gasto*

niendo en cuenta la escasa disposición de los ciudadanos a renunciar a casi ninguno de los logros en este ámbito. De entre varias parcelas de las políticas sociales, la atención sanitaria (49,8 por 100) y las pensiones (13,3 por 100) son las áreas en las que mayor porcentaje de población no estaría dispuesto a admitir un recorte del gasto público en ningún caso, a los que habría que sumar un 14,3 por 100 que declaraban que no lo admitirían respecto a ninguna de las partidas⁷. Llegado el caso de que las Administraciones se vieran obligadas a gastar

7. CIS, *Actitudes hacia el Estado de Bienestar*, julio de 2008. Las otras partidas eran becas para la educación (4 por 100), prestaciones por desempleo (5 por 100), servicios sociales (4,1 por 100) y viviendas de protección oficial (4,8 por 100), más NS/NC (4,9 por 100).

menos en políticas y servicios públicos, los encuestados se decantan por centrar dicha reducción en las partidas como defensa (41,6 por 100), seguida de obras públicas e infraestructuras (23,1 por 100), política de ciencia y tecnología (14,4 por 100), transporte (12,7 por 100) y cultura (10,6 por 100). Apenas se encontraban partidarios de reducir el gasto en las áreas clásicas de las políticas sociales o la protección social, como la sanidad (1,8 por 100), las pensiones (2,4 por 100), la enseñanza (2 por 100), los servicios sociales (4,8 por 100) o la protección por desempleo (5,8 por 100).

Junto a la sostenibilidad financiera de la amplia red de protección social que se ha conseguido desplegar en España, sigue siendo necesario mayor esfuerzo para continuar mejorando la eficiencia en la gestión, la calidad y la igualdad en el acceso a las distintas prestaciones y servicios, lo que en algunos casos —como el de los servicios sociales y sanitarios, la investigación biomédica o las energías renovables— ofrece un amplio potencial de creación de empleo y desarrollo productivo que merece la pena seguir explorando.

2. Educación y sociedad del conocimiento

La actual situación de crisis económica y la necesidad de avanzar en el cambio de modelo productivo basado en la competitividad y el conocimiento, exige altos niveles de formación y cualificación de la mayor parte de la población. Por tanto, contar con una educación y formación de calidad es imprescindible para impulsar el crecimiento económico, el empleo y la cohesión social.

Sin embargo, el sistema educativo en sus niveles no universitarios, adolece hoy día de importantes problemas de calidad, entre los cuales destaca un alto índice de fracaso escolar, que se traduce sobre todo en el alto porcentaje de jóvenes que abandona prematuramente la educación, incluso sin el título en Graduado en Secundaria Obligatoria, y en bajos niveles en las competencias clave necesarias para desenvolverse adecuadamente en la sociedad del conocimiento. Estos déficits, además de mermar la capacidad de aprender a aprender del alumnado, son, en parte, la causa del bajo nivel de titulados en enseñanzas medias en España, y en particular en formación profesional, con las consecuencias negativas que esto tiene en el sistema productivo. También, se debe aumentar la escolarización en el primer ciclo de educación infantil, mejorar las competencias lingüísticas de la población joven, y mejorar las capacidades y el uso de las tecnologías de la información y comunicación.

Por su parte, el sistema universitario puede tener un papel destacado en un cambio en la especialización de la economía, impulsado por el desarrollo científico y tecnológico, terrenos en los que actualmente no destaca especialmente. Para ello, son necesarias ciertas mejoras que impulsen su papel como motor del crecimiento económico, innovación, investigación, competitividad, empleo e integración social. El sistema universitario español debe mejorar en algunos ámbitos, entre los que cabe señalar: la necesidad de redimensionar la

oferta universitaria, centrar la atención en la formación en competencias, subsanar el actual déficit de evaluaciones sobre la calidad de las instituciones universitarias, mejorar sus resultados académicos y de I+D+i, aumentar la movilidad y dotar a dicho sistema de una mayor capacidad de transferencia de conocimientos al tejido productivo.

Las consecuencias que para el avance del conocimiento y del desarrollo económico y social tiene la actual situación de la educación en España, exigen ampliar y mejorar la inversión en capital humano y a adaptar los sistemas de educación y formación (SEF) en respuesta a las nuevas demandas en materia de competencias que requieren las sociedades del conocimiento.

2.1. SITUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL EN EL PROCESO DE LISBOA

La Comisión Europea evalúa anualmente el progreso realizado por los Estados miembros para alcanzar los objetivos en materia de educación y formación fijados en Lisboa. El informe de 2008⁸ examina el progreso realizado por los Estados miembros de la UE-27 en el programa de trabajo de educación y formación para 2010.

RECUADRO III-2. PUNTOS DE REFERENCIA EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PARA 2010

1. La media europea de abandono escolar temprano de los jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y 24 años no debe superar el 10 por 100.
2. Reducir al menos un 20 por 100 respecto al año 2000 el porcentaje de jóvenes de 15 años que no poseen el mínimo requerido en comprensión lectora.
3. El 85 por 100 de los europeos de más de 22 años debe haber completado la enseñanza secundaria superior.
4. Aumentar el porcentaje de estudiantes de carreras científicas y tecnológicas hasta, al menos, el 15 por 100 en 2010, así como reducir el desequilibrio entre hombres y mujeres en estas especialidades.
5. Aumentar al 12,5 por 100 la media de participación de los adultos en formación continua.

Fuente: Consejo Europeo, *Conclusiones sobre los niveles de referencia del rendimiento medio europeo en educación y formación*, 5 de mayo de 2003 (DOCE 2003/ C 134/02).

1. Participación de la población en la educación y la formación a lo largo de la vida

En el último informe de seguimiento del programa de trabajo de educación y formación para 2010, se propone un índice compuesto para medir la participación en educación y aprendizaje permanente, que tiene en cuenta la participación en la educación infantil a los 4 años, la participación educativa de los jóvenes de 5 a 29 años, y el punto de referencia europeo de participación de los adultos en el aprendizaje permanente.

8. Comisión Europea. *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training based on indicators and benchmarks*. Commission Staff Working Document (July 2008) SEC (2008) 2293.

En España en el año 2005, junto a Francia, Finlandia, Austria o Bélgica, dicha participación (70) era superior a la media de la UE-27 (67,6). Mientras que el progreso en Europa es debido principalmente al avance en la educación infantil y universitaria, en España responde fundamentalmente al aumento de la participación de la población adulta en el aprendizaje permanente.

La educación infantil tiene importantes ventajas educativas y sociales. Es considerada como un medio eficaz para sentar las bases del aprendizaje posterior, prevenir el abandono escolar y es un factor particularmente importante en la reducción de las desigualdades causadas por factores como el nivel educativo de los padres, las diferencias en la lengua utilizada en casa y en la escuela, y el estatus socioeconómico de los padres. Por ello, el Consejo Europeo de Barcelona de 2002 ya estableció como objetivos la escolarización de al menos el 90 por 100 de los niños de más de tres años, y de al menos 33 por 100 de los menores de esa edad.

Participación en la educación infantil

En España, las tasas netas de escolarización en el primer ciclo (0-2 años) son bajas: 16,6 por 100 en el curso 2005-2006. Este valor nos sitúa todavía lejos del objetivo fijado por la Unión Europea y por el Gobierno de España en el PNR para 2010 (30 por 100), pero también de la situación de países como Bélgica (27,6 por 100 en 2004), Finlandia (37,5 por 100 en 2002) y Países Bajos (29 por 100 en 2004)⁹. Sin embargo, la tasa de escolarización de los niños a partir de los cuatro años en España en el año 2006 era próxima a la universalización (97 por 100). Esta situación nos sitúa por encima de la media de la UE-27 (82 por 100) y del objetivo europeo.

Se considera que la graduación de los jóvenes en enseñanzas secundarias post-obligatorias es imprescindible para realizar una carrera profesional y participar plenamente en el aprendizaje permanente. España, con un 61,1 por 100 de los jóvenes que posee dicho nivel en 2007, se sitúa a 24 puntos porcentuales del objetivo europeo establecido para 2010, pero también lejos de los objetivos más modestos establecidos por el PNR (74 por 100 en 2008 y 80 por 100 en 2010).

Participación en la educación post-obligatoria

Además, España no sólo continúa siendo el tercer país, después de Malta y Portugal, con menor proporción de personas de 20 a 24 años con este nivel de estudios, sino que es el único, junto a Luxemburgo, en el que dicha proporción ha disminuido desde el año 2000.

La sociedad del conocimiento requiere una proporción mayor de personas altamente cualificadas. Por ello, la proporción de graduados en educación superior es uno de los indicadores clave para medir el progreso en educación y formación¹⁰.

9. Si se consideran los centros dependientes de administraciones no educativas, España en 2006 habría superado dicho objetivo (Eurostat. EU-SILC 2006). Hasta la aprobación de la LOE los centros de la primera etapa de educación infantil podían depender de administraciones no educativas, en tanto que el carácter educativo de dicha etapa no había sido establecido. A medida que se vaya aplicando la LOE, se unificarán las fuentes dado que los datos de escolarización correspondientes a esta etapa dependerán exclusivamente de las Consejerías de Educación.

10. Consejo Europeo de mayo de 2007.

CUADRO III-4. EVOLUCIÓN DE LA UE-27 RESPECTO A LOS PUNTOS DE REFERENCIA 2010 EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

Indicadores de educación en la Unión Europea	% de la población de 25 a 64 años participando en educación y formación		% de la población de más de 22 años que ha completado al menos el nivel de E. secundaria 2.ª etapa (1)		% de jóvenes con abandono escolar temprano (2)		participación en FP inicial (3)		Graduados en Ciencia y Tecnología (4)		Indicador compuesto de participación en el aprendizaje permanente para las personas de 4 a 64 años	
	2001	2007	2000	2007	2000	2007	2000	2006(p)	2006	Crecimiento anual 2000-2006	2000	2005
UE-27	7,59 (5)	9,7(p)	76,6	78,1	17,6	14,8	55,1	51,7	13,0	4,4	62,5	67,6
Europa del sur y Mediterráneo												
Chipre	3,4	8,4	79,0	85,8	18,5	12,6	14,2	13,3	4,3	8,1	54,1	61,1
España	4,4	10,4	66,0	61,1	29,1	31,0	33,5	42,5	11,5	2,6	65,9	70,3
Francia	2,7	7,4	81,6	82,4	13,3	12,7	57,4	43,1	1,2	70,3	65,9	70,3
Grecia	1,2	2,1	79,2	82,1	18,2	14,7	32,1	33,9	5,8	:	44,5	49,9
Italia	4,5	6,2	69,4	76,3	25,3	19,3	24,6	60,5	12,4(05)	13,8	63,5	66,8
Malta	4,6	6,0	40,9	54,7	54,2	37,6	24,8	46,9	5,0	8,1	65,1	64
Portugal	3,3	4,4(p)	43,2	53,4	42,6	36,3	7,0	31,5	12,6	11,1	55,3	59,4
Europa del norte												
Dinamarca	18,4	29,2	72,0	70,8(b)	11,6	12,4	54,7	47,8	13,8	2,1	77,3	89,6
Finlandia	17,2	23,4	87,7	86,5	8,9	7,9	55,3	65,4	17,9	2,7	62,8	70,4
Suecia	17,5*	32,0	85,2	87,2	7,7	12,0	48,8	55,1	15,1	3,7	76,5	95,2
Europa del centro-oeste												
Alemania	5,2	7,8	79,2	82,1	14,9	12,7	63,2	59,4	10,7	4,4	61,8	66,1
Austria	8,2	12,8	85,1	84,1	10,2	10,9	71,1	77,9	10,8	7,0	61,9	68,1
Bélgica	6,4	7,2	81,7	82,6	12,5	12,3	66,8i	69,5	10,6	1,2	69,9	73,6
Irlanda	—	7,6	82,6	86,7	14,7	11,5	:	33,4	21,4	1,0	54,8	53,2
Luxemburgo	5,3	7,0	77,5	70,9	16,8	15,1	63,5	62,9	:	:	60,5	66
Países Bajos	15,9	16,6	71,9	76,2	15,5	12,0	68,3	67,5	9,0	6,0	78,3	71,1
Reino Unido	20,9	26,6	76,2	78,1	18,4	13,0	67,3i	41,7	17,8	3,4	85,4	91
Europa del Este												
Eslovenia	7,3	14,8	88,0	91,5	7,5	4,3	72,3	66,2	9,5	0,9		
Estonia	5,4	7,0	79,0	80,9	14,2	14,3	32,5	30,9	11,2	7,1		
Hungría	2,7	3,6	83,5	84,0	13,8	10,9	10,3	23,7	5,8	3,2	58,4	61,9
Letonia	—	7,1	76,5	80,0	19,5	16,0	38,6	34,3	8,9	2,4	54,1	61,1
Lituania	3,5	5,3	78,9	89,0	16,7	8,7	39,6	25,7	19,5	6,3	48,8	56,6
Polonia	4,3	5,1	88,8	91,6	7,9	5,0	64,3	44,0	13,3	13,8	44,3	47,2
República Checa	—	5,7	91,2	91,8	5,5	5,5	80,2	79,3	10,0	8,9	57	62,8
República eslovaca	—	3,9	94,8	91,3	5,6	7,2	78,6	73,7	10,3	12,3	56,6	55,4

(p) Datos provisionales.

(e) Datos estimados.

(1) Según la correspondencia CNEB-2000-ISCED-97, este nivel incluye segunda etapa de educación secundaria (general -bachillerato- y Grado medio de enseñanzas profesionales y de régimen especial) y enseñanzas para la formación e inserción laboral que precisan de una titulación de estudios secundarios de primera etapa para su realización. (2) Porcentaje de Jóvenes entre 18 y 24 años que no ha completado la E. Secundaria 2.ª etapa y no sigue ningún tipo de estudio-formación. (3) Porcentaje de estudiantes en FP sobre total de estudiantes en el nivel E. Secundaria 2.ª etapa. (4) Graduados por 1.000 habitantes entre la población de 20 y 29 años.

Fuente: Eurostat y Comisión Europea, "Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training based on indicators and benchmarks". Commission Staff Working Document (July 2008) SEC (2008) 2293.

En los últimos años en toda Europa se está produciendo un descenso de la población en edad de cursar estudios universitarios, más acusado en los países del Sur. Mientras en Europa esta tendencia se ve en parte contrarrestada por el aumento de las tasas de escolarización y el aumento del número de estudiantes extracomunitarios, en España las tasas de escolarización apenas han variado en los últimos años y la afluencia de estudiantes extranjeros no es alta. Así, mientras en la UE-27, el número de estudiantes ha tenido un crecimiento anual del 2,8 por 100 entre 2000 y 2006, en España ha decrecido a un ritmo del 0,4 por 100 anual. Consecuentemente, mientras que el número de graduados en Educación terciaria en la UE-27 se ha incrementado en este periodo a un ritmo del 5,4 por 100 anual, en España este crecimiento ha sido del 1,6 por 100. Además, hay que señalar que la disminución de la población joven en Europa, sobre todo en el sur y en los nuevos países miembros, se incrementará más a partir de 2010, lo que les situará en una posición menos competitiva respecto a las economías emergentes, en las que el crecimiento de los graduados es especialmente rápido¹¹.

Participación en la educación universitaria

En un contexto socioeconómico y laboral de creciente incertidumbre y de rápidas transformaciones, la mejora permanente de los conocimientos y competencias de la población adulta, se convierte en una apuesta estratégica. Según el indicador europeo de participación de la población adulta en actividades de aprendizaje, en 2007 el 10,4 por 100 de la población española de entre 25 y 64 años había participado en alguna acción educativa o formativa. Este porcentaje es superior al promedio de la UE-27 (9,5 por 100), y aunque no se halla demasiado alejado del punto de referencia europeo, sí lo está respecto a países como Reino Unido (20 por 100), Finlandia (23,4, por 100), Dinamarca (29,2 por 100), y Suecia (32,4 por 100).

Participación de los adultos en el aprendizaje permanente

2. Competencias clave para el aprendizaje permanente

Con la intención de cubrir las competencias clave en el aprendizaje, la Comisión propone en su documento sobre el seguimiento de 2008 cinco indicadores centrales: capacidad lectora, en matemáticas y ciencias, habilidades en TIC, lingüísticas, cívicas, así como la capacidad de aprender a aprender.

La Unión Europea ha venido apuntando sucesivamente la necesidad de mejorar los niveles en las competencias clave necesarias para desenvolverse adecuadamente en la sociedad del conocimiento: matemáticas, ciencia, y, sobre todo,

11. Rusia (8,8 por 100), China (6,2 por 100) o Brasil (10,1 por 100).

*Competencias clave:
lectura, matemáticas
y ciencia*

lectura. No en vano, uno de los puntos de referencia establecidos en materia de educación y formación es reducir el porcentaje de estudiantes con bajo rendimiento en lectura (al 17 por 100 en 2010). En España, como se ha visto en anteriores Memorias del CES, y en su reciente Informe sobre sistema educativo y capital humano, la situación es preocupante. El porcentaje de alumnado con bajos niveles de rendimiento en matemáticas, ciencias y lectura es muy elevado y, lo que es peor, su evolución en los últimos años ha sido negativa. Esta situación es aún más inquietante si se consideran estas competencias en el contexto de una economía globalizada, pues las proporciones de alumnado con bajos rendimientos en países como Australia, Corea o Canadá son menores.

Por otro lado, el estudio PIRLS 2006¹² evalúa la competencia lectora del alumnado de 10 años de edad que está cursando primaria, y por tanto aprendiendo a leer¹³. Los datos sobre rendimientos promedio, la distribución por niveles de rendimiento, el grado de equidad del sistema, la relación entre los factores de contexto personal y sociocultural del alumno y los rendimientos, concuerdan en buena medida con los que el alumnado español viene obteniendo en las evaluaciones internacionales, como PISA o TIMSS. Sin embargo, el estudio arroja resultados interesantes sobre la enseñanza de la lectura en España que contrastan con algunos países del entorno europeo (recuadro III-3).

El aprendizaje de un idioma extranjero durante la educación obligatoria está generalizado en toda Europa, excepto en Irlanda y Escocia, mientras que el de un segundo idioma es opcional. En el año 2006, España se encuentra en la undécima posición de la UE-27 en el número medio de idiomas que se enseñan en educación secundaria inferior —ESO— (1,4), el quinto en bachillerato (1,2) y el octavo en formación profesional (1). El peso del alumnado que estudia dos idiomas en 2006 en estos tres niveles educativos es del 40,4 por 100; 27,3 por 100 y 2,7 por 100 respectivamente, proporciones muy alejadas de países como Francia, Portugal o Finlandia. En ambos niveles, el inglés es el idioma más común y, como en el resto de los países latinos, el francés es el segundo idioma más aprendido.

*Competencias
lingüísticas*

12. International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) *“Progress in International Reading Literacy Study”*, 2006.

13. Se valora la adquisición de conocimientos lingüísticos, centrándose en los procesos de comprensión (obtención de información, inferencia directa, interpretación, etc. de la información) y los propósitos de lectura (como experiencia literaria o para obtención de información).

RECUADRO III-3. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA ENSEÑANZA DE LA LECTURA EN ESPAÑA CON RELACIÓN A EUROPA

- Sólo un 40 por 100 del alumnado español, frente al 57 de la media internacional, tiene profesores con formación específica en didáctica de la lectura.
- El uso de los libros de texto como base de la lectura está más extendido en España (90 por 100) que en la media internacional (77 por 100).
- Cerca de la mitad del alumnado internacional (48 por 100) utiliza series graduadas de lecturas infantiles como material complementario; mientras que en los colegios españoles este recurso es menos utilizado (34 por 100). Además, en España se usa menos la técnica de trabajo de lectura en parejas o grupos pequeños.
- El empleo de recursos informáticos para reforzar el aprendizaje de la lectura se utiliza con menor frecuencia en España (49 por 100), que en países como los Estados Unidos, Suecia (60 por 100) o Dinamarca (72 por 100).
- La utilización de la biblioteca escolar en España es menor (el 26 por 100) que en otros países como Estados Unidos (83 por 100) o Suecia (58 por 100).
- Aproximadamente 2/3 del alumnado internacional frente a 1/3 en España, son evaluados por sus profesores para agruparles en la clase según su nivel de lectura.

Fuente: MEC. Instituto de Evaluación. PIRLS 2006. *Estudio Internacional de Progreso en Comprensión Lectora de la IEA. Informe Español*, 2007.

Los indicadores europeos disponibles hasta el momento evalúan la enseñanza de idiomas pero no las competencias lingüísticas, aunque esta situación cambiará pronto con la puesta en marcha de una nueva encuesta al respecto. Sin embargo, como se verá posteriormente, el sistema educativo español no ha sido capaz tradicionalmente de proporcionar unos buenos niveles de uso de lenguas extranjeras, lo que ha llevado a algunas comunidades autónomas a desarrollar programas de bilingüismo en las escuelas públicas, aunque los enfoques y metodologías adoptados son muy diversos.

A través del Informe PISA 2006, se han creado dos escalas sobre el uso de las TIC de los alumnos de 15 años: una, sobre autoconfianza en las TIC y uso de programas, y otra, sobre autoconfianza en Internet y uso del mismo.

En ambas escalas, España se sitúa en una posición intermedia. Mientras el uso de Internet y la autoconfianza están relacionadas de una manera clara y positiva, un mayor uso de programas no está relacionado con una mayor autoconfianza en las TIC. Además, los chicos que declaran tener altos niveles de autoconfianza en el uso de Internet no tienen necesariamente altos niveles en el uso de ordenadores.

Competencias en TIC

Con relación a las competencias en TIC de la población adulta, la información disponible es aún muy limitada. Existen grandes diferencias en el uso de ordenadores e

Internet, por edad y nivel educativo, aunque estas diferencias son menores en los países escandinavos y mayores en el sur y este de Europa. Además, aunque la tendencia en los últimos tres años en UE-27 es hacia un mayor uso de Internet y de los ordenadores por parte de la población adulta, las diferencias por nivel educativo y edad no se estrechan. La proporción de adultos en España que declaran que no pueden realizar ninguna tarea con el ordenador¹⁴ es algo superior que la media europea (40 por 100) y con relación a las tareas relacionadas con el uso de Internet¹⁵, el patrón es similar.

3. *Equidad e inclusión social en la educación*

El Consejo Europeo de marzo de 2008 confirmó la necesidad de combatir la pobreza y la exclusión social dentro de la Estrategia de Lisboa y destacó como retos, la elevada proporción de jóvenes con escasas competencias lectoras, el abandono escolar temprano, y el alumnado de origen extranjero o con desventajas.

La Comisión, este año también ha destacado la necesidad de proveer a todos los alumnos de las competencias que van a necesitar a lo largo de sus vidas en una sociedad del conocimiento cada vez más globalizada y que cambia muy rápidamente¹⁶. Esto comprende la necesidad de: incrementar los niveles de comprensión lectora y numérica, reforzar la capacidad de aprender a aprender, modernizar los currículos y los recursos didácticos, y de mejorar tanto la formación del profesorado, como la evaluación. Además, es necesario proveer una calidad de la enseñanza a todos los estudiantes, lo que implica generalizar la educación infantil, mejorar la equidad, reducir el abandono escolar temprano, y mejorar los apoyos escolares al alumnado con necesidades especiales. Por otro lado, la presencia de alumnado de origen extranjero tiene importantes implicaciones para los sistemas educativos europeos, situándose actualmente¹⁷ los temas claves al respecto en torno a cómo prevenir la creación de escuelas segregadas, afrontar la creciente diversidad en las aulas y mejorar las capacidades del profesorado para afrontarlas.

La actual sociedad del conocimiento es una sociedad basada en el aprendizaje, y éste exige que los individuos sean capaces de aprender a aprender, capacidad que es menor en aquellos alumnos que han abandonado tempranamente el sistema escolar¹⁸.

14. Mover ficheros, copiar y pegar, cálculos aritméticos en una hoja de cálculo, comprimir ficheros, instalar nuevos dispositivos y escribir con un programa de ordenador.

15. Utilizar un buscador, enviar correo con archivos adjuntos, correo *on-line* y chatear, usar Internet para realizar llamadas telefónicas, utilizar ficheros compartidos y crear una página web.

16. Comisión Europea, *Mejorar las competencias en el siglo XXI: Agenda para la cooperación europea en las escuelas*, COM (2008) 425 final, 3.7.2008.

17. Comisión Europea. Libro Verde. Inmigración y movilidad: retos y oportunidades de los sistemas educativos de la UE, COM (2008) 423 final, 3.7.2008.

18. Población entre 18-24 años que abandona los estudios habiendo alcanzado como máximo el título de Graduado en ESO.

Por ello, el abandono escolar temprano tiene graves consecuencias, tanto en términos laborales, como de exclusión social. España continúa teniendo en 2007 uno de los porcentajes de abandono escolar temprano más altos de la UE-27 (31 por 100), llegando a duplicar la media europea (14,8 por 100). Esta realidad nos sitúa, sólo por encima de Malta y Portugal, y a mucha distancia de alcanzar el objetivo europeo establecido para 2010 (10 por 100). Además, en España este problema ha aumentado casi un punto porcentual (0,9) desde el año 2000, frente a la clara tendencia descendente de la Unión Europea (-2,8 puntos porcentuales) en el mismo periodo.

El abandono escolar temprano

El abandono escolar temprano es mayor entre los hombres que entre las mujeres, aunque las diferencias por sexo en España son bastante superiores (en torno a once puntos porcentuales) a la media europea (cuatro puntos porcentuales). Otra de las características es la mayor incidencia del abandono escolar temprano entre la población inmigrante, que en España arroja una de las tasas más altas de la Unión Europea (44,3 por 100), tan sólo superada por Portugal (51,2 por 100), Italia (49,6 por 100) y Grecia (45 por 100). Esta situación invita a reflexionar sobre el modo en que se está llevando a cabo la integración educacional de esta población, que ya representa en España el 9,4 por 100 del total de estudiantes no universitarios.

La mayoría del alumnado con necesidades educativas especiales (NEE) en España está escolarizado en centros integrados, y aunque ha aumentado ligeramente la proporción de alumnado escolarizado en centros de educación especial (0,4 por 100 en 1999 y 0,6 por 100 en 2008), es uno de los países, junto a Italia, Grecia, Portugal o Suecia, con menor proporción de alumnado matriculado en este régimen. La provisión es mayoritariamente pública en el caso de la educación integrada y prácticamente equilibrada en los centros de educación especial.

Alumnado con necesidades educativas especiales (NEE)

Durante la educación infantil la escolarización del alumnado con NEE es muy baja. En los niveles obligatorios, los problemas más importantes empiezan a manifestarse en la etapa de secundaria, dada la dificultad de aplicar una educación inclusiva. Por ello, aunque cada vez más los jóvenes con NEE consiguen concluir los estudios obligatorios, existe todavía una alta proporción de ellos que no consiguen finalizarlos. Esta situación, junto a otros problemas de muy diversa índole, determina que la matriculación en los niveles post-obligatorios y universitarios sea todavía escasa.

El avance educativo en España, ha estado acompañado de una mayor equiparación entre las distintas generaciones y entre ambos sexos. Además, tanto en España como en Europa, las mujeres tienen un mejor rendimiento educativo en la educación

Educación y género

obligatoria. Sin embargo, dicho rendimiento varía según el tipo de estudios. En este sentido, dada la estrecha relación entre los resultados del aprendizaje y el interés por las materias, se hace especialmente necesario el cuidado de los entornos del aprendizaje, de manera que se corrija esta diferenciación. Además, las diferencias en preferencias y rendimientos educativos en los niveles obligatorios son la base del importante problema de segmentación por razón de género en la elección de los estudios profesionales y universitarios. De hecho, aunque las mujeres son mayoría tanto en las universidades españolas como europeas, hay más hombres que mujeres graduadas en Matemáticas, Ciencia y Tecnología —MST— (31,6 por 100 en la UE-27 y 30 por 100 en España).

La compensación de las desigualdades de origen (económicas, sociales, étnicas...) es uno de los grandes retos de los sistemas educativos, pues estas desigualdades afectan significativamente a las oportunidades de alcanzar altos niveles educativos. Las evidencias sobre la influencia del nivel sociocultural de las familias en el rendimiento educativo de los alumnos, y en los abandonos escolares, y la situación de España a este respecto¹⁹, muestran la necesidad de seguir avanzando en este terreno.

Por otro lado, en el caso de los alumnos inmigrantes, aunque sus peores rendimientos educativos están muy vinculados con su peor situación socioeconómica, según el Informe PISA dicha situación no explica plenamente sus mayores desventajas educativas. Otros factores como el aprendizaje de otra lengua, diferentes expectativas educativas, diversos modelos de conducta, o que en la mayoría de los países, incluida España, es menor y/o más tardía su escolarización infantil, pueden estar en la base de dichas diferencias. Otros indicadores que muestran la necesidad de mejorar la integración de este alumnado en nuestro país, son sus mayores tasas de abandono escolar temprano respecto a los nativos, o su menor matriculación en las enseñanzas post-secundarias.

Por otro lado, aunque España, con datos de 2004, era el país con mayor movilidad intergeneracional de los 8 países considerados por la OCDE²⁰ (con un 40 por 100 de estudiantes universitarios cuyos padres eran trabajadores manuales), el nivel social y educativo de los padres sigue ejerciendo una importante influencia sobre el nivel de cualificación de los hijos y sus resultados educativos, de modo que la movilidad social ascendente derivada de la educación no es tan alta como sería deseable. El acceso a los estudios universitarios

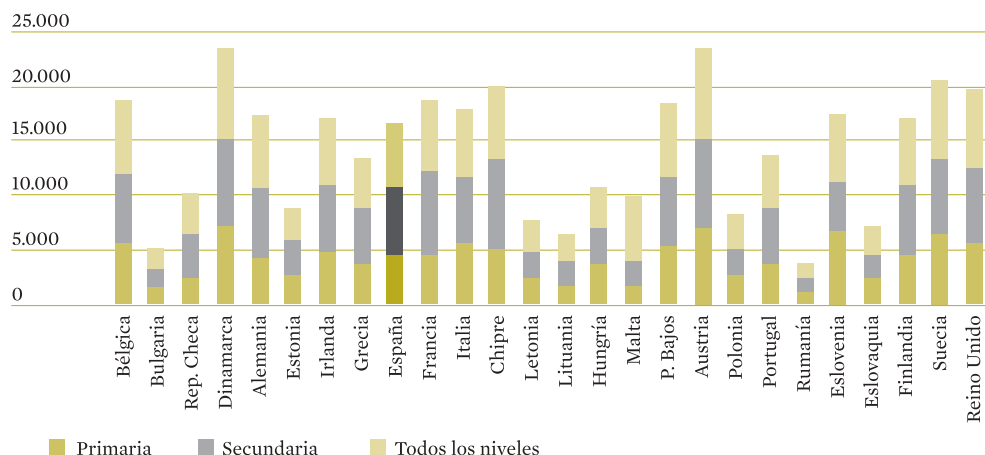
Compensación de las desigualdades de origen

Transmisión intergeneracional de las desventajas educativas

19. España se encuentra entre los países en los que menor nivel educativo han alcanzado los padres de los niños de 3 a 6 años: el 40 por 100 tiene un nivel educativo de educación obligatoria o menor.

20. OCDE, *Education at a Glance 2008*. Los países considerados son: Irlanda (18 por 100), Finlandia (29 por 100), Países Bajos (5 por 100), Francia (19 por 100) Portugal (29 por 100), Austria (20 por 100) y Alemania (16 por 100).

GRÁFICO III-1. GASTO ANUAL POR ALUMNO EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS Y PRIVADAS, 2005
(En unidades de paridad de compra (PPA), a tiempo completo)



Fuente: Eurostat.

se ve obstaculizado en los colectivos con menor renta y nivel de estudios por barreras de tipo económico, por obstáculos socioculturales (desinformación, aversión al riesgo...), pero también por impedimentos de tipo académico, es decir, de superación de niveles educativos previos.

4. Inversión en educación y formación

El gasto anual en educación por alumno de España se sitúa ligeramente por encima de la media UE-27, tanto en su totalidad, como en el nivel de primaria y secundaria. Es asimismo muy similar, e incluso superior, al de países con buenos resultados educativos, como Polonia, Finlandia, Irlanda o Alemania (gráfico III-1).

La evolución del gasto por alumno en el decenio comprendido entre 1995 y 2005 ha sido positiva, tanto en el nivel primario como en el secundario (31 por 100) y similar al producido en la OCDE (30 por 100) y la UE-19 (32 por 100), aunque buena parte de dicho incremento se ha debido principalmente a la fuerte reducción del alumnado en dichos niveles (25 por 100), lo que supone un incremento menor en términos reales (9 por 100), pero aún así positivo²¹. Sin embargo, el gasto por alumno en la educación superior en España, no sólo se ha incrementado (51 por 100) a un ritmo notablemente superior al de la media de la OCDE (12 por 100) y la Unión Europea (10 por 100), sino que este aumento se produce en un contexto en el que la matrícula de estudiantes ha disminuido solamente 7 puntos porcentuales.

21. OCDE, *Education at a glance 2008*.

El gasto público con respecto al PIB ha evolucionado en España a la inversa que en la OCDE y la UE-19 entre 1995 y 2005, incrementándose la diferencia de España con respecto a la media de la OCDE y de la UE-19. Así, mientras que en España se ha reducido el gasto (del 4,6 al 4,2 por 100), en la OCDE ha aumentado (del 5,3 al 5,4 por 100) y en la UE-19 se ha mantenido constante (5,3 por 100).

5. Modernizar la educación en sus diferentes niveles

El aumento de la autonomía de los centros, en la línea de los países nórdicos es una de las recomendaciones que vienen haciéndose desde distintas instancias para mejorar los resultados educativos. También se destaca la conveniencia de destinar esfuerzos a potenciar la dirección de los centros escolares²², dada su influencia en la motivación del profesorado, en el clima educativo del centro, en el aprendizaje de los alumnos y sus resultados educativos²³, e incluso en minimizar el impacto que el estatus socioeconómico familiar tiene en los rendimientos del alumnado²⁴.

Los centros españoles, en términos generales, tienen reducidos niveles de autonomía. Al igual que los países del sur de Europa, como Grecia, Francia y Portugal, la transferencia de responsabilidades ha sido limitada²⁵. Conviene destacar que existen diferencias importantes según la titularidad de los mismos. Los privados tienen plena capacidad de decisión en los aspectos relacionados con la gestión del personal docente, con la enseñanza impartida (elección de libros de texto y contenidos del curso), o con el alumnado (normas de admisión, evaluación y disciplina). Los públicos, por el contrario, apenas tienen autonomía para tomar decisiones sobre estos aspectos, a excepción de la elección de libros de texto. Los privados concertados están en un nivel intermedio de autonomía. Pueden decidir sobre algunas cuestiones relacionadas con el alumnado y la enseñanza, pero no tienen capacidad para determinar los salarios de los profesores, aunque sí su contratación y despido.

Gran parte de los resultados en materia educativa depende de la calidad y el prestigio de la profesión docente. Pero la complejidad de la labor docente esta aumentando por los constantes cambios sociales y económicos que vienen aconteciendo en los últimos años. Por ello, desde las instituciones europeas se han venido publicando diversos informes que tratan de analizar los actuales retos a los que se enfrenta esta profesión y las medidas más adecuadas para

Potenciar la autonomía de los centros escolares en España

Mejorar la calidad docente en los colegios

22. *Op. cit.* COM (2008) 425 final.

23. OCDE, *Improving School Leadership*, 2008.

24. European Commission. Joint Research Centre. *The role of school leadership on student achievement: evidence from TIMSS 2003*, European Communities, 2008.

25. Eurydice: *School autonomy in Europe. Policies and measures* (2007).

afrontarlos²⁶. En España, la situación no es demasiado buena, siendo necesario mejorar la formación inicial y continua de los profesores, haciéndola más acorde a los requerimientos educativos actuales. Además, a estas circunstancias se añade una situación del profesorado que se declara en buena parte insatisfecho por el escaso prestigio de su profesión, por la necesidad de adaptación continua a las reformas educativas, por una excesiva acumulación de roles y por los crecientes problemas disciplinares en el aula. A estas cuestiones se unen otros aspectos relacionados con el puesto de trabajo, como la elevada tasa de temporalidad y una importante movilidad tanto geográfica como funcional.

En España casi todos los colegios tienen ordenadores (96 por 100), y el número medio de estudiantes por ordenador es de 9. Además el 81 por 100 de los colegios dispone de acceso a Internet de banda ancha. Estos datos, nos sitúan por encima de la media de la UE-15. A pesar del avance registrado desde el año 2001 (10 puntos porcentuales), solo el 53 por 100 de los colegios españoles dispone de su propia página web frente al 62 por 100 de la UE-15.

Las TIC en las escuelas

La disponibilidad de ordenadores, no significa que los estudiantes los utilicen a menudo en las escuelas, siendo un hecho generalizado en toda Europa que su utilización es mucho más frecuente en casa que en el colegio. En España, según datos de PISA 2006, sólo el 3,3 por 100 del alumnado de 15 años utiliza el ordenador en la escuela todos o casi todos los días, mientras que el 70 por 100 lo utiliza diariamente en casa. Aunque las pautas de utilización son muy variables en Europa²⁷, en España esta situación puede estar vinculada con la menor utilización de las TIC por parte del profesorado.

La participación de los jóvenes españoles en la formación profesional reglada (FPR) es bastante más baja (42,5 por 100) que la existente para la UE-27 (51,7 por 100) en 2006, a pesar del aumento registrado en nuestro país desde el año 2000 (33,5 por 100). Sólo Chipre, Grecia y Portugal, Irlanda y cuatro países de Europa del Este tienen proporciones inferiores. Sin embargo, el intento europeo de mejorar la imagen y atractivo de la formación profesional inicial, incrementando el acceso a los niveles de educación universitaria ha sido bastante positivo en el caso español²⁸.

Baja participación del alumnado español en la formación profesional reglada

26. Eurydice: *The teaching profession in Europe*. 2001. Eurydice. *La profesión docente en Europa: perfil, tendencias y problemáticas*. 2003; OCDE: *La cuestión del profesorado: atraer, capacitar y conservar a profesores eficientes*. Resumen en español. 2004.

27. Alemania o Finlandia tienen porcentajes similares de utilización diaria de ordenadores en las escuelas.

28. Así, según el Informe de seguimiento de los objetivos en educación y formación (SEC-2008, 2293) mientras en Reino Unido, Bélgica o Noruega, más de la mitad del alumnado matriculado en FP, lo está en programas que sólo permiten acceder al mercado laboral; en España, Dinamarca e Irlanda, alrededor del 40 por 100 de los estudiantes están matriculados en este tipo de programas.

Finalmente, según las instituciones educativas europeas²⁹, el establecimiento de marcos nacionales y europeos de cualificaciones, es uno de los elementos de la política educativa que tiene un mayor impacto sobre estos estudios, pues aumentan su relevancia para el mercado de trabajo, y por tanto, mejoran la imagen y el atractivo de la formación profesional. Por ello, en el caso español sería deseable que el ritmo de avance a este respecto fuera más rápido que el mantenido hasta este momento.

Según el Comunicado de la VI Cumbre Ministerial del Proceso de Bolonia³⁰, en España, a pesar de cierto retraso en el inicio de la implantación del EEES, se han producido avances positivos durante los dos últimos años, habiendo completado aproxi-

Avances y retos en el proceso de Bolonia

madamente un 80 por 100 del mismo, en la línea de países como Francia (81 por 100) o Alemania (76 por 100). El progreso ha sido especialmente positivo con relación a la evaluación de la calidad, reconocimiento de la experien-

cia y el aprendizaje a lo largo de toda la vida, así como en la implementación del sistema de ciclos y de los créditos ECTS. Sin embargo, todavía existe cierto retraso con relación a algunos aspectos relacionados con el reconocimiento mutuo de las cualificaciones, como la Convención de Reconocimiento de Lisboa³¹ o el suplemento al título, así como en la puesta en marcha del Marco Nacional de Cualificaciones. Además de progresar en estos aspectos, en opinión del CES, la actual situación de cambio debe convertirse en una oportunidad para la revisión de la provisión de estas enseñanzas.

Además de aumentar los graduados en educación superior, la Unión Europea estableció como punto de referencia que el número total de graduados en matemáticas, ciencia y tecnología (MST) en la Unión Europea debería incrementarse al menos un 15 por 100 antes de 2010. Tanto en la Unión Europea como en España, el crecimen-

Incrementar el número de titulados superiores en ciencias, matemáticas y tecnología

to relativo de graduados en MST es menos fuerte en términos relativos que en números absolutos por el descenso poblacional de esta cohorte de edad. En España, la tendencia de mejora en la proporción de graduados en ciencias y tecnología se ha invertido en el último año, ya que se sitúa por debajo del nivel conseguido en el año

2002 (11,9 por 1.000). Además, en 2006 la proporción de graduados en MST entre la población de 20 a 29 años es inferior en España (11,5 por 1.000) que en la UE-27 (13 por 1.000).

Ante esta situación, la necesidad de que más estudiantes españoles se inclinen hacia estas disciplinas, es de gran importancia para avanzar en un cambio de modelo productivo, para lo cual sería necesario potenciarlas, tanto en el ámbito universitario,

29. *Op. cit* SEC (2008) 2293.

30. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, *The Bologna Process 2020-The European Higher Education Area in the new decade*. Lovaina, 28-29 abril 2009.

31. Es un sistema de defensa del titulado que obliga a la universidad que rechaza una homologación a argumentarlo.

como en etapas anteriores. Así, serían necesarias medidas de muy diversa índole con el fin de mejorar la articulación del currículo entre ambos niveles, aumentar los rendimientos educativos en estas disciplinas tanto en los niveles obligatorios como universitarios, incidir en los entornos de aprendizaje para reducir las diferencias por género en la elección de estudios, e intensificar la orientación hacia los mismos.

Por otro lado, aunque la Unión Europea ya tiene actualmente un número importante de licenciados en MST en comparación con Estados Unidos o Japón, hay que destacar que el número de graduados en estas disciplinas está creciendo muy rápidamente en algunas economías emergentes, y que la disponibilidad de un amplio stock de graduados en MST en países con más bajos salarios está teniendo un creciente impacto en las industrias de alta tecnología a nivel mundial.

La importancia de promover la movilidad de los estudiantes y de eliminar los obstáculos a la misma ha sido puesta de manifiesto por las instituciones europeas en numerosas ocasiones, siendo actualmente una parte esencial en la creación del EEES. A pesar de los instrumentos europeos puestos en marcha, los desincentivos a la movilidad aún persisten, y las estrategias nacionales para favorecerla son insuficientes, siendo los programas europeos (Sócrates, Erasmus) los principales apoyos a la misma.

*Necesidad de promover
la movilidad
internacional
de los estudiantes*

En España, al igual que en la mayoría de los países europeos, se ha producido un aumento del porcentaje de alumnado extranjero desde año 2000, aunque la situación de partida es inferior (1,4 por 100) a la de la UE-27 (5 por 100) y el progreso menor (en 2006, España 2,9 por 100 y en la UE-27, 8,9 por 100). Por otro lado, existe una gran divergencia entre países con relación a la proporción de sus estudiantes matriculados en el extranjero, situándose España entre aquellos (junto a Reino Unido y Polonia) con un porcentaje inferior al 1,5 por 100. Por tanto, España se encuentra entre los países³² que tienen más estudiantes extranjeros en sus respectivos países que los que envían fuera.

España continúa siendo³³, por quinto año consecutivo, el primer país receptor de estudiantes Erasmus dentro de la UE-27 (el 17,4 por 100 del total vinieron a nuestro país) seguido por Francia (13 por 100) y Alemania (10,8 por 100). Además, es el tercer país que más estudiantes Erasmus envía fuera (14,6 por 100), detrás de Alemania (15,6 por 100) y Francia (15 por 100).

Los sistemas universitarios deben modernizarse con vistas a aumentar su competencia internacional, ya que tanto el sistema universitario español como el EEES, deben responder a los requerimientos de la sociedad del conocimiento con la misma intensidad que otras universidades del mundo.

*Mejorar la calidad de las
universidades en un
contexto internacional*

32. Junto a Bélgica, Francia, Alemania, Austria, Suecia y Reino Unido.

33. European Comission, DG Education and Culture.

Ninguna universidad española se encuentra entre las 100 mejores, según los dos principales rankings internacionales sobre la calidad de las universidades³⁴. A pesar de las críticas y limitaciones de estos, y del surgimiento de diferentes iniciativas internacionales en la misma dirección, todavía no hay un consenso claro sobre los indicadores que deberían ser utilizados para medir la calidad de las instituciones de educación superior, no siendo mejor la situación española al respecto.

2.2. LA CALIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL

El curso escolar 2008-2009 se inició con una previsión de alumnado en enseñanzas no universitarias de 7.419.989, lo que significa 193.325 alumnos más (2,7 por 100) que en el curso 2007-2008. Continúa así el crecimiento iniciado hace seis años, derivado tanto del aumento significativo de los nacimientos que se viene produciendo en España desde el año 1999, como de la continuada incorporación de alumnado procedente del extranjero (gráfico III-2).

Sigue aumentando el censo escolar

Un año más se mantiene la distribución del alumnado matriculado en el conjunto de las enseñanzas no universitarias por titularidad del centro, con un 67,4 por 100 que asistió a centros públicos, un 26 por 100 a centros concertados y un 6,6 a privados, no mostrando cambios significativos respecto a los años lectivos anteriores, su distribución por nivel educativo y comunidad autónoma.

La participación en enseñanzas no universitarias del alumnado extranjero en España se situó cercana a los 700.000 alumnos (695.190), mientras que en el curso 1997-98 era tan sólo de 72.335 alumnos. Esa cifra implica que los extranjeros representan un 9,4 por 100 del total de estudiantes de tales niveles. Además, lejos de ser homogéneo, la proporción de alumnado foráneo supera la media estatal en Baleares (14,4 por 100), La Rioja (15,1 por 100), Madrid (13,9 por 100), Cataluña (12,4 por 100), Comunidad Valenciana (12 por 100) y Murcia (12,2 por 100). El menor volumen relativo de estudiantes extranjeros corresponde a Extremadura (2,9 por 100), Galicia (3,2 por 100) o Asturias (4,5 por 100).

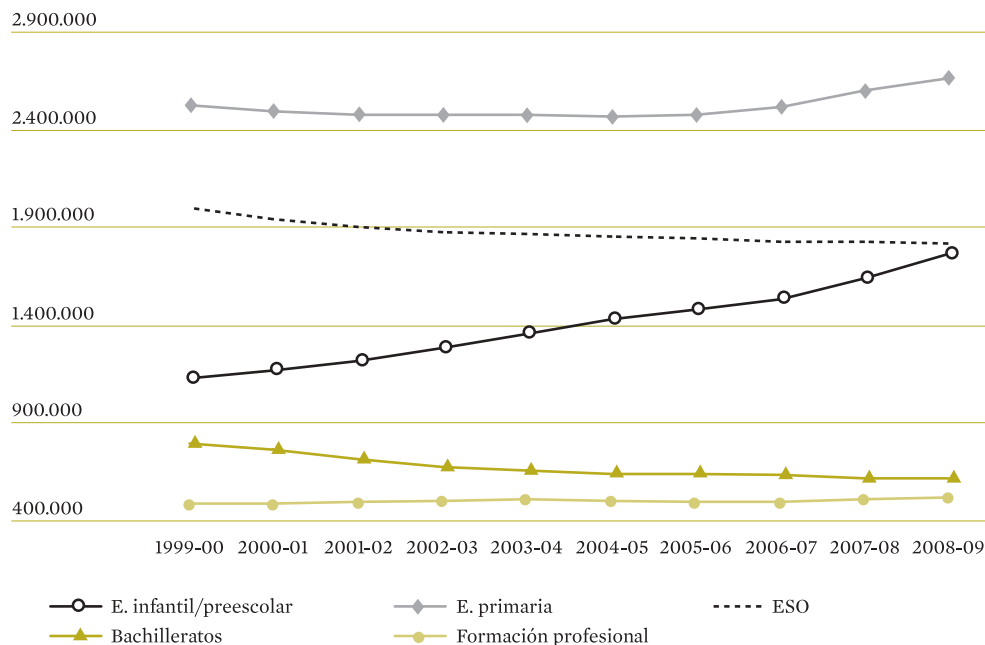
Continúa el aumento del alumnado extranjero y su diferente distribución territorial

Por otro lado, su presencia es bastante más alta durante la educación obligatoria (11,2 por 100 en primaria y 10,8 en ESO), que en la educación secundaria superior (4,4 por 100 en el bachillerato y 6,8 en la formación profesional).

El desequilibrio en la distribución de los alumnos de origen extranjero entre ambas redes en determinadas áreas geográficas, e incluso entre distintos centros de una misma red, es objeto de preocupación social, y aunque actualmente el problema está siendo abordado, no parece haberse encontrado una solución óptima.

34. Según los últimos Ranking de 2007 de: The Academic Ranking of World Universities —ARWU— de la Universidad de Shanghai Jiao Tong, y the World University Ranking del suplemento de educación superior de la revista Times —THES.

GRÁFICO III-2. ALUMNADO MATRICULADO POR NIVELES DE ENSEÑANZA, 2000-2008



Fuente: MECSEP, *Estadística de la Educación en España*.

La mayor concentración en la red pública del alumnado extranjero vuelve a crecer respecto al curso anterior. Así, en el curso 2007-2008 en los centros privados³⁵ los extranjeros representan un 5,1 por 100 de los estudiantes, porcentaje que aumenta al 11,5 por 100 en los centros públicos. También sigue aumentando el número de alumnos extranjeros matriculados en centros públicos por cada 100 alumnos matriculados en educación infantil (9,5 por 100), en primaria (14,1), y en la ESO (13,2 por 100), mientras que su participación en la educación privada era respectivamente de 3,4 por 100, 5,3 y 6 por 100. Un 82,8 por 100 del total del alumnado extranjero está matriculado en centros públicos, proporción que llega al 90 por 100 en algunas regiones (Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia).

Concentración del alumnado extranjero en los centros públicos en determinadas áreas geográficas

35. Se consideran centros privados aquellos cuyo titular es una institución, entidad o persona de carácter privado, independientemente de que tengan concertada alguna enseñanza. Todos los centros extranjeros se consideran privados, independientemente de su titular.

1. La educación infantil

En el curso 2008-2009 se implanta la educación infantil que, según establece la LOE, vuelve a tener carácter educativo y se divide en dos ciclos (de 0 a 3 años y de 3 a 6 años). El aumento del alumnado en la educación infantil en el curso 2008-2009 se cifra en 125.978, acrecentándose algo el crecimiento de los últimos años. El aumento previsto (7,7 por 100) se debe, junto al aumento de la natalidad, a una mayor oferta de escolarización de los niños de primer ciclo. Sin embargo, existe gran disparidad territorial en la escolarización de los niños menores de 2 años. Las tasas más elevadas en el curso 2006-2007 son las del País Vasco (48,8 por 100), Cataluña (32), Aragón (30,1), Madrid (32,2) y Navarra (25,7), frente a otras comunidades, como Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura o La Rioja, en las que apenas alcanzan el 5 por 100. Sin embargo, la tasa neta de escolaridad a los tres años es superior al 90 por 100 en todas las comunidades autónomas.

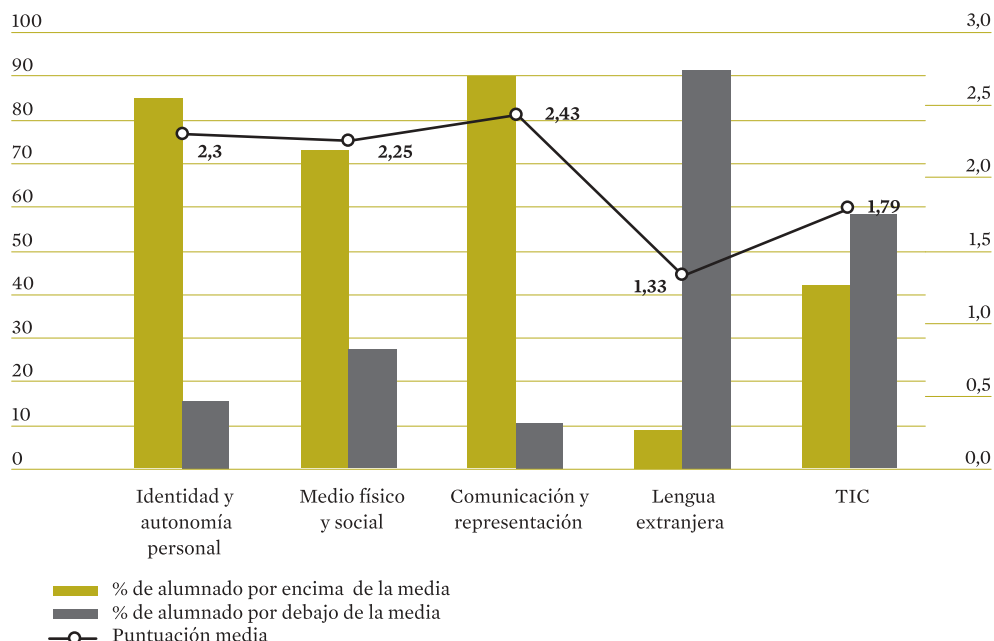
Las importantes diferencias en las tasas de escolarización de los dos ciclos de educación infantil, pueden ser debidas, tanto a que la gratuidad ha sido únicamente establecida para el segundo ciclo, como a que la escolarización en el primer ciclo se realiza en mayor proporción en centros de carácter privado. Así, según datos del INE³⁶, en el primer ciclo de educación infantil, el 34,1 por 100 del alumnado figuraba en el sistema público, el 10,7 por 100 en el privado subvencionado y el 55,2 por 100 en el privado. Mientras que en el segundo ciclo, el 66,1 por 100 asistió a unidades escolares públicas, el 18,9 por 100 a privadas concertadas y el 15 por 100 a privadas sin concierto. De hecho, la escolarización de los niños en primer ciclo y la de los universitarios son los niveles educativos que representan mayores gastos para los hogares. Atendiendo al tipo de centro, el gasto en el primer ciclo fue de 356 euros en las unidades públicas, de 1.387 euros en las privadas subvencionadas, y 1.634 euros en las privadas sin subvención. En el segundo ciclo, en las unidades públicas su coste fue de 14 euros, en las concertadas de 461 euros y en las privadas sin concierto de 1.231 euros.

Por tanto, parece necesario aumentar la escolarización en el primer ciclo, lo que implica, una mayor inversión económica por parte de la Administración central y las autonómicas. A este fin apunta el Plan Educa3 recientemente aprobado, que prevé un aumento sustancial de la oferta de plazas educativas en el primer ciclo de educación infantil (300.000)³⁷. Este plan, sin embargo, no se ha desarrollado de manera significativa, pues, por el momento, la Administración central tan sólo ha firmado dos convenios, uno con el Gobierno de Aragón, y otro con la Junta de Galicia.

36. INE; *Encuesta sobre gasto de los hogares en educación*. Módulo Piloto de la Encuesta de Presupuestos Familiares 2007.

37. El Plan cuenta con un presupuesto global de 1.087 millones de euros para el periodo 2008-2012 que será financiado a partes iguales por la Administración central y las comunidades autónomas. En el año 2008, el Gobierno central aportó 130 millones de euros, cuyo reparto territorial fue acordado en las Conferencias Sectoriales de Educación y de Política Social.

GRÁFICO III-3. EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN INFANTIL



Fuente: MECSYP, *Evaluación de la educación infantil en España*. Informe del estudio piloto 2007.

Por otro lado, el hecho de que la finalidad de la escolarización sea educativa permite el desarrollo de un currículo en el segundo ciclo en torno a diferentes áreas (identidad y autonomía personal, medio físico y social, y comunicación y representación) y su evaluación. Por primera vez en España se realiza una evaluación en este nivel. El estudio piloto realizado en 2007 por el MECSYP, muestra que los resultados de los alumnos que cursan el último año han sido positivos en las tres áreas propias del currículo de educación infantil³⁸ y mejores que los resultados en Lengua inglesa y Tecnologías de la información y la comunicación (gráfico III-3).

2. La educación primaria

En educación primaria se consolida el aumento de alumnado iniciado hace tres años (gráfico III-2), tanto porque el aumento de los nacimientos ya alcanza al tercer curso de esta etapa, como por el incremento en este periodo del alumnado extranjero matriculado, que en este curso ya representa 11,2 por 100 del total de la matrícula en esta etapa.

38. La puntuación media de los ítems es superior a 2 puntos, en una escala de 1 a 3.

Los recursos públicos asignados a los niveles educativos de infantil y primaria³⁹ en términos absolutos ha aumentado en España entre el año 2000 y 2006 un 46 por 100, mientras que el aumento para el conjunto de la educación no universitaria ha sido del 57 por 100. Además, mientras en el año 2000 el 44,4 por 100 del gasto en educación no universitaria iba destinado a estos niveles, en 2006 esta proporción ha descendido al 41,4 por 100, y ello, a pesar del aumento durante estos años del alumnado en estos niveles (gráfico III-2). En 2007⁴⁰, el 66 por 100 del alumnado estudió en unidades escolares públicas, el 26,5 por 100 en privadas concertadas y el 7,5 por 100 en privadas sin concierto, siendo el gasto medio de los hogares de 627, 1.440 y 3.568 euros respectivamente.

Por otro lado, aunque el fracaso escolar, entendido como la proporción de alumnado que no obtiene el título de graduado en ESO, se manifiesta en este nivel, algunos de los problemas relacionados con éste, como los retrasos educativos, se dan previamente. Así, en torno al 15 por 100 de los retrasos educativos de los alumnos de 15 años, se empiezan a producir en primaria. El alumnado repetidor en el último curso de cada ciclo de educación primaria en el año lectivo 2006-07 se ha incrementado respecto al de 2001-02, y continúa aumentando conforme se avanza de curso. Lógicamente, el porcentaje de alumnado que ha completado este nivel a la edad correspondiente (12 años) ha disminuido un poco (2 puntos porcentuales), situándose en el curso 2006/07 en el 83,8 por 100. Además, ya en estas edades, los resultados educativos son más favorables en el caso de las niñas.

Por otro lado, en 2008 se han dado a conocer los primeros resultados de la evaluación general de diagnóstico de la educación primaria. Estos resultados presentan el grado de adquisición de competencias del alumnado de sexto curso de educación primaria en Conocimiento del medio, Lengua castellana y literatura, Lengua inglesa y Matemáticas. En términos generales (cuadro III-5), se produce una ligera mejora en los resultados promedio⁴¹ obtenidos por el alumnado entre 1999 y 2007 en las tres áreas evaluadas. Las niñas obtienen mejores resultados en Lengua castellana y Lengua inglesa, y peores en Matemáticas y Conocimiento del medio. Además, como se confirma en todos los estudios de evaluación, nacionales e internacionales, los resultados del alumnado están bastante condicionados por su entorno familiar y escolar (número de libros, estudios de los padres), por la actitud del alumnado y de sus familias (inicio de la escolaridad y expectativas de estudios) y del trabajo de los equipos docentes (estabilidad del profesorado).

39. MECSEP, *Estadística del Gasto Público en Educación*.

40. INE; *Encuesta sobre gasto de los hogares en educación*. Módulo Piloto de la Encuesta de Presupuestos Familiares 2007.

41. Se hace equivaler los resultados promedio del conjunto de los alumnos a 250 puntos, y a este valor se refieren los resultados de las áreas y dimensiones evaluadas.

CUADRO III-5. EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA, 2007

CONOCIMIENTO DEL MEDIO		LENGUA INGLESA	
Capacidades		Niveles de comprensión	
Análisis	251	Análisis y apreciación	129
Aplicación	256	Información específica	263
Comprensión	247	Inferencia indirecta	236
Conocimiento	246	Inferencia directa	235
Bloques de contenidos		Información global	275
Evolución de las sociedades humanas a lo largo de la historia		Expresión escrita	
Materiales, máquinas y aparatos		Expresar gustos o preferencias	247
Los seres vivos y el ser humano		Expresar tiempos verbales	238
El medio físico y el paisaje		Expresar opiniones	240
		Pedir dar información	266
LENGUA CASTELLANA Y LITERATURA		MATEMÁTICAS	
Niveles de comprensión		Capacidades	
Apreciación	234	Procedimientos y estrategias	267
Lectura crítica	256	Conocimiento conceptual	259
Lectura inferencial	253	Resolución de problemas	232
Reorganización	247	Bloques de contenidos	
Comprensión literal	260	Geometría	245
Tipos de texto		Medida de magnitudes	232
Informativo	261	Números y operaciones	258
Texto literario	231	Organización de la información	275
Texto verbo-icónico	255		
Niveles de expresión			
Textos	243		
Frases	296		
Palabras	253		

Fuente: MECSYP, *Evaluación de la educación primaria 2007*. Evaluación general del sistema educativo.

3. Educación secundaria obligatoria

El alumnado de ESO continúa estabilizado, debido a que los descensos poblacionales correspondientes a esas edades están siendo neutralizados con la incorporación de alumnos extranjeros. Sin embargo, el aumento actual del censo escolar en educación infantil y primaria, se proyectará en la ESO en años venideros, lo que debe ser tenido en cuenta por las administraciones educativas.

En este nivel es donde se manifiesta uno de los problemas más serios y relevantes de nuestro sistema educativo en términos de calidad, el alto índice de fracaso escolar. Entendiéndose que este término, en sintonía con la definición propuesta por la OCDE, engloba tanto al alumnado que abandona tempranamente el sistema⁴², y que por tanto incluye al alumnado que no obtiene el título de Graduado en ESO, como a aquel alumnado que tiene un nivel bajo en las competencias clave.

Alto índice de fracaso escolar

42. Población entre 18-24 años que abandona los estudios habiendo alcanzado como máximo el título de Graduado en ESO.

Alumnado sin título de Graduado en ESO

Desde la primera promoción de graduados en ESO en el curso 1999-2000, la evolución de la proporción de alumnado que no consigue el título de graduado en ESO en la edad teórica de finalización de estos estudios (16 años) se ha mantenido en valores muy similares (alrededor del 30 por 100). En el curso 2006-07, el 28,4 por 100 del alumnado no ha conseguido esta graduación, problema que es especialmente preocupante en el caso de los varones (35 por 100 frente al 21,4 por 100 de las mujeres). A este respecto, es preciso señalar que parte de este alumnado puede estar matriculado en anteriores cursos y obtener la graduación a una edad superior, por lo que este problema es, en parte, consecuencia de los retrasos educativos⁴³. Pero la gravedad de este problema radica no tanto en la cantidad, como en los insuficientes porcentajes de reincorporación posterior al sistema educativo⁴⁴, y por tanto en el abandono definitivo de la educación obligatoria. Según la Encuesta de Transición Educativa Formativa e Inserción Laboral (ETEFIL-2005), solo el 19 por 100 de los que abandonaron en 2000-2001 siguieron dentro del sistema educativo en los dos cursos siguientes, datos que son bastante coincidentes con los de la EPA. Además, según la ETEFIL, la mayor parte de estos jóvenes abandonó la ESO sin obtener el título, simplemente porque no querían seguir estudiando (70 por 100), aunque un tercio de ellos reconocen que la falta de estudios es un factor que influye de forma importante en la no obtención de un empleo, siendo de hecho uno de los colectivos con peor inserción laboral.

Por tanto, en España, la alta tasa de abandono escolar temprano está muy afectada por la elevada proporción de alumnos que no obtiene la titulación de la enseñanza obligatoria, pues, según la ETEFIL, parece que la opción mayoritaria de los jóvenes españoles que se han graduado en ESO es seguir estudiando. En España existen además diferencias territoriales estadísticamente significativas con relación al abandono escolar temprano⁴⁵ y a la proporción de alumnado que no termina la ESO (cuadro III-6). Además, la relación entre retrasos educativos durante la ESO y la no obtención del título parece también confirmarse al analizar por comunidades autónomas ambos fenómenos conjuntamente.

Altas tasas de abandono escolar temprano y de alumnado con escasas competencias clave

Finalmente, como se ha visto en anteriores memorias del CES y en el Informe 1/2009 sobre sistema educativo y capital humano, la situación de España con relación a las competencias clave

43. Los retrasos educativos se manifiestan en mayor medida en los cursos que comprende la ESO (28 por 100 frente al 15 por 100 en primaria), y su incidencia es mayor entre los varones (el 49 por 100 de los hombres de 15 años ha sufrido retrasos, frente al 36 por 100 de las mujeres).

44. Según la EPA, a los 22 años, el número de jóvenes que ha alcanzado la titulación en ESO o equivalente se mueve en torno al 85 o 90 por 100. Es decir, hay entre un 15 y un 20 por 100 de jóvenes españoles que no consiguen el título de Graduado en ESO a los 16 años, pero que ha mejorado su formación después de finalizar (sin éxito) la ESO.

45. Aunque estos datos deben ser tomados con precaución, porque algunos tamaños muestrales son pequeños y pueden estar afectados por fuertes errores. Fuente: MEC, Las cifras de la educación en España. Estadísticas e Indicadores. Edición 2009. Datos 2007.

CUADRO III-6. EL FRACASO ESCOLAR EN ESPAÑA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comunidades autónomas	% Sin título de Graduado en Secundaria	Abandono escolar temprano
	2005-2005	2007
TOTAL	28,4	31,0
Andalucía	32,9	38,0
Aragón	25,8	26,8
Asturias	17,3	21,6
Baleares	32,4	44,2
Canarias	31,1	36,9
Cantabria	20,2	26,8
Castilla y León	23,7	23,2
Castilla-La Mancha	32,4	35,1
Cataluña	23,6	31,5
Comunidad Valenciana	36,7	31,8
Extremadura	30,4	34,8
Galicia	26,9	22,1
Madrid	25,3	24,9
Murcia	28,9	38,4
Navarra	19,8	16,8
País Vasco	16,0	15,3
La Rioja	28,0	30,4

Fuente: MEPSYD: Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores 2009.

es preocupante, y en este indicador también se producen importantes diferencias entre comunidades autónomas.

La definición de fracaso escolar se centra en los resultados académicos del alumnado sin vincularlo a otros factores claramente relacionados con el mismo, como el contexto económico y social, la familia, el sistema educativo, o con determinadas características de los centros docentes, como el estilo de enseñanza, la gestión del aula, o los entornos de aprendizaje. También influyen el interés, participación y competencia de los alumnos, así como las experiencias y circunstancias ocurridas durante su escolarización. El fracaso escolar no es ajeno a la financiación y atribución de recursos económicos, a la insuficiencia de programas de diversificación curricular, la falta de una política efectiva de atención a la diversidad y de compensación de desigualdades, y a una insuficiente dotación de recursos y de apoyo a los centros con más alumnado con problemas educativos o de conducta. Entre los factores externos al propio sistema educativo, uno de los factores más influyentes en el rendimiento educativo de los alumnos es el nivel sociocultural de las familias, de manera que el alto índice de fracaso escolar que presenta España vendría explicado, en buena parte, por el retraso educativo acumulado de su población con relación a otros países. También, la elevada oferta de empleo poco cualificado que ha existido

Causas y soluciones del fracaso escolar

durante la fase de fuerte crecimiento económico en España, especialmente en determinados sectores, así como las escasas diferencias salariales por niveles educativos, han influido en esta situación.

El fracaso escolar es, pues, un problema complejo en el que inciden múltiples factores, relacionados entre sí, que deben tomarse en consideración conjuntamente para poder adoptar las políticas adecuadas. El CES en su Informe sobre sistema educativo y capital humano analiza con detenimiento la multidimensionalidad de este fenómeno, a la vez que realiza una serie de propuestas de prevención y tratamiento del fracaso escolar, y de mejoras del sistema educativo en sus niveles no universitarios. Muchas de estas medidas coinciden con las propuestas por el Plan para la reducción del abandono escolar, elaborado en 2008 por el MEPSYD. Las principales medidas previstas en el Plan se dirigen a aumentar la oferta de plazas en Programas de cualificación profesional inicial (PCPI), impulsar los programas de refuerzo y apoyo, reforzar los departamentos de orientación en los colegios e institutos, poner en marcha programas de formación del profesorado para detectar y prevenir el abandono escolar, promover medidas de apoyo a la implicación de la familia en el seguimiento de la educación de los hijos, promover la oferta de formación a distancia y semipresencial mediante el uso de las nuevas tecnologías, y dotar a los alumnos que abandonan sin acabar la ESO de una certificación de las competencias básicas adquiridas que les facilite el reingreso a los estudios. Además, se prevé constituir una Mesa Permanente, integrada por representantes del MEPSYD y de las comunidades autónomas, para impulsar las medidas del Plan y para su seguimiento. Sin embargo, hasta el momento las medidas de calidad de la educación y de lucha contra el fracaso escolar previstas no han tenido la efectividad deseable a la vista de la magnitud que presenta actualmente este problema. Por ello, este nuevo Plan debe contar un respaldo aplicativo y presupuestario suficiente por parte de las distintas Administraciones con competencias, y deben evaluarse sistemáticamente sus resultados.

4. La formación post-obligatoria: bachillerato y formación profesional

El principal problema al que se sigue enfrentando el sistema educativo en este nivel de enseñanza es el reducido número de jóvenes graduados en el mismo. La principal razón de esta situación es el fracaso escolar, pues parece que la opción mayoritaria de los jóvenes españoles que se han graduado en ESO es seguir estudiando. Por ello, todas las medidas y éxitos que contribuyan a reducir el abandono escolar temprano, y especialmente entre los varones y del alumnado extranjero dada la mayor incidencia de éste entre estos dos colectivos, repercutirán de forma favorable en el aumento del número de jóvenes graduados en estas enseñanzas. Además, esta situación no se ve compensada ni por los desaparecidos Programas de Garantía Social, ni por los actuales Programas de Cualificación Profesional Inicial, dada su todavía escasa cobertura

sobre el alumnado que sufre fracaso escolar. Asimismo, la menor continuidad en los estudios de los graduados en ESO parece apuntar también a razones ligadas a los mercados de trabajo. Finalmente, la menor participación en estos niveles educativos del alumnado de origen extranjero y la mayor afluencia de jóvenes extranjeros a nuestro país que no han alcanzado este nivel educativo, pueden estar influyendo algo en esta situación. Sin embargo, para poder conocer mejor cómo influyen diferentes factores en las tasas de graduación en enseñanzas post-obligatorias no universitarias, sería fundamental realizar estudios que analicen la no continuidad de los estudios obligatorios, en función de características personales, familiares, sociales y laborales.

En España la FPR continúa siendo una opción poco elegida por el alumnado, aunque la evolución porcentual de la matrícula en bachillerato y formación profesional se va equilibrando con el paso del tiempo. Algunos elementos que pueden estar influyendo en esta situación son la prolongación de los estudios como estrategia ante la mayor empleabilidad de los titulados superiores, y la inadecuada orientación hacia estudios profesionales, a pesar de las posibilidades de incorporación laboral que ésta ofrece. Pero también los peores resultados educativos del alumnado de FPR⁴⁶ frente a los que cursan enseñanzas de tipo generalista pueden estar influyendo en una menor valorización de estos estudios profesionales. Además, estas diferencias reflejan la segregación social que generalmente se produce en los sistemas educativos entre los programas de tipo general y profesional⁴⁷. Finalmente, parece que la situación de los mercados de trabajo en los que pueden incorporarse los jóvenes y el grado de especialización productiva de los diferentes territorios, también pueden estar influyendo en la continuidad o no hacia los estudios post-obligatorios y en las opciones de estudio en este nivel educativo, pues existen claras diferencias por comunidades autónomas en la tasa de personas que estudia bachillerato y ciclos formativos de grado medio un año después de haberse graduado en ESO⁴⁸.

La FP reglada arrastra también un problema de desajuste entre los requerimientos empresariales de cualificaciones profesionales y el diseño de la oferta formativa. Asimismo, la FP adolece de una rigidez en la oferta y en la organización de las enseñanzas, excesivamente basadas en una lógica escolar, que dificulta el acceso de una demanda potencial más amplia. Por todo ello, es necesario impulsar políticas que generen una mayor demanda y aceptación de esta opción formativa entre los estudiantes y que atraigan a un mayor número de personas activas (recuadro III-4).

46. El programa PISA muestra que el rendimiento medio en matemáticas es inferior en este alumnado que entre el que cursa enseñanzas de tipo generalista.

47. La OCDE señala que estas disparidades persisten aunque se reduzcan cuando se ajustan por diferentes factores socioeconómicos.

48. Según la ETEFIL-2005, las comunidades autónomas del litoral mediterráneo presentan valores reducidos en este indicador; en este caso la falta de continuidad en bachillerato puede venir explicada por el acceso al mercado de trabajo. En dos comunidades (Cantabria y Navarra) la continuidad en bachillerato es reducida, pero viene explicada por un acceso muy numeroso a ciclos formativos de grado medio.

Finalmente, en este nivel educativo hay que señalar que según el calendario de aplicación de la LOE, en el curso 2008-2009 se implanta el primer curso del nuevo bachillerato, cuya estructura y enseñanzas mínimas, fueron establecidas el año pasado⁴⁹. Sin embargo, este mismo curso se ha declarado nulo y sin efecto el artículo (artículo 14.2 del Real Decreto 1467/ 2007) en el que se establecía que los alumnos con tres y cuatro asignaturas pendientes en el 1.º curso podían, además de éstas, cursar algunas materias del 2.º curso⁵⁰.

RECUADRO III-4. ALGUNAS MEDIDAS PARA IMPULSAR LA FORMACIÓN PROFESIONAL

- Ajustar mejor las titulaciones y enseñanzas a los perfiles profesionales demandados por el mercado laboral y el sistema productivo.
- Mejorar la orientación y la información a los estudiantes sobre el valor de la FP y sobre la evolución de la oferta de empleo por familias profesionales.
- Promover campañas informativas sobre la FP para aumentar su valoración social.
- Hacer efectivo un acceso a la FP flexible y adaptado a necesidades diversas.
- Impulsar la mejora de los procesos formativos.
- Impulsar la formación permanente del profesorado y la modernización y mejora del equipamiento de los centros.
- Desarrollar más intensamente la formación en los centros de trabajo para garantizar una mayor disponibilidad de puestos formativos en las empresas.
- Fomentar los contratos para la formación y los contratos a tiempo parcial para permitir realizar formación y empleo de manera simultánea.
- Aprovechar y difundir las buenas prácticas y experiencias de éxito que han logrado impulsar una FP de alta calidad.

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe del CES 1/2009 sobre sistema educativo y capital humano.

5. La educación universitaria

Los retos a los que se enfrenta la Universidad española pasan por fomentar la excelencia en la enseñanza universitaria y en la investigación, e impulsar la internacionalización de las universidades, alentando el aseguramiento de la calidad, la mejora de la movilidad y la simplificación en el reconocimiento de las titulaciones. Además, éstas deben mejorar su capacidad de innovación y modernizar sus programas de

49. Real Decreto 1467/ 2007, de 2 de noviembre, por el que se Establece la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas. Véase Memoria 2007.

50. STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 2 de febrero de 2009. RJ 2009/940.

estudios para que se ajusten de manera más eficaz a las necesidades del mercado laboral y de los estudiantes, además de aumentar su papel en el aprendizaje permanente.

Además de alcanzar un sistema universitario homologable con nuestro entorno en materia de enseñanzas y titulaciones, es necesario impulsar un proceso más ambicioso de modernización y de mejora de la calidad de las universidades, con la excelencia como objetivo.

En el curso 2008-09 en las universidades españolas coexisten diferentes niveles formativos: estudios de primer y segundo ciclo, estudios de grado (que se han comenzado a impartir este año), másteres oficiales (que se comenzaron a impartir en el curso 2006/07), y programas de doctorado⁵¹.

Continúa el descenso en la demanda de estudios universitarios

El número de matriculados en primer y segundo ciclo en las universidades españolas siguió registrando variaciones negativas, continuando con la tendencia que se inició a finales de la década pasada provocado por el descenso poblacional que se está produciendo entre los jóvenes de 18 y 24 años. En el curso 2008-09 un total de 1.366.542 alumnos se matricularon en las universidades españolas en primer y segundo ciclo, lo que implicó un descenso del 1,7 por 100 respecto del curso precedente (gráfico III-4). Los estudiantes de másteres oficiales, sin embargo, se han duplicado en los dos años de vigencia: de los 16.731 estudiantes en el curso 2006/07, a los 33.021 en el curso 2007/08). Si bien, el número de másteres oficiales también se multiplicó por dos en ese periodo (de 952 a 1.775 másteres). La evolución del alumnado de doctorado fue positiva, aunque en los últimos cursos el crecimiento es más lento.

La presencia de las mujeres en las universidades sigue siendo mayoritaria (54,7 por 100) y continúa avanzando aunque muy lentamente (0,3 puntos porcentuales), siendo su participación más intensa entre los graduados que entre los matriculados (61 por 100), gracias a sus mejores resultados académicos. También aumenta la edad media del alumnado matriculado en la universidad (actualmente el 15,5 por 100 tienen más de 30 años, casi el doble que hace 10 años), lo que apunta por un lado a que cada vez son más habituales los universitarios que compaginan estudios y trabajo (32,6 por 100), y por otro, a la creciente importancia que está adquiriendo la formación a lo largo de la vida⁵².

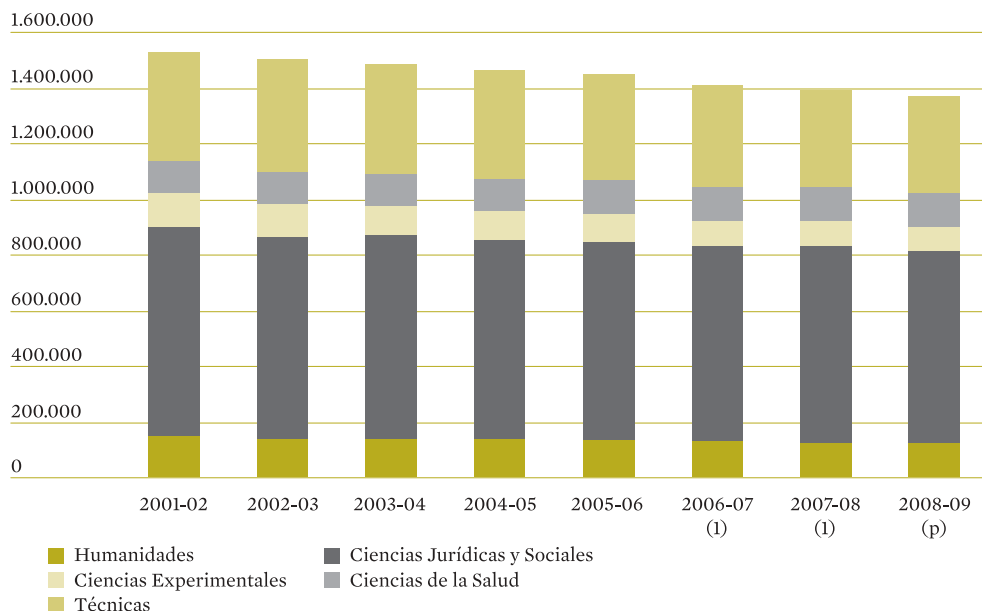
En este sentido, este año se han modificado algunas de las condiciones de acceso a la Universidad, con el objeto de facilitar la participación en la formación permanente y la readaptación profesional⁵³. Ahora se permite el acceso a la universidad a las personas

51. Tanto los regulados por el Real Decreto 778/1998 como los nuevos doctorados regulados por el Real Decreto 56/2005 y 1393/2007.

52. Según el MECD, este incremento está más ligado a factores como la prolongación de los estudios post-gradado y segundos ciclos ante las dificultades de inserción laboral, así como a que la demanda de formación continua se ha visto beneficiada con la creación de solo segundos ciclos, más que a los retrasos en los tiempos de graduación de los estudiantes.

53. Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, por el que se Regulan las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión a las universidades públicas españolas.

GRÁFICO III-4. ALUMNADO UNIVERSITARIO, POR RAMAS DE ENSEÑANZA Y CICLOS, 2001/02-2008/09



(1) Datos provisionales. (2) En el Ciclo largo se han incluido las enseñanzas de sólo Segundo ciclo.

Fuente: Ministerio de Ciencia e Innovación. *Datos Básicos del Sistema Universitario Español. Curso 2008/2009.*

de más de cuarenta años de edad que acrediten una determinada experiencia laboral o profesional, aunque no dispongan de la titulación académica legalmente establecida al efecto, pero también de aquellas personas, que careciendo de titulación y experiencia laboral o profesional, tengan más de cuarenta y cinco años. Además, las modificaciones de las enseñanzas de bachillerato y la nueva concepción de las enseñanzas universitarias realizadas el año pasado, hacían necesario modificar las pruebas de acceso a la universidad.

Por lo que respecta a la distribución de matriculados y graduados por ciclos se observa un incremento prácticamente continuado en la participación del ciclo corto y de las titulaciones de sólo segundo ciclo (con unos incrementos del 1,4 y 0,4 por 100 entre los cursos 2005/06 y 2008/09), en detrimento del ciclo largo (-1,8 por 100). En cuanto al área de enseñanza, el descenso de la demanda es común a las diferentes ramas de enseñanzas, excepto en la de Ciencias de la Salud, que registra un crecimiento sostenido y moderado del alumnado durante todo el periodo (gráfico III-4). Las titulaciones con mayor demanda siguen correspondiendo a la rama de Ciencias Sociales, que concentra aproximadamente a la mitad del alumnado, y las Enseñanzas Técnicas, aunque a lo largo del tiempo se observa una disminución del peso de la primera y un incremento de la segunda, mientras que las Humanidades y las Ciencias Experimentales han perdido participación de manera continuada.

La ratio de cobertura —razón entre la matrícula de nuevo ingreso y la oferta de plazas— para el conjunto del Sistema Universitario español en el curso 2007-08, pone de manifiesto que éste ofrece más plazas de las que se cubren, pues de cada 100 plazas ofertadas, 16 quedan vacantes, aunque esta cifra es ligeramente mejor a la del curso anterior. Por tipo de ciclos los valores fueron muy similares, excepto si se consideran titulaciones de sólo segundo ciclo, donde 40 de cada 100 plazas ofertadas quedaron sin cubrir. En todas las ramas de estudios hay plazas sin cubrir, a excepción de Ciencias de la Salud, pues no sólo se cubren todas las plazas que se ofrecen, sino que además tiene unas ratios de cobertura de demanda muy elevadas, provocadas principalmente por la amplia demanda en la licenciatura de Medicina. En Humanidades, Ciencias Experimentales y Enseñanzas Técnicas queda vacante aproximadamente una de cada cuatro plazas ofertadas, mientras que en Ciencias Sociales y Jurídicas se dejaron sin cubrir 10 plazas de cada 100. Finalmente, todas las ramas de enseñanza, a excepción de las Enseñanzas Técnicas, han mejorado su ratio de cobertura (cuadro III-7).

Pero lo más destacable es el número de titulaciones que tienen una demanda media baja o muy baja. Según datos de la CRUE⁵⁴, en la rama de Humanidades, más de tres cuartas partes de las titulaciones tienen una demanda baja o muy baja (77 por 100), pues todas las Licenciaturas en Filología tienen demanda muy baja, menos Filología Hispánica e Inglesa. En la rama de Ciencias Sociales y Jurídicas, ninguna de las 31 titulaciones presenta demanda muy baja, y sólo el 13 por 100 una demanda baja. En Ciencias Experimentales, el 47 por 100 del catálogo oficial es muy poco demandado, teniendo niveles de demanda muy bajos la Diplomatura de Estadística y la Licenciatura en Ciencias y Técnicas Estadísticas. En la rama de las enseñanzas Técnicas, el 43 por 100 del catálogo es muy poco demandado. La mayoría son especialidades creadas a partir de las Ingenierías clásicas de Industriales, o especialidades de Ingeniería Forestal o de Minas. En cuanto a la rama de Ciencia de la Salud, de las 9 titulaciones del catálogo, sólo una tiene demanda baja (Diplomado en Logopedia).

Finalmente, en el curso 2007-08, ninguna comunidad autónoma consigue cubrir las plazas ofertadas. Las peores coberturas corresponden a La Rioja y Aragón, pero mientras la primera ha mejorado su ratio, la segunda la ha empeorado. Las mejores coberturas corresponden a Navarra, Cantabria y Galicia. Las comunidades autónomas donde más ha mejorado la ratio de cobertura desde el curso

Continúa la necesidad de redimensionamiento de las universidades públicas presenciales españolas

54. Atendiendo al número de estudiantes a tiempo completo (ETC) matriculados de 75 créditos por curso académico, se han tipificado como: Demanda media muy baja (De 1 a 25 ETC por año), Demanda media baja (de 26 a 50), Demanda normal (De 51 a 100), Demanda alta (De 101 a 150), Demanda muy alta (más de 150 ETC por año). Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas, *La Universidad española en cifras, 2008*.

CUADRO III-7. EVOLUCIÓN DE LA OFERTA DE PLAZAS, DE LA MATRÍCULA DE NUEVO INGRESO Y DE LA RATIO DE COBERTURA POR CICLO Y RAMA, 2005/06 - 2007/08 (1)

Rama	Curso 2007-2008				Oferta				Matrícula				M/O
	Oferta	Matrícula	M/O	% Var. 2007-08 /2006-07	% Var. 2006-07 /2005-06	% Var. 2007-08 /2006-07	% Var. 2007-08 /2006-07	% Var. 2006-07 /2005-06	% Var. 2007-08 /2006-07	% Var. 2007-08 /2006-07	% Var. 2006-07 /2005-06	% Var. 2007-08 /2006-07	
Ciencias de la Salud	22.592	23.066	102	2,2	2,4	1,5	2,0	2,0	1,5	2,0	2,0	-1	0
Ciencias Experimentales	19.682	14.514	74	-11,1	-5,3	-2,8	-5,4	-5,4	-2,8	-5,4	-5,4	4	0
Ciencias Sociales y Jurídicas	131.175	117.586	90	-3,5	-1,4	0,8	1,6	1,6	0,8	1,6	1,6	1	2
Enseñanzas Técnicas	63.606	47.114	74	-4,6	-4,0	-6,5	-5,6	-5,6	-6,5	-5,6	-5,6	-4	-2
Humanidades	24.789	18.441	74	-10,9	-4,9	-5,1	-2,2	-2,2	-5,1	-2,2	-2,2	4	2
Total Ciclo corto	126.906	108.270	85	-3,1	-2,7	-2,0	-1,4	-1,4	-2,0	-1,4	-1,4	0	1
Total Ciclo largo	115.323	100.640	87	-5,6	-2,0	-0,8	-0,3	-0,3	-0,8	-0,3	-0,3	3	2
Total sólo Segundo ciclo	19.615	11.812	60	-8,6	..	-3,3	..	..	-3,3	..	..	..	..
Todas las ramas	261.844	220.722	84	-4,7	-2,4	-1,5	-0,9	-0,9	-1,5	-0,9	-0,9	-1	2

(1) Los datos se refieren tan sólo a las Universidades públicas presenciales.
Fuente: Ministerio de Ciencia e Innovación. *Estudio de la oferta, la demanda y la matrícula de nuevo ingresos en las Universidades públicas y privadas.*

2004-05 han sido Castilla y León, y Andalucía, gracias sobre todo a la reducción de la oferta. Donde más ha empeorado ha sido en el País Vasco y en Madrid, pues en ambas se ha producido una ampliación de la oferta (7,6 y 8,6 por 100, respectivamente) y una disminución de la demanda (-14,6 y -0,9 por 100, respectivamente).

En conclusión, la ausencia de una planificación efectiva del sistema público universitario, ha generado que la oferta presente actualmente desequilibrios respecto a la demanda. Sin embargo, la elaboración de los nuevos planes para su adaptación al EEES representa una oportunidad para configurar una oferta de enseñanzas general y polivalente en los estudios de grado, pero a su vez, intensa y especializada en los estudios de postgrado, y con una adecuada utilización de sus recursos. Por tanto, es necesario una planificación estratégica de las enseñanzas universitarias que se sustente en criterios de complementariedad, competencia, excelencia y eficiencia para el conjunto del sistema. Para ello, es fundamental tanto una mayor coordinación de la política universitaria, como una mayor potenciación de la movilidad geográfica⁵⁵, especialmente en la oferta de titulaciones con muy baja demanda, que garantice una respuesta adecuada a las diferentes demandas académicas. Asimismo, se debería superar el importante desajuste de la oferta de enseñanzas con las competencias profesionales y las capacidades que las empresas requieren a los egresados universitarios, y facilitar un cambio de las metodologías docentes. En este proceso es necesario tanto una financiación adecuada, como una mayor coordinación entre las administraciones (Estado, comunidades autónomas y Universidades) en un sistema de controles de garantía de los nuevos títulos y planes de estudios.

El comportamiento de la demanda y de la oferta de enseñanzas universitarias, tiene claros efectos en la ratio estudiantes/profesores⁵⁶, lo que debería repercutir favorablemente en los rendimientos académicos. Sin embargo, las actuales tasas de abandono de los estudios universitarios y el tiempo efectivo de graduación, no parecen avalar dicha afirmación.

Mejorar los resultados académicos: reducir la tasa de abandono y mejorar los tiempos medios de graduación

55. Durante el curso 2005-2006, sólo el 11 por 100 respecto al total de matriculados en primer y segundo ciclo (algo más de 142 mil estudiantes) estaban formándose en un centro ubicado en una comunidad autónoma diferente al de su residencia familiar.

56. Según datos de la OCDE, *Education at a Glance 2007*, la ratio española (10,6) en el año 2005 es la más baja, después de Suecia.

RECUADRO III-5. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL ABANDONO DE LOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

- Mayor prevalencia en España (30 por 100) que en UE-15 (16 por 1.000)⁵⁷, aunque es un problema bastante generalizado, pues se trata de un fenómeno asociado al incremento de las posibilidades de acceso a la universidad.
- Un amplio porcentaje de alumnado que abandona una titulación, sigue estudiando otra titulación en la misma universidad.
- Los mayores porcentajes de abandono son protagonizados por el alumnado de primero.
- Las tasas de abandono más altas corresponden a las titulaciones de la rama de las Enseñanzas Técnicas, seguidas de cerca por las de Ciencias Experimentales y Humanidades, siendo bastante más reducidas en las Ciencias Sociales y Jurídicas, y en Ciencias de la Salud.
- Está comprobado estadísticamente⁵⁸ que la nota de corte de acceso guarda una relación positiva con el éxito y negativa con el abandono de los estudios.
- Las altas tasas de abandono en las Enseñanzas Técnicas están asociadas al fracaso académico, pues el tiempo medio de graduación es el más alto, y los abandonos se concentran más en el primer curso. Además, los alumnos que cursan estas enseñanzas obtienen peores resultados que los alcanzados por el conjunto de los estudiantes universitarios, una vez descontado el efecto de la nota de acceso, siendo en este caso la dificultad de los propios estudios un factor explicativo de las diferencias observables.
- En algunas titulaciones de Humanidades y Ciencias Sociales, el abandono no sólo se produce de una forma más diversa (en cualquier momento, con interrupciones temporales, etc.), sino que está menos asociado al fracaso académico. El acceso a algunas de estas titulaciones es menos restringido (notas de corte más bajas o sin límite de acceso), lo que favorece el ingreso de alumnado que no ha podido acceder a otras titulaciones. Además, son titulaciones con mayores dificultades de inserción en el empleo.

Otro problema de similar naturaleza es la cantidad de años que el alumnado invierte en la obtención del título, que en España se encuentra por encima de los prescritos en los planes de estudio en todas las ramas de enseñanza. Según datos de la Fundación CYD, en el curso 2004-2005, poco más del 30 por 100 de los ingresados en primer curso en los estudios logró terminar la titulación en el periodo establecido, tanto en ciclo corto como en largo. En ambos casos, las tasas brutas de graduación⁵⁹ más reducidas se observan en las Enseñanzas Técnicas, y las más elevadas, en Ciencias de la Salud.

57. Según F. Michavila (2006) en el Seminario “Análisis comparado en Europa del proceso de cambio de las metodologías educativas en las universidades”.

58. M.^a Jesús San Segundo, “Los resultados de la enseñanza y la eficiencia”. *Economistas* núm. 105, 2005.

59. Proporción de alumnado que se gradúa en el tiempo prescrito.

Esta cuestión está siendo muy tenida en cuenta en todo el proceso de convergencia europea, pues uno de los objetivos establecidos es acercar la duración real de las enseñanzas a la prevista en la duración oficial de los programas de estudio.

También los datos de la CRUE (curso 2006-2007) indican unos resultados académicos bastante mejorables. Así, el tamaño medio de la matrícula fue menor (59,5 créditos por alumno) que la carga programada media por curso académico (75 créditos por alumno). Además, el alumnado aprobó poco más del 60 por 100 de los créditos matriculados. Por ramas de enseñanza, los mejores resultados se dieron en Ciencias de la Salud (75,1 por 100), y los peores en las Enseñanzas Técnicas (54,3 por 100) y Experimentales (60,3 por 100), variabilidad que es debida a la fuerte disparidad en los rendimientos académicos de las diferentes titulaciones⁶⁰.

Amplio margen para mejorar el rendimiento académico

Por tanto, la mejora de los rendimientos formativos debe abordarse, en primer lugar, conociendo los datos de las variables que permitan detectar y tipificar los factores explicativos de la presencia y permanencia de pobres resultados académicos para cada enseñanza universitaria. Ahora bien, una vez tipificadas las diferencias de rendimiento entre las diversas enseñanzas, la búsqueda de mejoras puede pasar por una diferenciación de la financiación pública básica asignada a las universidades, tal y como se plantea el Consejo de Universidades en su Informe sobre financiación del sistema universitario español.

Algunos de los factores explicativos de los bajos rendimientos académicos son comunes a casi todas las disciplinas, pero su mejora excede al ámbito universitario. Entre éstos cabe destacar la insuficiente preparación académica de muchos alumnos que acceden a las enseñanzas universitarias, o unas peores condiciones laborales que sus homólogos europeos una vez que han finalizado sus estudios. La validez del aprendizaje adquirido, un estilo docente bastante tradicional, un menor esfuerzo de los estudiantes españoles en comparación con los europeos, y la propia dificultad de algunos estudios, como las Enseñanzas Técnicas y Experimentales, tampoco ayudan a la mejora de los rendimientos académicos.

Algunos factores explicativos y de mejora de los rendimientos académicos

Además, sería conveniente que en la elaboración de los nuevos planes de estudio, como consecuencia de la adaptación del EEES, se pongan en marcha algunas estrategias para mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje y reducir el abandono de los estudios. Pero también para conseguir unos resultados académicos que doten a los

60. Así, por ejemplo, de las 59 titulaciones técnicas, 21 no logran una tasa de aprobados del 50 por 100. Sin embargo, sólo las titulaciones de Filología Gallega (50,4) y Farmacia (57,2) obtienen unas proporciones semejantes en sus respectivas ramas. Finalmente los peores rendimientos netos en la rama de Ciencias Sociales y Jurídicas corresponden a las titulaciones de Ciencias Empresariales (48,1) y Economía (52,3), y en la rama de experimentales, a Estadística (48,9) y a Física (51).

alumnos de una mayor preparación y de mayores competencias profesionales. La renovación de contenidos y metodologías, la formación transversal y la empleabilidad, el empleo de tutorías y una atención más personalizada, un mayor seguimiento y evaluación, y una mayor orientación y las facilidades para la movilidad, sin duda contribuirán de forma positiva a la consecución de estos objetivos.

En una sociedad cada vez más globalizada, que presenta un elevado índice de intensidad tecnológica, que considera el conocimiento como un factor muy rele-

*La actividad
investigadora
de las universidades*

vante, es necesario avanzar más rápido en el camino hacia la excelencia en la investigación, ampliando la calidad y la relevancia de los resultados científicos de las universidades españolas e incorporándolos más a las actividades productivas. Por ello, diversos informes

coinciden en señalar que las universidades necesitan avanzar en la rendición de cuentas sobre los resultados de la investigación, mediante la mejora de los incentivos, definición de objetivos, evaluación de los resultados, y el establecimiento de sistemas de financiación vinculados a objetivos. Pero también es necesario dotar de un mayor reconocimiento social a la actividad investigadora en la Universidad y aumentar la eficacia en los procesos de comunicación y exteriorización de sus capacidades de I+D para aumentar su capacidad de transferir el conocimiento generado por la investigación al entorno productivo.

Aunque la actividad investigadora y los recursos destinados a la investigación han aumentado notablemente en los últimos años (recuadro III-6) y actualmente es un pilar del sistema de I+D español, los resultados y la calidad investigadora en España son aún insuficientes, sobre todo si se compara con otras economías. Por ello, es necesario impulsar un proceso más ambicioso de modernización y de mejora de la calidad de las universidades, con la excelencia como objetivo. A tal fin, es necesario que se acometan programas estratégicos con objetivos a medio y largo plazo, en los que se impliquen todas las Administraciones competentes. En este sentido, iniciativas como la “Estrategia Universidad 2015”, podrían ser un instrumento adecuado para impulsar políticas de excelencia en la enseñanza, la investigación y la innovación universitarias.

RECUADRO III-6. RECURSOS DESTINADOS A LA INVESTIGACIÓN UNIVERSITARIA, 2007

- España continúa este año con la tendencia creciente en el gasto universitario en I+D observada en los últimos años (11,2 por 100), aunque la intensidad del gasto (porcentaje sobre el PIB) es menor que en Europa (España 0,33 y UE-15 0,42).
- La participación del gasto universitario en I+D sobre el total de gasto sigue disminuyendo este año, a pesar de lo cual en España (27,6 por 100) sigue siendo superior que en la UE-27 (22,1 por 100).

- La tasa de crecimiento en el número de investigadores universitarios ha sido superior en el año 2007 (6,1 por 100 frente al 2,6 en 2006), pero su participación en el total de investigadores permanece estable (48 por 100) rompiendo la tendencia de disminución de los últimos años. A pesar de ello, la proporción que éstos representan sobre el total es mayor en España que en la UE-15 (33 por 100) y la UE-27 (35 por 100), aunque el gasto por investigador es menor en España, a pesar de que este año continúa la tendencia creciente de años anteriores.
- La financiación pública de la investigación universitaria sigue siendo mayoritaria (Fondos generales universitarios: 47 por 100, y Financiación pública: 26 por 100).
- La mayor parte de los gastos en I+D en educación superior (86 por 100) se han vuelto a destinar este año a investigaciones de carácter básico y aplicada.
- Las áreas de Ingeniería y las Tecnologías, de las Ciencias Sociales y de las Ciencias Exactas y Naturales concentran el 68 por 100 de los gastos universitarios en I+D.
- En el año 2007, las comunidades autónomas que superan de forma significativa la media de los gastos en I+D que se destinan a la investigación universitaria respecto al total son Baleares, Canarias, Cantabria, la Comunidad Valenciana y Extremadura. En sentido contrario destacan Madrid, País Vasco y La Rioja.
- La distribución tanto de los gastos en I+D universitarios por comunidad autónoma, como de los investigadores universitarios, no ha variado nada con respecto al año anterior. En el año 2007, Andalucía, Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana concentran el 65 por 100 del total de los gastos universitarios totales en I+D y el 59 por 100 de los investigadores universitarios. Sin embargo, Madrid, Cataluña y el País Vasco son las regiones con una proporción significativamente inferior a la media nacional de investigadores universitarios con relación al total de investigadores en I+D. En sentido contrario destacan Canarias, Extremadura y Murcia.

3. Vivienda y cohesión social

La posibilidad de acceder, ya sea en propiedad o en alquiler, a una vivienda adecuada es un componente clave de la situación social de un país, en términos de bienestar y calidad de vida. La mayoritaria preferencia por la propiedad, en prácticamente todas las edades y sectores de la sociedad, como régimen de tenencia de la vivienda principal en España vincula la situación del mercado inmobiliario con la calidad de vida de las personas (cuadro III-8). El año 2008, se puede calificar como el año de la crisis del mercado de la vivienda. La pérdida de empleo, la desaceleración de la renta disponible y un importante racionamiento del crédito a las familias, están detrás del importante descenso de ventas y del estancamiento de los precios de las viviendas. El esfuerzo de acceso a una vivienda en propiedad sigue siendo elevado, por el importante incremento de los precios habido durante la etapa expansiva del sector, además de

CUADRO III-8. ESTRUCTURA DE LA VIVIENDA Y POBLACIÓN

	1981		1991		2001		2007	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Población, hogares y viviendas								
Población de hecho	37726.260		39433.942		40.847.371		45.200.737	
Número de hogares	10.660.900		11.852.075		14.187.169		16.116.200	
Viviendas familiares	14.726.726		17.206.363		20.823.369		24.495.844	
Viviendas principales por 1.000 habitantes	276		298		349		371	
Viviendas principales por cada hogar	0,98		0,99		1,01		1,04	
Viviendas familiares por cada hogar	1,38		1,45		1,47		1,52	
Ratio viviendas principales/no principales	2,43		2,15		2,18		2,17	
Viviendas familiares según uso								
Viviendas principales	10.430.895	70,8	11.736.376	68,2	14.270.656	68,5	16.776.722	68,5
Viviendas no principales	4.295.964	29,2	5.469.987	31,8	6.552.713	31,5	7.719.122	31,5
Viviendas secundarias	1.899.759	12,9	2.923.615	17,0	3.323.127	16,0	—	—
Viviendas vacías	2.396.205	16,3	2.475.639	14,8	2.894.986	13,9	—	—
Otros tipos de viviendas	—	—	70733334.600		1,6	—	—	—
Viviendas principales según régimen de tenencia								
Viviendas principales en propiedad	7.629.659	73,1	9.166.124	78,1	11.550.278	80,9	14.621.334	87,2
Viviendas principales en alquiler	2.168.661	20,8	1.757.469	15,0	1.615.911	11,3	1.881.402	11,2
Otras forma viviendas principales	632.575	6,1	901.256	7,7	1.104.467	7,7	273.986	1,6

Fuentes: INE, *Censos de Población y Vivienda*. Año 2007. Ministerio de Vivienda. Estimación del parque de viviendas.

verse muy limitado este año por la importante restricción del crédito a las familias. La profundización en el descenso de la demanda acaecida en 2008 respecto al año anterior, ha provocado que los síntomas de sobreoferta ya señalados en 2007 se hayan convertido en una clara situación de exceso de oferta y de desaceleración del sector inmobiliario residencial.

Además, la crisis económica y financiera está teniendo importantes consecuencias en las familias hipotecadas, que encuentran mayores dificultades para atender la amortización de sus préstamos, pero también para los hogares que quieren acceder a la financiación de la vivienda. Por ello, este año, además de los instrumentos que vienen siendo habituales en la política pública estatal de la vivienda (fundamentalmente el Plan de Vivienda), se han puesto en marcha otro tipo de medidas que tratan de mitigar el impacto de la crisis sobre las familias que están pagando una hipoteca o pretenden empezar a hacerlo. Por tanto, el acceso a un hogar propio puede complicarse algo más, dada la tradicional escasez de viviendas en alquiler, y la insuficiencia de la oferta de viviendas de protección oficial.

En 2008 se ha puesto en marcha el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, que tiene por objeto la búsqueda de un mayor equilibrio entre vivienda protegida y libre, en propiedad y en alquiler, construida y rehabilitada, y un mayor ajuste entre la oferta y la demanda de vivienda libre.

Finalmente, este capítulo aborda la cuestión del desarrollo urbano sostenible, pues calidad de vida, sostenibilidad y habitabilidad son cada vez más, conceptos más interrelacionados. Las ciudades españolas, en las que vive la mayor parte de la población, están empezando a pagar graves facturas sociales y ambientales derivadas del modelo urbano extensivo mantenido en las últimas décadas. Este modelo, además de ser menos sostenible (es más exigente en consumo de recursos limitados —energía, agua, suelo—) se traduce en términos de empeoramiento de la calidad ambiental (acústica, atmosférica, lumínica), y habitacional (empeoramiento de la accesibilidad a equipamientos básicos y servicios públicos, menor autonomía de ciertos grupos —niños y ancianos—, aumento del tráfico motorizado que conllevan mayores costes en tiempo y dinero) de los ciudadanos que habitan en ellas.

3.1. EL CAMBIO EN LA SITUACIÓN RESIDENCIAL Y DEL MERCADO DE LA VIVIENDA

Situación residencial y del mercado de la vivienda en propiedad

En el año 2007, no sólo la mayor parte del parque de viviendas principales en España está formado por viviendas en propiedad, sino que en ellas viven el 82,8 por 100 de los hogares⁶¹. Además, casi seis de cada diez personas residen en una vivienda de su propiedad totalmente pagada (52,5 por 100), un 28,6 por 100 tiene pagos pendientes, un 16 por 100 habitan una vivienda en alquiler, y un 3 por 100 ésta es cedida gratis o

61. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2007.

en otras condiciones⁶². Esta preponderancia de la propiedad en España está bastante alejada de la UE-15 (67,8 por 100)⁶³ y más cercana a la situación de los 12 nuevos miembros (80,7 por 100)⁶⁴.

La propiedad de la vivienda como forma de tenencia está tan arraigada en la población española que incluso la proporción de propietarios es alta entre los hogares y personas con peores condiciones socioeconómicas: hogares con menos de 9.000 euros de ingresos anuales (76 por 100), en los que todos los miembros activos están parados (70,8 por 100) o en los hogares unipersonales (75,4 por 100), e incluso en aquellos hogares cuya persona de referencia es más joven (61,9 por 100 entre los menores de 30 años) o está en situación de desempleo. Por comunidades autónomas, el País Vasco y Castilla-La Mancha son las regiones donde mayor porcentaje de propiedad se alcanza, y las dos comunidades insulares donde menos.

Además, la tendencia mayoritaria a la propiedad suele estar vinculada a un grado de movilidad residencial no muy alto. De hecho sólo un 7 por 100 de los hogares ha cambiado de vivienda en los dos últimos años, siendo los motivos familiares y los relacionados con la vivienda las principales causas del cambio (54 por 100). La movilidad residencial es significativamente más alta entre los jóvenes (31,2 por 100), entre los hogares que residen en edificios de menos de 10 viviendas (10,3 por 100), y en Baleares (13,8 por 100) y Navarra (10,6 por 100).

Dado este fuerte arraigo de la propiedad, es imprescindible examinar la evolución del mercado de vivienda en clave de las posibilidades de acceso y mantenimiento de la misma.

Las características más destacadas del comportamiento del mercado de vivienda en 2008 y que indican un claro ajuste del mismo fueron, entre otras, un importante retro-

Ajuste del mercado de la vivienda en 2008: estancamiento o disminución del precio de la vivienda

ceso de la demanda de viviendas, el descenso espectacular de las iniciaciones de nuevas viviendas ante la sobreoferta de viviendas existente, y la desaceleración de los aumentos de los precios de las viviendas, que crecieron por debajo de los precios de consumo.

Aunque el descenso de las compras y la sobreoferta de viviendas existente han actuado a la baja sobre los precios de venta, el ajuste del mercado inmobiliario este año todavía se está produciendo más por vía del descenso de las ventas que de los precios.

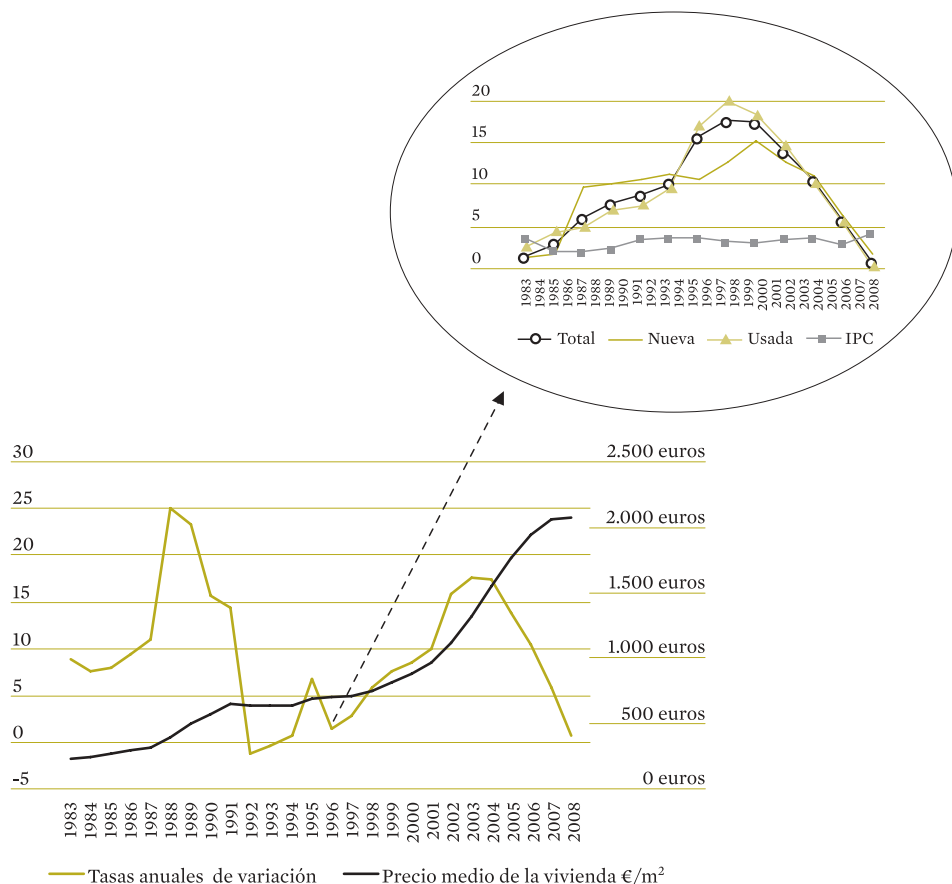
Durante 2008, por primera vez desde hace más de una década (gráfico III-5) los aumentos de los precios de las viviendas crecieron por debajo de los precios de consumo. Así, según las Estadísticas del Ministerio de la Vivienda, el precio medio de la vivienda libre avanzó en 2008 un 0,7 por 100, en términos interanuales,

62. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. *European Quality of Life Survey 2007*.

63. Austria (55,9 por 100), Alemania (50,6 por 100), Francia (68,2 por 100) o Portugal (64,3 por 100).

64. Bulgaria (88,3 por 100), Hungría (91,3 por 100), Lituania (88,7 por 100), Rumanía (89 por 100) o Eslovaquia (88,8 por 100).

GRÁFICO III-5. EVOLUCIÓN DEL PRECIO MEDIO DEL METRO CUADRADO DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA Y DE LAS TASAS DE VARIACIÓN INTERANUAL, 1983-2008

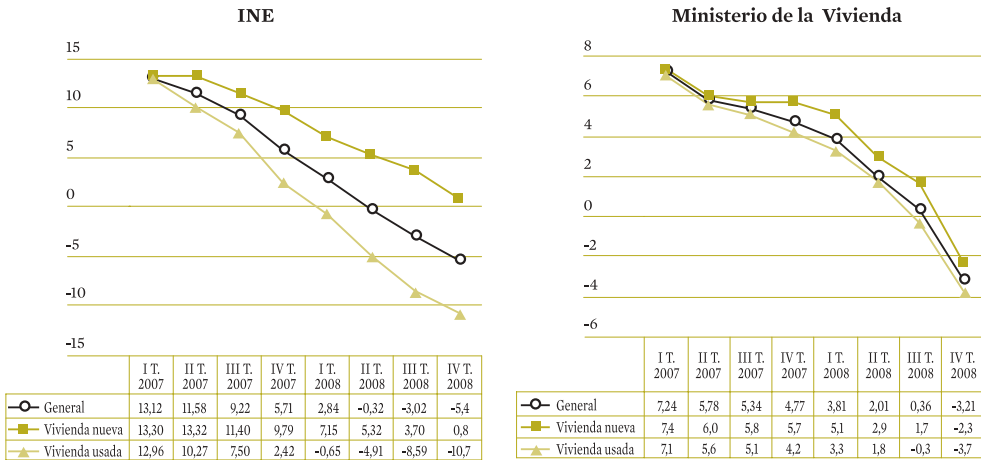


Fuentes: 1982-1987 Banco Hipotecario de España, 1987-1995 Ministerio de Fomento. 1995-2008 Ministerio de la Vivienda. Las series se enlazan en medias anuales.

hasta los 2.071 euros/m². De los resultados publicados por el INE (gráfico III-6), se deduce sin embargo, que los precios de las viviendas han venido registrando una clara reducción (5,4 por 100), impulsada por el importante retroceso de los precios de las viviendas usadas (-10,7 por 100)⁶⁵.

65. El Índice de Precios de la Vivienda del INE con base 100 en 2007 está elaborado a partir de los datos procedentes de los valores declarados en las escrituras de compraventas de vivienda efectuadas en cada trimestre, intervenidas por los notarios, diferenciándose entre viviendas nuevas y usadas. Los precios incluidos para la obtención del índice ascienden a unos 40.000 al trimestre. En esta nueva estadística se trata de corregir los problemas de medida de la variación de dichos precios estableciendo una relación entre las cualidades unitarias de la vivienda y los precios de mercado, esto es, entre los atributos locacionales y estructurales y los precios observados.

GRÁFICO III-6. ÍNDICE DE PRECIOS DE VIVIENDA, TASAS DE CRECIMIENTO INTERANUAL DEL PRECIO DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA, 2007-2008



Fuente: INE, *Índice de Precios de la Vivienda (IPV)*, Base 2007. Ministerio de la Vivienda, *Estadística de Precios de Vivienda*.

Este descenso es un signo definitivo del fin del tercer ciclo expansivo del mercado de la vivienda en España (gráfico III-5). Ciclo, que junto a su mayor duración, se ha caracterizado por su mayor intensidad en el aumento de los precios y en el volumen de edificación residencial⁶⁶.

La evolución decreciente en los precios de las viviendas usadas, constatada en ambas estadísticas, que también se refleja en un mayor retroceso de las ventas de viviendas de segunda mano (gráfico III-9), muestra la mayor sensibilidad a los cambios del ciclo de la vivienda del mercado de la vivienda usada, pero también las mayores dificultades de financiación que tienen las familias que acceden a este tipo de vivienda⁶⁷.

No obstante, hay que tener en cuenta que al tratarse de mercados locales, la dispersión y el grado de ajuste del mercado, vía precios, es bastante elevada, tanto a nivel territorial como intra e inter municipal. Según datos del INE, aunque 10 comunidades autónomas presentan tasas anuales negativas, son Cataluña (-8,3 por 100), Madrid (-7,0 por 100) y País Vasco (-6,3 por 100) las comunidades en las que parecen estar produciéndose más ajustes por vía de descensos en los precios.

66. Julio Rodríguez López. *Los booms inmobiliarios en España. Un análisis de tres periodos*. FUNCAS. Papeles de Economía española, núm. 109, 2006.

67. Pues en el caso de las viviendas de nueva construcción el préstamo inicial, previo a la subrogación, lo negocia el promotor con las entidades de crédito, que posteriormente pueden o no aceptar al comprador que les lleva el promotor.

CUADRO III-9. EVOLUCIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA, 1996-2008

Años	Ocupados (CNE 95) variación interanual (1)	Tasa de paro juvenil, 20-29 años (2)	Precio de la vivienda/RBD por hogar (3)	Indicadores de accesibilidad	
				Esfuerzo teórico anual sin deducciones (4)	Esfuerzo teórico anual con deducciones (4)
1996	403	32,4	3,5	36,7	27,7
1997	510	29,3	3,5	30,4	23,0
1998	642	26,8	3,6	28,3	21,6
1999	762	21,9	3,8	27,8	20,0
2000	760	19,6	3,9	31,8	22,7
2001	444	17,2	4,2	30,5	21,6
2002	391	17,3	4,8	31,7	22,3
2003	627	16,7	5,5	31,8	22,5
2004	659	15,7	6,2	35,0	24,6
2005	801	13,4	6,7	36,4	25,5
2006	688	12,0	7,6	46,0	32,4
2007	475	11,4	7,7	50,2	40,4
2008	-620	16,2	7,2	51,4	41,4

(1) Fin del periodo.

(2) Media del periodo.

(3) Precio de la vivienda/Renta Bruta por hogar: Precio medio de una vivienda libre de 93,75 m² construidos (basado en los datos del Ministerio de la Vivienda) dividido por la renta bruta estimada del hogar mediano (véase Boletín Económico del BE, mayo 2005, págs. 65-71).

(4) Esfuerzo teórico anual con y sin deducciones: Importe bruto de las cuotas a pagar por el hogar mediano (netas de deducciones fiscales) en el primer año tras la adquisición de una vivienda tipo financiada con un préstamo estándar por el 80 por 100 del valor del piso, en porcentaje de la renta anual disponible del hogar.

Fuente: Banco de España, *Síntesis de Indicadores económicos: Indicadores del Mercado de la vivienda*.

El mercado de la vivienda se ha caracterizado en 2008 por un importante descenso de la demanda. Los factores principales de esta disminución han sido el importante aumento del desempleo, la desaceleración de la renta disponible de los hogares, la persistencia de un elevado esfuerzo de acceso a la vivienda, y el fin de las expectativas de aumento de los precios de la vivienda que, junto a la sobreoferta de viviendas, han reducido de forma importante su atractivo como bien de inversión. Pero es el impacto que la crisis financiera ha tenido en la restricción del crédito y en el endurecimiento de los criterios⁶⁸, lo que ha llevado a una caída más drástica de la demanda. Retroceso que, como se verá a continuación, se refleja en el descenso de las ventas (gráfico III-9), en el crédito al comprador (gráfico III-7), y en el propio estancamiento o retroceso en el crecimiento de los precios de las viviendas. Como consecuencia, la nueva oferta de viviendas ha retrocedido abruptamente (-49,4 por 100) y se ha iniciado el descenso de la obra ejecutada (-2,1 por 100)⁶⁹.

*Importante retroceso de
la demanda de viviendas*

68. En forma de ampliación de las garantías requeridas y de reducción de los plazos máximos de concesión.

69. Ministerio de la Vivienda. *Estadísticas vivienda libre*.

*Persiste un elevado
esfuerzo de acceso
a la vivienda*

Si bien el estancamiento en el crecimiento de los precios de la vivienda durante 2008 ha permitido mejorar ligeramente la relación entre el precio de la vivienda y la RBD, sin embargo, esta situación se ha visto contrarrestada por el incremento de los tipos de interés de los créditos hipotecarios hasta septiembre de 2008, contribuyendo a que persista un más que elevado esfuerzo de acceso a la vivienda, esfuerzo que ha sido equivalente al de 2007 (cuadro III-9).

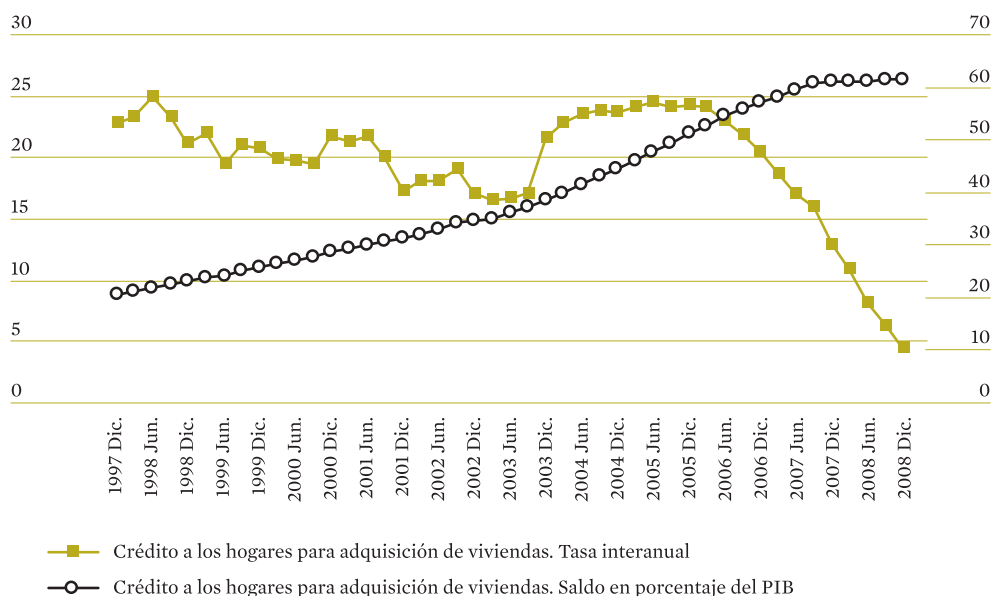
La mejora de la accesibilidad, necesaria para una reactivación de la demanda, dependerá de que las últimas bajadas del euríbor se trasladen a los contratos hipotecarios y de la continuidad en las reducciones del precio de la vivienda. Pero también, de otros importante factores ligados a la demanda de vivienda como bien de uso, como la evolución del empleo y de la situación financiera.

El descenso de las ventas (gráfico III-9), la subida de los tipos de interés, y el impacto que la crisis financiera ha tenido en la restricción del crédito y en el endurecimiento

*Dificultades en
la financiación
de la vivienda*

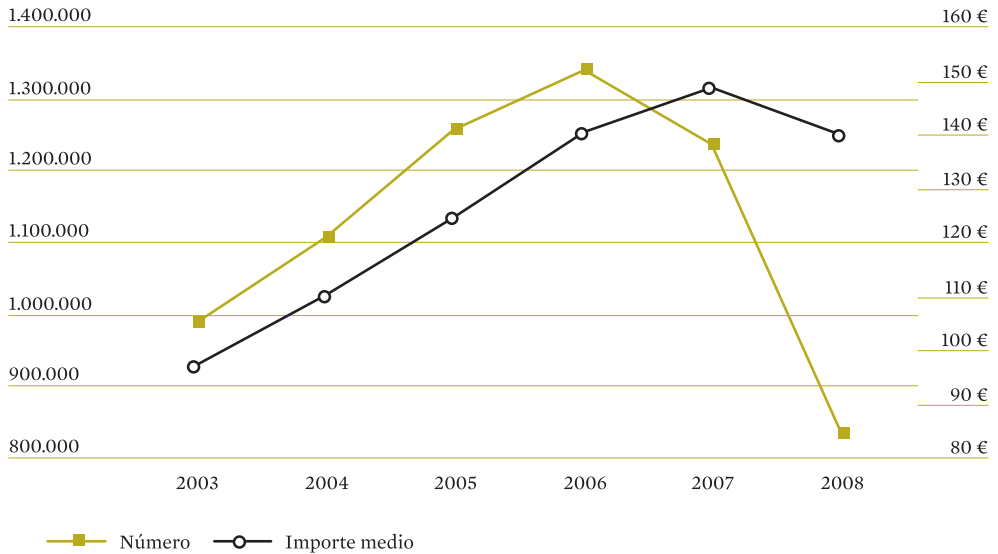
de los criterios por parte de las entidades de créditos en materia de nuevas concesiones de financiación a los hogares, han producido un descenso en el ritmo de crecimiento del crédito al comprador de vivienda (gráfico III-7). Situación que ha producido un claro descenso tanto en el número de hipotecas como en el importe medio de las mismas (gráfico III-8). Además,

GRÁFICO III-7. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO A LOS HOGARES PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDAS



Fuente: Banco de España, *Síntesis de Indicadores económicos: Indicadores del Mercado de la vivienda*.

GRÁFICO III-8. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO E IMPORTE MEDIO DE LAS HIPOTECAS SOBRE LAS VIVIENDAS, 2003-2008
(Importe en miles de euros)



Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística*. Febrero 2009.

el endurecimiento sustancial de las condiciones de financiación pueden estar condicionando un nuevo perfil de demanda de crédito, probablemente más solvente y con una menor participación de los compradores de vivienda en primer acceso.

Por otro lado, la crisis económica y el incremento del desempleo no sólo han contribuido a congelar la demanda de crédito hipotecario, sino que están produciendo un impacto importante en el impago del crédito. Así, la dudosidad del crédito a los hogares para adquisición de vivienda⁷⁰ con garantía hipotecaria en diciembre de 2008 fue del 2,36 por 100, en comparación con el 0,72 por 100 de diciembre de 2007.

Los incrementos de los ratios de dudosidad hipotecaria de los hogares registrados durante 2007 y 2008 han sido inducidos, fundamentalmente, por el crecimiento de los tipos de interés, que ha provocado que quienes contrataron sus préstamos entre los años 2004 y 2005, se les haya incrementado el esfuerzo por término

70. Se contempla la acepción amplia de la tasa de morosidad, es decir créditos dudosos sobre el total. Esta es más elevada que la tasa estricta de morosidad. Los créditos dudosos son aquellos créditos que presenten dudas razonables sobre su reembolso total (principal e intereses) en los términos pactados contractualmente. Dentro de estos se incluyen los créditos morosos, que son los instrumentos de deuda que tienen importes vencidos por cualquier concepto (principal, intereses...) bien con una antigüedad superior a tres meses, bien por un importe superior al 25 por 100 de la deuda (salvo que se clasifique como fallidos). La información recogida en el Banco de España sobre créditos dudosos es más detallada, de este modo en el análisis se recurre a una definición de la tasa de morosidad amplia, enfrentando los créditos dudosos al total de créditos.

medio en un 34 por 100, provocando así una insolvencia sobrevenida. Sin embargo, desde el descenso de los tipos de interés a finales de 2008, el desempleo parece estar desplazando al riesgo de interés como primera causa de la morosidad. Por tanto, actualmente el principal factor de riesgo de morosidad se encuentra en los segmentos de población más expuestos al desempleo, y especialmente a quienes, de entre ellos, hayan adquirido su vivienda más recientemente⁷¹. Como consecuencia se constata un aumento de las ejecuciones hipotecarias del 146 por 100 en el III trimestre de 2008⁷² con respecto al mismo trimestre del año anterior, es decir de 5.484 ejecuciones hipotecarias hasta 13.487.

Se dispone de tres fuentes principales de información acerca del número de compraventas de vivienda. En primer lugar, la serie elaborada a partir de información del Colegio de Registradores de España. En segundo lugar, la Estadística sobre Transacciones Inmobiliarias con datos a partir de 2004, que elabora el Ministerio de Vivienda, y por último, la Estadística de Transmisiones de Derechos de la Propiedad que con periodicidad mensual, publica el INE, pero cuyos datos para 2008 no están disponibles.

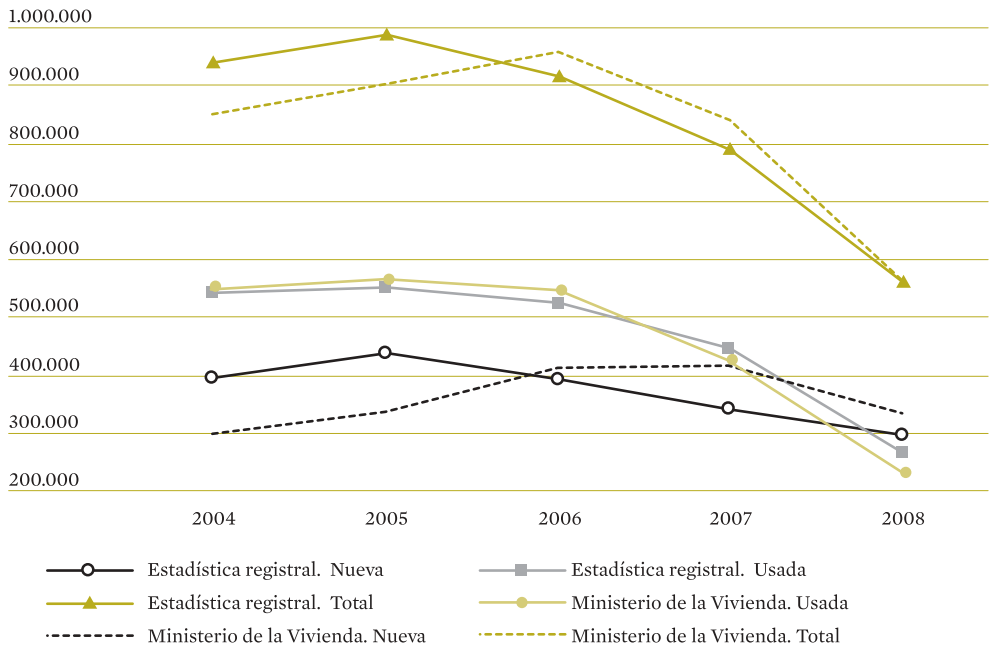
Independientemente de la fuente utilizada (gráfico III-9), el año 2008 destaca por la intensidad del retroceso de las ventas de viviendas, que es mucho más acusado en el caso de las viviendas usadas, que en el de las viviendas libres. Además, según la estadística registral inmobiliaria, por primera vez desde 2004 la proporción de ventas de viviendas usadas (47,2 por 100) sobre el total de ventas es menor que de vivienda nueva (52,8 por 100). La mayor sensibilidad a los cambios del ciclo de la vivienda del mercado de la vivienda usada, junto a que este tipo de viviendas acusan más que las nuevas la menor financiación crediticia, puede estar en la base de este mayor retroceso en las ventas. Además, la disminución de las ventas de vivienda usada ha sido muy generalizada en todo el territorio. Los mayores descensos corresponden a Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana y La Rioja. Estas comunidades autónomas junto con Andalucía, son además las responsables del 65 por 100 de las casi 200.000 (182.257) viviendas no vendidas.

El descenso de ventas de la vivienda nueva además de ser menor (44.841), ha sido más irregular territorialmente, produciéndose incluso en algunas comunidades autónomas incrementos en las ventas (Castilla-La Mancha, Extremadura y Comunidad Valenciana). Cataluña y Andalucía son las responsables del 77 por 100 de la reducción total de las ventas, pero, en términos relativos, esta disminución ha sido más alta en Cataluña y Navarra.

71. Asociación Hipotecaria Española.

72. Consejo General del Poder Judicial. Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales.

GRÁFICO III-9. EVOLUCIÓN EN LAS COMPRAVENTAS ANUALES DE VIVIENDAS, 2004-2008



Fuente: Registradores de España, *Estadística Registral Inmobiliaria*.

Diferentes estimaciones intentan cuantificar el exceso de oferta durante el ciclo expansivo inmobiliario. Unas están basadas en la estimación de formación de nuevos hogares para cuantificar la demanda potencial de vivienda, mientras que otras realizan dichas estimaciones sobre la base de la compraventa de viviendas. Lo primero que hay que destacar es la insuficiente solidez de los resultados de dichas estimaciones (cuadro III-10), que deriva no tanto de los diferentes métodos utilizados, como por la información estadística en la que se basan dichas estimaciones.

Entre 900.000 y 1.300.000 viviendas nuevas sin vender

Respecto a la oferta de vivienda nueva terminada hay que destacar la discrepancia de resultados entre las dos fuentes utilizadas (gráfico III-10). Con relación a la compraventa de vivienda nueva, las estadísticas, además de ser de reciente creación (2004), tampoco son coincidentes. Finalmente, las diferentes fuentes estadísticas con relación al número de hogares tampoco coinciden en sus resultados.

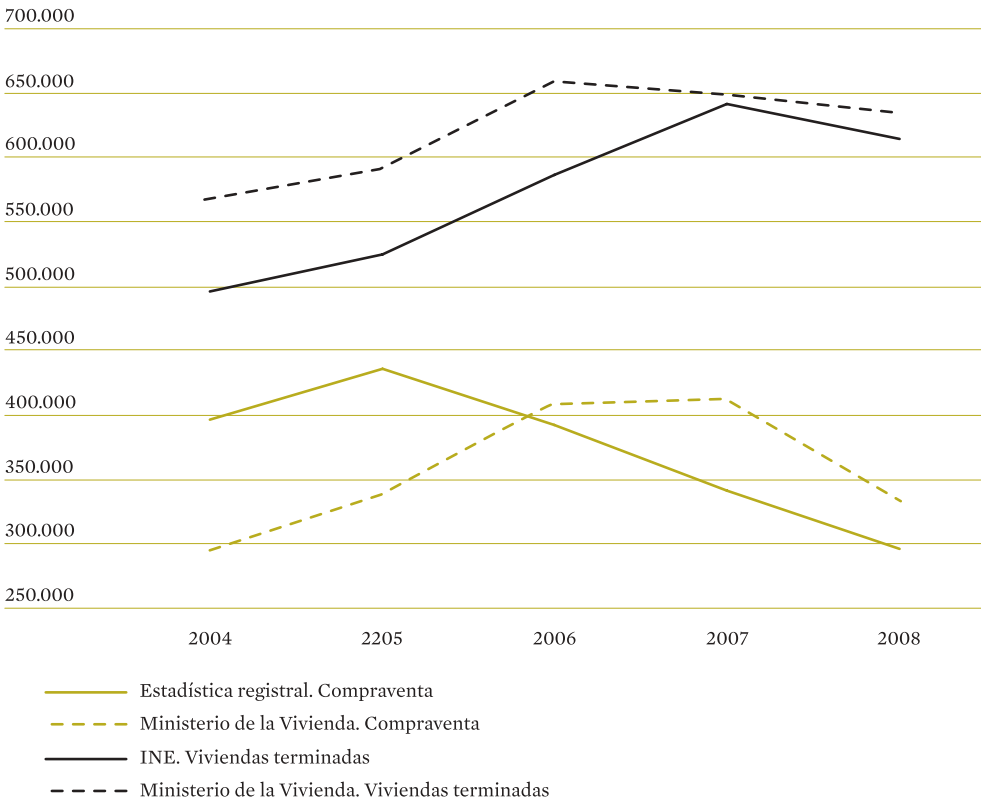
Independientemente de la cuantificación exacta del parque, el hecho es que la oferta ha reaccionado de una manera desproporcionada al aumento real de la demanda, generando un importante exceso de oferta. Además la inercia de una elevada producción, propia del retraso en el ajuste derivado de la rigidez del sector, no ha sido secundada en los últimos años por

CUADRO III-10. DIFERENTES ESTIMACIONES DEL EXCESO DE OFERTA DE VIVIENDA NUEVA
(Miles de viviendas de obra nueva)

Criterio	Fuente	Periodo	Oferta	Demanda	Exceso
Compraventas	Colegio de Registradores	2004/2007	2.459	1.563	896
Compraventas	Ministerio de Vivienda	2005/2007	2.459	1.448	1.011
Compraventas	Encuesta sobre vivienda principal	2002/2006	2.838	1.515	1.323
Demanda potencial	EPA	2001/2007	3.990	2.758	1.232
Demanda potencial	PHOGUE y ECV	1996/2006	4.712	3.409	1.303

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Información Comercial Española Boletín Económico núm. 2958. *Una nota sobre el exceso de oferta de viviendas y la duración del ajuste del sector* Daniel Fuentes Castro.

GRÁFICO III-10. EVOLUCIÓN DE LAS VENTAS REGISTRADAS DE VIVIENDA NUEVA Y DE VIVIENDAS TERMINADAS



Fuente: Ministerio de la Vivienda. *Estadísticas vivienda libre*. Registradores de España, *Estadística Registral Inmobiliaria*.

la demanda (gráfico III-10). Según los datos del Ministerio de la Vivienda y de los Registradores de España, las dos terceras partes de este parque se concentra en Valencia (16,3 por 100), Andalucía (14,6 por 100), Madrid (12,9 por 100), Castilla-La Mancha (11 por 100) y Cataluña (10,8 por 100). Sin embargo, la evolución del parque anual muestra que en 2008 éste

ha disminuido en Castilla-La Mancha (-18,9 por 100) y Madrid (-35,2 por 100), mientras que en Cataluña, Andalucía y Valencia ha aumentado (44, 22 y 13 por 100 respectivamente).

Ahora bien, el fuerte crecimiento experimentado por el parque de viviendas durante el ciclo expansivo, se explica en gran parte desde una perspectiva poblacional por una necesidad real de crecimiento del número de hogares. El aumento de la población inmigrante, el crecimiento en las tasas de emancipación de los jóvenes, el envejecimiento y la mayor independencia residencial de las personas mayores, junto a otros cambios en la convivencia familiar han contribuido a incrementar notablemente la demanda de vivienda principal (gráfico III-11). A este aumento de demanda potencial de vivienda se ha unido una mejora de la demanda efectiva, gracias a la disminución del desempleo, al aumento de la renta disponible, a la reducción de los tipos de interés, y a una mejora en el acceso y en las condiciones del crédito hipotecario a las familias. A esta evolución favorable en el comportamiento de variables que han determinado un aumento de la demanda de vivienda como bien de uso, se han unido otras variables propias de mercados de inversión (los factores financieros antes señalados, las expectativas de revalorización de los precios, rentabilidad de alternativas de inversión...), que parecen apuntar a un aumento de la demanda por motivos de inversión. Algunos indicios que parecen apuntar en esta dirección son la rapidez y magnitud de los cambios en el volumen de ventas y en los precios de la vivienda, o que el 35 por 100 de las compraventas del año 2007 estuvieron en manos de sus propietarios menos de tres años⁷³. Sin embargo, el peso relativo de la demanda por motivos distintos a los residenciales en el parque residencial no ha variado significativamente. Una posible explicación a esta contradicción⁷⁴, es que la demanda de vivienda principal encubra, gracias a los incentivos fiscales a la compra de vivienda, un parque de viviendas que realmente son demandadas por motivos de inversión.

Pero, lo más importante no es la falta de acuerdo en la cuantificación en el exceso de oferta, sino sobre todo el desconocimiento de las características de este parque de viviendas sin vender. Los mercados de vivienda son locales y por tanto, sensibles a las variaciones locales en los factores demográficos, económicos y laborales, y a las actuaciones de política pública de vivienda. La falta de información sobre la localización y el uso de este parque, impiden estimar una duración real sobre el ajuste del sector, y limitan la eficacia de cualquier actuación pública sobre el mismo. Sólo un estudio con detenimiento de este parque y de su participación en los diferentes mercados locales de la vivienda, permitirá saber el grado en que estas podrán satisfacer las necesidades presentes y futuras de vivienda⁷⁵, y por tanto, estimar cuantas de estas viviendas se

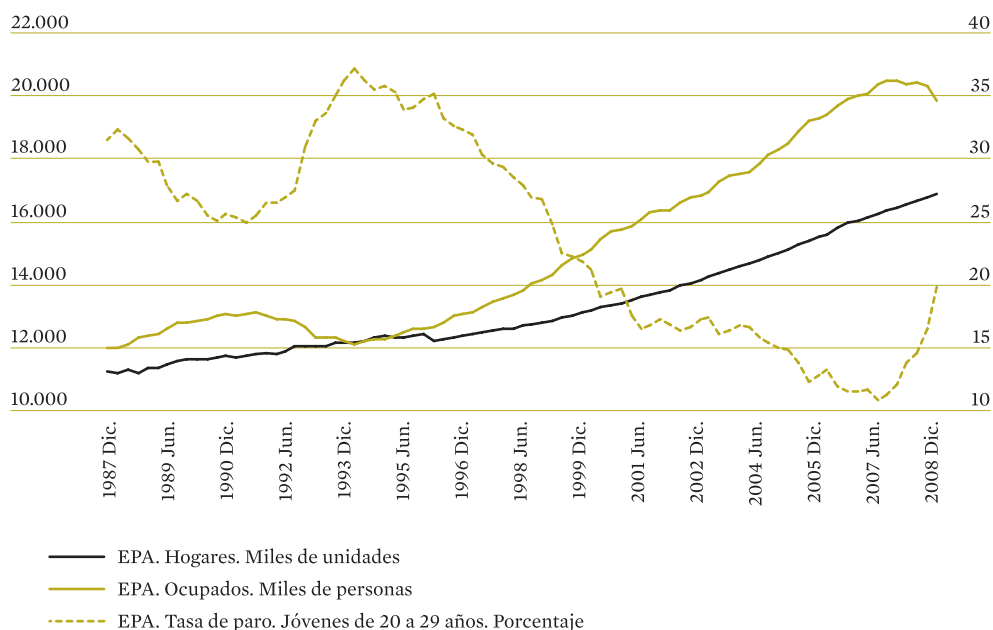
73. Anuario 2007 de la *Estadística Registral Inmobiliaria*.

74. García-Montalvo, J. (2008), "El sector inmobiliario español a principios del siglo XXI: entre la demografía y las expectativas", *CLM Economía*, 11, págs. 57-79.

Daniel Fuentes Castro. "Una nota sobre el exceso de oferta de Viviendas y la duración del ajuste del Sector", *Boletín Económico*. ICE, núm. 2958. 2009.

75. Las diferentes proyecciones realizadas a nivel nacional estiman que la formación de nuevos hogares entre 2008 y 2012 oscilará entre un mínimo de 227.480 hogares anuales y un máximo de 383.000

GRÁFICO III-11. ALGUNOS FACTORES DETERMINANTES DE LAS NECESIDADES DE VIVIENDA



Fuente: Banco de España, *Síntesis de Indicadores. Indicadores del mercado de la vivienda*.

comprarán para satisfacer las necesidades residenciales de los ciudadanos, cuantas podrían ser absorbidas por una demanda de segunda residencia o por motivos no residenciales⁷⁶, y cuantas simplemente quedarán vacías y nunca serán hogares.

Con objeto de aprovechar este parque de viviendas libres sin vender, el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, establece la posibilidad de calificar como viviendas protegidas las viviendas libres terminadas o en construcción. Sin embargo, para que este tipo de actuaciones sean eficaces es necesario, además del conocimiento de las características de este parque, la mejora de la gobernanza entre las diferentes Administraciones públicas, y especialmente entre las Administraciones autonómicas y locales.

Por otro lado, a pesar de la existencia de este parque de viviendas todavía no se ha mejorado el acceso a la vivienda en propiedad. El ajuste del mercado inmobiliario previsiblemente traslade el descenso de las ventas a un mayor descenso en los precios, lo que repercutirá en una mejora del acceso a la vivienda en propiedad, aunque las situaciones que

(Ministerio de la Vivienda. *Hogares en España. Proyecciones 2001-2012*. Julio Rodríguez López, Erica Fellingier Jusué, Joanna Domínguez). Otras estimaciones, que incluyen los hogares residentes, los inmigrantes, los turísticos y las salidas de hogares como consecuencia del envejecimiento de la población, estiman una formación neta de hogares de unos 360 mil anuales en promedio para el período 2006-2011. (BBVA. *Situación Inmobiliaria*. Febrero 2006 *La demanda de vivienda en perspectiva*. David Martínez, Tomás Riestra, Ignacio San Martín).

76. La demanda de vivienda por motivos diferentes a los residenciales nunca ha alcanzado un tercio del parque de viviendas, permaneciendo muy estable en los últimos 17 años.

atravesen los mercados de trabajo y de vivienda en los próximos años también influirán de forma importante en dicho acceso. Esta situación producirá una disminución de la riqueza inmobiliaria de los hogares, y en el caso de los hogares que hayan adquirido alguna vivienda con motivos de inversión, verán reducida la rentabilidad de su inversión, y posiblemente también la liquidez de la misma. La existencia de un parque de vivienda nueva y usada sin vender, junto al aumento de la oferta de vivienda usadas en venta por las dificultades que muchas familias tienen para hacer frente a las hipotecas, está provocando un aumento en los plazos de venta de los pisos, que puede acarrear dificultades a aquellos hogares que necesiten cambiar de vivienda y dejar sin rendimiento económico a corto plazo a aquellas familias que compraron una vivienda por motivos no residenciales. Sin embargo, la previsible salida al mercado de alquiler de una parte importante de las viviendas adquiridas con fines de inversión en los últimos años, podría impulsar la creación de nuevos hogares.

Situación del mercado de la vivienda en alquiler

Ante una coyuntura como la actual del mercado de la vivienda en propiedad, el alquiler de la vivienda habitual podría convertirse en una opción económicamente rentable para que los ciudadanos puedan acceder a una vivienda. Además podría acelerar la absorción del parque de vivienda no vendido en el mercado y desencadenar una mayor movilidad geográfica en el mercado laboral español. Para ello, se necesitaría una política de vivienda eficaz enfocada a su desarrollo.

La insuficiencia y mala calidad de la información estadística acerca de este mercado, impide realizar un diagnóstico anual sobre la situación del parque de viviendas en alquiler en España. Aun así, diversos informes⁷⁷ permiten extraer algunas características sobre el mismo. Se trata de un parque de menor tamaño, más antiguo y de peor calidad que el de viviendas en propiedad, caracterizado por un claro predominio de arrendadores particulares.

Además, los gastos medios de la vivienda por hogar (258 euros mensuales⁷⁸) son más del doble en el caso de alquiler a precio de mercado (556 euros), que si la vivienda es en propiedad (241 euros). Por otro lado, estos gastos son significativamente superiores en los hogares con mejor posición económica y laboral, y en los hogares de mayor tamaño. Pero también en los hogares cuya persona de referencia es extranjera por su mayor vinculación con el alquiler.

A pesar del fomento del alquiler realizado por las diferentes Administraciones públicas en los últimos años, intentando incrementar y profesionalizar la oferta

77. CES, Informe 3/2002 sobre *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*. Ministerio de la Vivienda. *Encuesta sobre la vivienda en alquiler de los hogares en España*. Madrid, 27 de junio de 2007.

78. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2007. En el caso de alquiler se incluyen pagos de los recibos de alquiler, gastos de otro tipo (seguro, IBI, impuestos municipales, gastos comunitarios...) y gastos derivados del uso de la vivienda. En el caso de propiedad se incluyen los pagos de intereses por préstamos hipotecarios, gastos de otro tipo y derivados del uso.

profesional existente, y de la mejora de la fiscalidad, esta forma de tenencia de la vivienda sigue siendo minoritaria. En el año 2007, a pesar de la ligera mejoría, sólo el 10,7 por 100 de los hogares españoles vive en alquiler, y éste representa tan sólo el 11,5 por 100 del parque inmobiliario (1.881.402 viviendas). Vivir en régimen de alquiler continúa asociado al menor nivel de ingresos, y a factores como la juventud, el sexo femenino, el desempleo, la nacionalidad no comunitaria o la composición unipersonal del hogar. Las comunidades autónomas en las que el alquiler es más frecuente son las dos comunidades insulares, y Cataluña, y donde menos, Castilla-La Mancha y Navarra⁷⁹.

La tradicional insuficiencia del mercado de alquiler para cubrir las necesidades⁸⁰ residenciales de los hogares, se puede ver agudizada en el actual contexto de crisis y de crecimiento del desempleo, pues la demanda potencial de vivienda en alquiler puede verse claramente incrementada, dada la asociación entre este régimen de tenencia con el desempleo y los bajos ingresos, y las mayores posibilidades que ofrece esta opción de disminuir el endeudamiento de los hogares y ofrecer una mayor flexibilidad ante cambios en los ingresos de la unidad familiar.

Una oferta insuficiente para cubrir las necesidades residenciales de los hogares

Situación de la vivienda de protección oficial

A pesar de que la priorización de la vivienda protegida en las políticas públicas es una constante en España en la última década, la evolución de la participación de la VPO en el total del parque inmobiliario español se mantiene alrededor del 12 por 100 desde el año 2001, situándose en 2007 en 2.732.317 viviendas⁸¹. Sin embargo, la intensidad de este parque no es homogénea territorialmente, destacando la mayor proporción de VPO en Navarra (19,1 por 100), Asturias (15,9 por 100) y País Vasco (15,9 por 100) y la menor en Baleares (4,7 por 100), Canarias (6 por 100), Galicia (7,1 por 100) o Cataluña (7,7 por 100). Esta variabilidad obedece a causas muy diversas, que pueden ir, entre otras, desde el grado de intensidad en la construcción de vivienda libre y de segundas residencias, hasta el diferente grado de cumplimiento de los objetivos de los sucesivos Planes de Vivienda en los últimos años, y no tanto del grado de cobertura sobre las necesidades de este tipo de vivienda que tienen la población en los diferentes territorios. Datos, que sin embargo, sería muy interesante conocer.

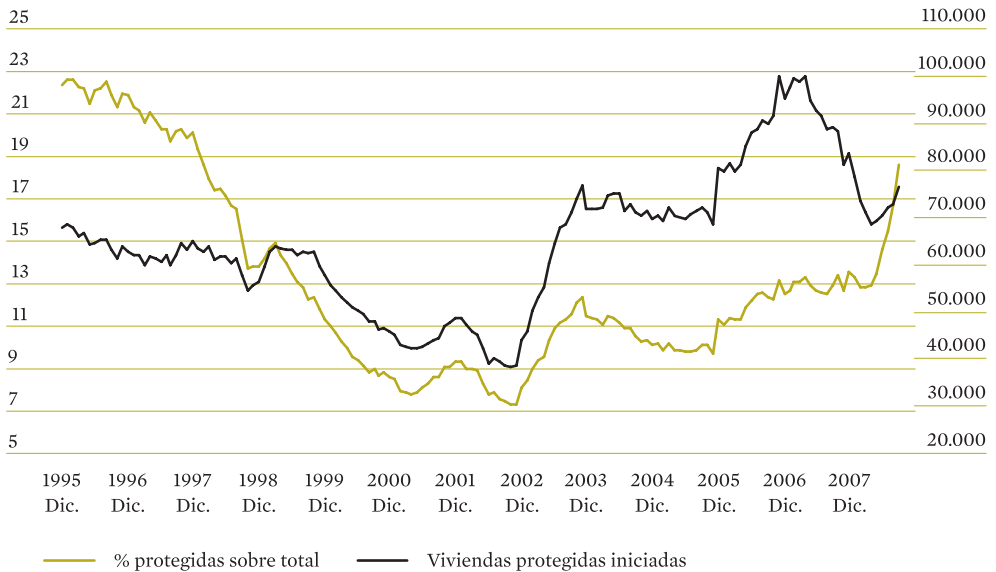
La evolución de este mercado muestra que mientras entre 2001 y 2006 se recuperó el ritmo de iniciación de las viviendas protegidas, alcanzándose un máximo de 95.300 viviendas en 2006, después de este año las iniciaciones de VPO han descendido, como consecuencia del cambio de ciclo de la vivienda de mercado. Numerosas VPO

79. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida de 2007*.

80. Esta demanda viene determinada también por el aumento del número de hogares unipersonales y monoparentales, y por el ritmo de crecimiento de la inmigración.

81. Ministerio de la Vivienda. Estimación del parque de viviendas.

GRÁFICO III-12. EVOLUCIÓN EN LA INICIACIÓN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS Y DEL PORCENTAJE DE VIVIENDAS PROTEGIDAS SOBRE EL TOTAL DE VIVIENDAS INICIADAS EN ESPAÑA, 1995-2008



Fuente: Banco de España, *Síntesis de Indicadores*.

han sido construidas sobre suelo cedido a los ayuntamientos por los promotores de viviendas libres, y al frenarse la construcción de estas últimas ha decaído el impulso en la construcción de VPO. La participación de las viviendas protegidas dentro del total de iniciadas pasó desde el 9,3 por 100 en 2001 al 12,5 por 100 en 2006, participación que ha seguido creciendo hasta el 20,5 por 100 en 2008 (gráfico III-12). Sin embargo la evolución de estos dos últimos años es consecuencia del descenso espectacular de las viviendas iniciadas libres en el bienio 2007-08.

El impacto de la crisis económica sobre las familias que quieren acceder a un hogar o que no pueden mantener el actual, junto a la evolución reciente de este mercado, puede aumentar la insuficiencia de la oferta existente respecto a la demanda de este tipo de vivienda⁸². Además, el aumento en los límites de ingresos establecidos para poder acceder a las viviendas protegidas en el PEVR 2009-2012⁸³, si bien pueden mejorar el acceso a estas viviendas de las rentas medias, se puede ver imposibilitado si no se incrementa lo suficiente la oferta existente.

Las ventas de VPO alcanzaron un nivel de 26.050 en 2008, lo que ha supuesto una recuperación en el volumen de ventas de VPO (2 por 100) con relación al 2007, frente

82. Claro ejemplo de ello es la realización de sorteos para asignar viviendas protegidas entre los solicitantes.

83. Aumentan con carácter excepcional de 6,5 a 7 veces el IPREM.

al retroceso de años precedentes (-17 y -11 por 100). Las ventas de VPO en 2008 supusieron el 8,8 por 100 del total de ventas de viviendas nuevas en España.

Finalmente, aunque actualmente los precios de la VPO (1.116,9 euros/m²) equivalen a algo más de la mitad (54 por 100) de los de mercado (2.071 euros/m²)⁸⁴, pueden seguir siendo inasequibles para algunos sectores de la población especialmente vulnerables y/o con limitaciones financieras. La existencia de un parque de 144.713 viviendas protegidas sin vender⁸⁵, muestra dicha falta de adecuación, que se ve más agudizada por el endurecimiento y la restricción del crédito en los últimos meses.

Extremadura fue la comunidad autónoma donde se acercaron mas los precios de las VPO a los del mercado (88 por 100), mientras que los precios de las VPO del País Vasco fueron los más alejados de los precios de mercado (41 por 100).

3.2. NOVEDADES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA: MEDIDAS DIRIGIDAS A LAS FAMILIAS

La política de vivienda en España en el año 2008 estuvo marcada por dos grandes frentes de atención: por un lado, por las importantes dificultades de acceso a la vivienda como resultado del largo periodo de alzas de precios de la vivienda (1996-2007) muy por encima de la inflación y, por otro lado, por un severo escenario económico y financiero, cuyas manifestaciones más evidentes están siendo la retracción tanto de la demanda como de la oferta de viviendas. En este sentido, las principales novedades en política de vivienda son el Plan estatal de vivienda y rehabilitación (PEVR), 2009-2012 y las medidas urgentes a adoptar en materia económica de acceso a la vivienda.

El PEVR prevé 996.000 actuaciones en los próximos cuatro años, un 38 por 100 más que el Plan anterior, para permitir el acceso de los ciudadanos a viviendas en compra y especialmente en alquiler, promover la urbanización de suelo

*Nuevos objetivos
del Plan estatal
de vivienda y
rehabilitación 2009-2012*

para VPO y mejorar el parque de viviendas actual. Como novedad, este año para hacer frente a la actual coyuntura económica, se han establecido una serie de disposiciones transitorias que pretenden reactivar el sector inmobiliario y aprovechar el parque de vivienda libre sin vender para incrementar el parque de VPO.

Además, la rehabilitación del parque de viviendas ya edificado adquiere una mayor importancia en este Plan, que con la mejora de la habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética de las viviendas ya construidas, pretende reducir los gastos vinculados al uso del hogar, fomentar la sostenibilidad de la edificación y del entorno urbano, y mitigar la crisis que actualmente esta viviendo el sector de la construcción residencial.

84. Ministerio Vivienda. Estadísticas Precios.

85. Cálculo entre 2004-2008 en base a las estadísticas del Ministerio de la Vivienda *Tablas Estadísticas sobre vivienda protegida y la Estadística Registral Inmobiliaria*.

RECUADRO III-7. OBJETIVOS DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA Y REHABILITACIÓN 2009-2012

1. Garantizar la libertad de elegir el modelo de acceso a la vivienda, estableciendo que el alquiler sea posible para los mismos niveles de renta que los definidos para el acceso a la propiedad.
2. Lograr que el esfuerzo de las familias para acceder a una vivienda no supere la tercera parte de sus ingresos.
3. Facilitar que la VPO se pueda obtener tanto por nueva promoción como por reconversión del parque existente, ya sea por rehabilitación de viviendas existentes o permitiendo la calificación como VPO de aquella que está desocupada y tiene un régimen jurídico de origen libre.
4. Conseguir que del total de actuaciones relacionadas con la oferta de VPO, no menos del 40 por 100 sea destinada al alquiler.
5. Establecer las condiciones que garanticen a los ciudadanos el acceso a la vivienda en condiciones de igualdad, impulsando la creación de registros públicos de demandantes de VPO.
6. Mantener un régimen jurídico de la protección pública de las viviendas (y, por lo tanto, de control de precios y adjudicaciones), de larga duración.
7. Alentar la participación e implicación de los ayuntamientos en el Plan de Vivienda.
8. Reforzar la actividad de rehabilitación y mejora del parque de viviendas ya construido.
9. Orientar las intervenciones de construcción de nuevas VPO y de rehabilitación hacia la mejora de su eficiencia energética y de sus condiciones de accesibilidad.
10. Garantizar una atención pormenorizada a los ciudadanos, mediante el establecimiento de oficinas o ventanillas de información y de ayuda en la gestión, coordinadas por las comunidades autónomas.

Una de las novedades del PEVR es que amplía los colectivos con protección preferente atendiendo nuevas realidades como las personas dependientes, separadas o divorciadas al corriente del pago de las pensiones, afectados por situaciones catastróficas, personas sin hogar o procedentes de operaciones de erradicación del chabolismo. De forma paralela, el Plan extiende el ámbito subjetivo de las ayudas para atender a las familias de rentas medias que habían sido expulsadas del mercado libre de vivienda por los altos precios, pero también quedaban fuera del régimen de vivienda protegida⁸⁶. Además, con carácter coyuntural, y con el objeto de reactivar el sector residencial también, se permite que las familias con una renta anual máxima de 7 veces el IPREM puedan adquirir una vivienda de precio concertado durante el año 2009. Asimismo, con relación a los hogares con más dificultades, el Plan crea la figura de los alojamientos protegidos para colectivos vulnerables⁸⁷, y se diseña un nuevo programa para la erradicación del chabolismo.

Más ayuda a las familias de rentas medias y a colectivos más vulnerables

Por otro lado, con el objetivo de garantizar la libertad de elegir el modelo de acceso a la vivienda, el Plan establece que el alquiler o el alquiler con opción a compra sea posible para los mismos niveles de renta que los definidos para el acceso a la propiedad⁸⁸

86. El PEVR extiende a los hogares con ingresos de hasta 4,5 veces el IPREM, la Ayuda Estatal Directa a la entrada y la subsidiación de los préstamos convenidos.

87. Serán residencias con espacios y servicios comunes en régimen de alquiler, con una renta más baja. Para facilitar su promoción se articulan subvenciones de 500 euros por metro cuadrado y se podrán construir en todo tipo de suelos desde el sector público o privado.

88. Régimen Especial para rentas de hasta 17.472 euros al año (2,5 IPREM), Régimen General para ingresos de hasta 31.449 euros (4,5 IPREM) y Régimen Concertado para 45.500 euros al año (6,5 IPREM).

Medidas para ampliar el parque público de viviendas

El Plan pretende ampliar el parque público de viviendas a disposición de los ciudadanos. Para ello, el PEVR, establece que la calificación como protegidas de las viviendas, promovidas en suelo destinado por el planeamiento a VPO o en suelo dotacional público, será permanente mientras persista el régimen del suelo o, en todo caso, durante treinta años. Asimismo, prevé que la vivienda protegida no sea exclusivamente de obra nueva, sino que aprovecha el parque de viviendas libres existente sin vender. Por eso, en sus disposiciones transitorias, prorroga durante 2009 la posibilidad de calificar como VPO viviendas libres terminadas o en construcción, y elimina la obligatoriedad de un periodo mínimo de un año para considerar la adquisición de vivienda libre como vivienda usada a efectos de su adquisición como protegida. En dichas disposiciones, el nuevo Plan permite también financiar actuaciones de promoción de viviendas protegidas, urbanización de suelo, adquisición de viviendas, y subvenciones a inquilinos y para rehabilitación aislada de edificios y viviendas, mientras no superen el 30 por 100 de los objetivos convenidos en los programas 2007 y 2008 del Plan vigente, siempre y cuando dichas viviendas hayan sido calificadas o visadas, o el derecho a la subvención reconocido por las comunidades autónomas.

Además, con el objetivo de incrementar las reservas estratégicas de suelo para que la caída de la actividad en el sector inmobiliario no afecte en el futuro a la promoción de VPO, se han aprobado una serie de medidas destinadas a movilizar suelo público con este fin, como la constitución de la Comisión Interministerial de Trabajo sobre el Suelo y la autorización del Convenio de Colaboración para la enajenación de suelos que estaban adscritos al Ministerio de Defensa⁸⁹. Por otro lado, la Entidad Pública empresarial del suelo (SEPES) ha realizado una convocatoria de Oferta Pública de Compra de Suelo⁹⁰, que tendrá una duración de cuatro años, y que cuenta con un presupuesto inicial de 300 millones de euros.

Finalmente, el Plan impulsa la creación de los registros de demandantes de VPO, que las comunidades autónomas deberán establecer en el plazo de un año, con el objeto de mejorar la transparencia en su adjudicación y controlar el fraude.

1. Medidas de fomento del alquiler

El alquiler ofrece ventajas económicas, sociales y laborales. Entre otras, facilita la elección de vivienda de los ciudadanos, propicia el aumento de la movilidad geográfica de los trabajadores, permite disminuir el endeudamiento de los hogares y ofrece una mayor flexibilidad ante cambios en los ingresos de la unidad familiar. Sin embargo, la preferencia por la compra como forma de acceso a la vivienda se ha visto favorecida por las propias características del mercado de vivienda en alquiler⁹¹, los incentivos ofrecidos por los poderes públicos y unas condiciones financieras favorables al endeudamiento.

89. Consejo de ministros, 8 de noviembre 2008.

90. Boletín Oficial del Estado de 28 de octubre de 2008.

91. Véase *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2007*. Capítulo sobre la vivienda.

RECUADRO III-8. EJES Y PROGRAMAS DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA Y REHABILITACIÓN 2009-2012

Ejes básicos	Programas
1. Promoción de viviendas protegidas.	1. Promoción de vivienda protegida para alquiler. 2. Promoción de vivienda protegida para venta. 3. Promoción de alojamientos para colectivos especialmente vulnerables y otros colectivos específicos
2. Ayudas a demandantes de vivienda.	4. Ayudas a inquilinos. 5. Ayudas a adquirentes de nuevas viviendas protegidas y de viviendas usadas.
3. Áreas de rehabilitación integral y renovación urbana.	6. Áreas de rehabilitación integral de centros históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales (ARIS) 7. Áreas de renovación urbana (ARUS). 8. Programa de ayudas para la erradicación del chabolismo.
4. Ayudas RENOVE a la rehabilitación y eficiencia energética.	9. Ayudas RENOVE a la rehabilitación. 10. Ayudas a la eficiencia energética en la promoción de viviendas.
5. Ayudas para adquisición y urbanización de suelo para vivienda protegida.	11. Ayudas para adquisición y urbanización de suelo para vivienda protegida.
6. Ayudas a instrumentos de información y gestión del Plan.	12. Ayudas a la gestión de los Planes de vivienda e información al ciudadano.

Por tanto, son necesarias medidas de estímulo que incrementen y mejoren la oferta en el mercado del alquiler, tanto público como privado. Ello, requiere, una importante promoción de la vivienda protegida en alquiler, pero también de medidas dirigidas a ayudar a las familias de menor capacidad económica a hacer frente a los pagos de las rentas arrendaticias, y de las orientadas a fortalecer la seguridad jurídica de las partes y a fomentar el incremento y mejora de la oferta del alquiler en el mercado.

Para lograr un mayor impulso del alquiler, este año se han adoptado numerosas medidas tanto dentro del el PEVR 2009-2012, como fuera de él. Uno de los objetivos del nuevo Plan es conseguir que del total de actuaciones relacionadas con la oferta de VPO, no menos del 40 por 100 sea destinada al alquiler (recuadro III-7).

*El alquiler como eje
estratégico en el nuevo
Plan de vivienda*

Para potenciar el alquiler, el PEVR permite compatibilizar la ayuda al inquilino con la residencia en una VPO; se crean las nuevas figuras del alquiler de régimen especial para las familias de rentas más bajas y se incluyen los alojamientos protegidos para las personas en situación de vulnerabilidad y para la comunidad científico-universitaria.

Para fomentar el aumento del parque de viviendas protegidas en arrendamiento, se establecen un programa para su promoción. Como novedad se podrá anticipar el 50 por 100 de la subvención al inicio de la obra, llegando al 100 si el promotor se compromete a reducir la renta a percibir, durante los primeros cinco años. Esta

ayuda también podrá ser percibida en el caso de las viviendas no vendidas en el mercado libre que se recalifiquen como VPO para alquilar (artículo 38).

Además, se refuerza la figura del alquiler con opción de compra, de las que podrán ser objeto las viviendas protegidas para arrendamiento a 10 años. Éstas podrán ser vendidas al inquilino por un precio máximo de referencia que se obtendrá multiplicando el previsto en la calificación provisional por un coeficiente máximo del 1,7.

Al margen del PEVR, para ampliar el aún exiguo mercado del alquiler, elevar su profesionalización y con ello, mejorar la competitividad de sus precios y la calidad de las viviendas ofertadas, se están poniendo en marcha otras serie de medidas (recuadro III-9). Por otro lado, conviene recordar que ya está en vigor la posibilidad de deducción en la declaración de la renta de las cantidades satisfechas por los inquilinos, y que otras medidas, como la renta básica de emancipación y la sociedad publica de alquiler, tienen un balance muy desigual.

*Otras medidas para
ampliar el exiguo
mercado del alquiler*

RECUADRO III-9. MEDIDAS PARA AMPLIAR EL MERCADO DEL ALQUILER

1. El Proyecto de Ley de Medidas de fomento del alquiler de viviendas y de eficiencia energética de los edificios, por la que se modificarán la Ley de Arrendamientos urbanos para permitir al propietario recuperar la vivienda si la necesita para sus padres o sus hijos; y la Ley de Enjuiciamiento Civil para agilizar los procesos de desahucio y reclamación de rentas impagadas.
2. La línea ICO por importe de 3000 millones de euros en préstamos, que permite refinanciar sus créditos hipotecarios siempre que pongan estas viviendas en el mercado de alquiler.
3. Proyecto de Ley por el que se regulan las Sociedades Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI).

Si bien los índices de cobertura de dicha ayuda, impiden saber el grado de efectividad de esta medida, el balance de situación desde la entrada en vigor de la renta de emancipación (del 2 de enero hasta el 31 de diciembre de 2008), muestra que 196.141 jóvenes ya la han solicitado. De estas solicitudes presentadas, se han resuelto un 84 por 100, de las que la mayoría han sido resueltas de manera positiva (79 por 100), y 6.592 jóvenes han obtenido ya la resolución provisional⁹². La Renta básica de emancipación llega ya a 63.166 hogares, siendo Madrid, Cataluña y Andalucía, las comunidades autónomas que han recibido más solicitudes. Sin embargo, las comunidades con más perceptores son Cataluña, Andalucía y Castilla y León.

*Balance de situación en
la aplicación de la Renta
básica de emancipación*

92. Es decir, jóvenes que han obtenido el derecho a la ayuda, pero que están buscando piso y tienen pendiente presentar el contrato de arrendamiento.

Por otro lado, los datos existentes sobre el funcionamiento de la Sociedad Pública de Alquiler (SPA), que fue creada en el año 2005 con el objetivo de fomentar el alquiler del importante parque de viviendas vacías existente en España, no parecen satisfactorios. Así, después de tres años de funcionamiento sólo 9.246 familias han accedido a un hogar en alquiler a través de este organismo y 11.091 propietarios han rubricado un contrato con la SPA para que ésta busque un inquilino que ocupe su vivienda.

*Resultados de la
Sociedad Pública
de Alquiler*

2. Medidas para ayudar a las familias hipotecadas con dificultades económicas

Ante el severo escenario económico y financiero actual, el Gobierno ha establecido una serie de medidas⁹³ que pretenden apoyar las familias hipotecadas que atraviesan un momento económico especialmente difícil estableciendo una moratoria temporal parcial en la obligación del pago de las cuotas hipotecarias y la ampliación del plazo de los préstamos hipotecarios concedidos, sin coste alguno⁹⁴. Pero también para aumentar la renta disponible de las familias con menores ingresos, se establecen beneficios fiscales a aquellas familias que estén soportando créditos hipotecarios. Finalmente, se amplía el plazo para materializar el saldo de la cuenta ahorro vivienda, y se dispone de un plazo adicional para vender la vivienda habitual cuando previamente se haya adquirido otra (recuadro III-10).

Además, dada la importante restricción del crédito a las familias derivada de la crisis financiera, el gobierno emprendió importantes medidas⁹⁵ para reactivar la financiación a los compradores de viviendas por parte de las entidades financieras y que deberían haber propiciado un mayor nivel de crédito a éstas.

3. La rehabilitación integral y la renovación urbana

La rehabilitación se convierte en uno de los ejes estratégicos del nuevo Plan, suponiendo un 47 por 100 de las actuaciones previstas. Pero la conveniencia de incentivar la rehabilitación, excede a las medidas contenidas en el PEVR. Por eso también se contempla en el marco de las medidas adoptadas en el Plan E. El Fondo para el Estímulo de la Economía y el Empleo del Gobierno ha destinado 110 millones para rehabilitación de viviendas que se integran en el PEVR como inyección adicional, y del total de los proyectos presentados por los ayuntamientos al Fondo Estatal de Inversión Local, los destinados a rehabilitación, accesibilidad y eficiencia energética suponen en torno al 40 por 100. Además, existe el compromiso de establecer otras medidas de fomento, como las recogidas en la disposición adicional primera de la Ley

93. Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre, sobre las Medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda.

94. Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, de Medidas de impulso a la actividad económica.

95. Avals del estado para las nuevas emisiones de deuda de las entidades de crédito y el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros.

RECUADRO III-10. MEDIDAS PARA AYUDAR A LAS FAMILIAS HIPOTECADAS CON DIFICULTADES ECONÓMICAS

Medida	¿En qué consiste?	Beneficiarios
Moratoria temporal parcial en la obligación del pago de las cuotas hipotecarias.	En el aplazamiento del 50 por 100 de la cuota hipotecaria, hasta un máximo de 500 euros, durante 24 meses. La cantidad aplazada se empieza a devolver a partir de 2 años desde el momento del aplazamiento, prorrateada en el plazo que quede para terminar de pagar la hipoteca, hasta un máximo de 10 años.	Los titulares de una hipoteca sobre su vivienda habitual, cuyo importe inicial fuera inferior a 170.000 euros y haya sido suscrita antes del 1 de septiembre de 2008, que no se encuentren en mora y que sean: - Desempleados o que queden en situación de desempleo antes del 1 de enero de 2010 y estén cobrando prestación por desempleo contributiva o no contributiva. - Autónomos que hayan cesado su negocio o acrediten ingresos anuales inferiores a 3 veces el IPREM. - Pensionistas de viudedad.
Reducción de las retenciones en el IRPF a quienes se aplican la deducción por adquisición de vivienda.	En el caso de los trabajadores por cuenta ajena, sus retenciones en el IRPF bajarán dos puntos, a partir del 1 de enero de 2009. En el caso de los autónomos, se reducirán el 2 por 100 de sus rendimientos en los pagos fraccionados.	Los trabajadores por cuenta ajena y los autónomos con ingresos inferiores a 33.000 euros anuales que se aplican la deducción por adquisición de vivienda habitual con financiación ajena en el IRPF.
Ampliación del plazo para materializar la cuenta ahorro-vivienda.	En la ampliación, hasta el 31 de diciembre de 2010, del plazo para adquirir una vivienda para los titulares de cuentas ahorro-vivienda cuyo plazo de cuatro años expire en 2008, 2009 y 2010. Durante el periodo extra, las aportaciones que se realicen a la cuenta vivienda no tendrán derecho a desgravación fiscal.	Los titulares de una cuenta ahorro-vivienda cuyo plazo de 4 años para materializar la inversión en la compra de una vivienda se cumpla entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2010.
Ampliación del plazo para vender la vivienda habitual cuando previamente se haya adquirido otra.	En la ampliación, hasta el 31 de diciembre de 2010, del plazo para vender la primera vivienda, manteniendo la exención fiscal de la ganancia patrimonial obtenida.	Las personas que hayan adquirido su vivienda habitual en 2006, 2007 y 2008 y tengan que vender su anterior vivienda en un plazo máximo de dos años para poder aplicarse la exención fiscal de la ganancia patrimonial obtenida.
Ampliación de los plazos de los préstamos hipotecarios sin coste alguno durante dos años.	La ampliación del plazo de los préstamos hipotecarios concedidos para la adquisición, construcción y rehabilitación de la vivienda habitual sin coste alguno, durante los dos años, en concepto de comisiones, y sin que en estos casos se aplique ni el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentales, ni el pago de los correspondientes aranceles notariales y registrales.	Todos los ciudadanos que estén amortizando préstamos hipotecarios y que decidan ampliar el plazo de dichos préstamos hasta abril del año 2010.

4/2008⁹⁶, por las que el Gobierno se compromete a aprobar, en el plazo de tres meses, un paquete de medidas para incentivar la rehabilitación.

Dentro del PNVR, se establecen tres programas que responden a esta línea (recuadro III-8): las Áreas de rehabilitación integral de centros históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales (ARIS), las Áreas de renovación urbana (ARUS), y un nuevo

96. Ley 4/2008, de 23 de diciembre, por la que se suprime el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, se generaliza el sistema de devolución mensual en el Impuesto sobre el Valor Añadido, y se introducen otras modificaciones en la normativa tributaria.

Programa de ayudas para la erradicación del chabolismo⁹⁷. El programa ARIS crea una línea específica de actuación en núcleos rurales de menos de 5.000 habitantes, eleva la subvención para la rehabilitación de viviendas y edificios a 5.000 euros por vivienda, y en el caso de centros históricos y municipios rurales a 6.600 euros. Las ARUS incluyen la demolición y sustitución de edificios, urbanización, creación de dotaciones y equipamientos y mejora de la accesibilidad de sus espacios públicos. Como novedad, este programa incluye una subvención para la sustitución de las viviendas existentes de hasta un máximo de 30.000 euros, y arbitra otra subvención para realojos temporales de 4.500 euros por familia y año, por un máximo de cuatro años. Finalmente, al igual que en las ARIS, se incluye una subvención para la financiación parcial del coste de los equipos de información y gestión.

El PEVR se marca también como línea estratégica la mejora de la eficiencia energética y la accesibilidad de las viviendas. El Plan integra dentro de su propia estructura el Programa Renove, que incluye la rehabilitación aislada de edificios y viviendas existentes. En él se contemplan como actuaciones protegidas aquellas que mejoren la eficiencia energética, la higiene, salud y protección del medio ambiente, la utilización de energías renovables, pero también las que garanticen la seguridad y la estanqueidad de los edificios, y las que mejoren la accesibilidad. Además, se prevén ayudas para las nuevas construcciones que superen la calificación energética mínima establecida en el Código Técnico de la Edificación.

3.3. DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

La calidad de vida de la población depende en gran medida del entorno urbano en el que habita, sobre todo teniendo en cuenta que la concentración en las ciudades es cada vez mayor. Por ello, junto a la accesibilidad y la calidad de la vivienda, es necesario prestar atención a factores tan importantes como los equipamientos urbanos, la movilidad o la calidad ambiental de las mismas, entre otros.

La Unión Europea, no ajena a esta cuestión, ha incluido el desarrollo urbano sostenible en la política de cohesión. Así, las orientaciones estratégicas comunitarias 2007-2013 conceden una atención especial a determinados territorios, entre ellos las zonas urbanas, y estimula un enfoque integrado de la política de cohesión, que favorezca no sólo el crecimiento económico y el empleo, sino también objetivos sociales y medioambientales. La Comisión Europea, ha señalado cuatro aspectos específicos de la dimensión urbana a tener en cuenta para conseguir los objetivos de crecimiento económico y cohesión social fijados en la estrategia de Lisboa: la accesibilidad y movilidad; el acceso a infraestructuras de servicios, el entorno natural y físico, y la cultura⁹⁸.

97. En este programa se contempla una subvención para el realojo de cada unidad familiar, cuya cuantía máxima será el 50 por 100 de la renta anual que se vaya a satisfacer, con un máximo de 3.000 euros anuales por vivienda.

98. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*, COM (2006) 385.

Calidad de la vivienda y su entorno

Las condiciones de las viviendas y la calidad del entorno en el que se ubican dependen de un conjunto amplio de factores exógenos, tales como, la antigüedad y renovación del parque inmobiliario, el tipo de edificación o las políticas de vivienda. Pero también, otras circunstancias, como los tipos de hogares, la edad de sus habitantes o el grado de urbanización donde se ubican las viviendas influyen de manera diferente en las condiciones de adecuación y habitabilidad de las viviendas. Además, se debe tener en cuenta que la cuantificación de estos problemas está medida en función de la percepción de los propios residentes, y por tanto influida por sus expectativas, necesidades y características personales.

El grado de satisfacción de los ciudadanos europeos respecto a su entorno (cuadro III-11) pone de manifiesto que existen diferencias importantes entre los países de la UE-15 y los recién incorporados. En términos generales puede decirse que, a excepción de Italia, Grecia y Luxemburgo, el porcentaje de ciudadanos de UE-15 que se declara insatisfecho con el ruido, calidad del agua, zonas verdes y seguridad, es bajo. Los ciudadanos de los países recién incorporados, sin embargo, muestran un grado de insatisfacción mucho mayor. El mayor grado de descontento de los ciudadanos europeos se refiere a la seguridad y la polución. A este respecto, en el ámbito de la UE-15, los porcentajes más elevados de quejas se encuentran en Grecia e Italia, y los menores en los países escandinavos, Dinamarca, Finlandia y Alemania.

En cuanto a España, los datos muestran que el grado de insatisfacción de los ciudadanos es similar o incluso inferior a la media de la UE-15, lo que nos sitúa en una mejor posición respecto a otros países del sur de Europa, como Italia, Grecia o Portugal, pero todavía muy lejos de los países nórdicos o Alemania. La percepción de los españoles respecto a su entorno ha mejorado bastante respecto a la anterior encuesta de 2003⁹⁹, gracias sobre todo a la mejoría en el grado de satisfacción respecto a la limpieza de las calles, la seguridad y la calidad del agua.

Según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2007, el grado de satisfacción con las condiciones de la vivienda en la que residen los españoles es muy alto. Sólo un 11 por 100 de los hogares declara estar muy o algo insatisfechos con su vivienda, y el 56 por 100 declara no sufrir ningún problema en su vivienda. Los aspectos que generan más insatisfacción son la falta de una temperatura adecuada en verano (25,5 por 100), el aislamiento contra los ruidos producidos por vecinos o de la calle (25,7 por 100), la seguridad (18 por 100), la falta de espacio (15,6 por 100), la contaminación y otros problemas ambientales (15,7 por 100), la falta de temperatura adecuada en invierno (12,9 por 100) y la insuficiencia de luz natural (10,7 por 100).

En términos generales, los hogares que residen en grandes urbes y en edificios con más de una vivienda se declaran en mayor proporción insatisfechos con su vivienda, pero también los de menores ingresos y los que tienen dificultades para llegar a fin de mes. Los problemas de espacio son más acusados en las ciudades de mayor tamaño y en las grandes

99. Véase epígrafe 4.3, Calidad del entorno urbano. Memoria 2006.

CUADRO III-11. PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE TIENE MUCHOS MOTIVOS DE QUEJA SOBRE DIFERENTES ASPECTOS DEL ENTORNO DE SU VIVIENDA EN LA UE, 2007

Países	Ruido	Polución	Ausencia de zonas verdes	Calidad del agua	Seguridad	Limpieza de las calles
Austria	11	11	11	7	11	11
Bélgica	17	18	14	18	16	23
Dinamarca	6	6	2	1	4	7
Finlandia	4	2	1	2	2	3
Francia	19	23	14	24	16	21
Alemania	9	8	4	3	7	8
Grecia	27	35	30	32	13	27
Irlanda	10	8	11	13	16	21
Italia	26	34	33	28	30	28
Luxemburgo	24	29	11	23	26	15
Países Bajos	8	9	6	1	5	8
Portugal	14	16	16	13	11	11
España	16	16	13	11	7	10
Suecia	5	5	2	1	4	6
Reino Unido	7	7	6	4	13	18
UE-15	14	16	13	13	13	16
NEM 12	19	24	17	22	19	24
UE-27	15	18	14	15	14	18

NEM: Nuevos Estados miembros.

Fuente: Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo. Second European Quality of Life Survey. *Social dimensions of housing*, 2009.

urbes, en Madrid, entre los que residen en edificios con más de una vivienda, en aquellos hogares cuya persona de referencia tiene entre 30 a 44 años. La adecuación de la temperatura en verano es menor en las grandes urbes, en Aragón, ambas Castillas y Murcia, así como en los edificios con menos de diez viviendas. Sin embargo, la adecuación de la temperatura en invierno es menor entre los que residen en municipios rurales, tienen menos ingresos, residen en viviendas familiares independientes y adosadas, entre las personas mayores y entre los que residen en Andalucía, Canarias, Murcia y Galicia.

Por otro lado, las ciudades españolas, en las que vive la mayor parte de la población, están empezando a pagar graves facturas ambientales derivadas del modelo urbano extensivo mantenido en las últimas décadas. Para ello, es necesario actuar conforme al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible que contempla la legislación vigente¹⁰⁰, y que se intenta promover a través de diferentes iniciativas¹⁰¹.

100. El principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, definido en el artículo 2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se Aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo) y contribuirá a que, de forma efectiva, las distintas políticas públicas relativas a regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo, tengan como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible.

101. Ministerio de Medio Ambiente. *Libro Verde sobre el medio ambiente urbano* (2007) y el Borrador de la *Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano* (2007). Programa Agenda 21 de Naciones Unidas, que se inició en 1989.

CUADRO III-12. INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD EN FUNCIÓN DEL TAMAÑO DE LA CIUDAD

	< 100.000 hab.	De 100.000 a 200.000 hab.	De 200.000 a 500.000 hab.	> 500.000 hab.
Tasa media de generación de residuos (kg RSU Producidos/hab./día)	1,4	1,2	1,3	1,4
Superficie verde urbana útil (m ² /hab.)	11,4	8,2	6,1	6,2
Índice de actividad económica per cápita	2,0	2,7	2,6	2,8
Tasa de paro	6,2	7,4	7,7	6,5
Ratio viviendas principales/no principales	2,4	2,9	3,7	3,5
Consumo de agua doméstica (litros/hab./día)	162,1	161,7	139,9	127,5
Índice de motorización (vehículos por 100 habitantes)	65,5	57,8	60,0	58,2
Densidad urbana (hab./ha)	44,8	65,1	65,7	78,6

Fuente: Observatorio de sostenibilidad en España. *Sostenibilidad local: una aproximación urbana y rural*, 2008.

La expansión urbana genera una importante ocupación de suelo, variable que es relevante para evaluar la sostenibilidad de los sistemas urbanos. Según el Observatorio de Sostenibilidad en España¹⁰², en el periodo de estudio 2001/2007, se ha clasificado como suelo de naturaleza urbana más del doble de suelo necesario para los aumentos de población correspondientes. Esta situación, especialmente grave en el litoral, ha provocado que desde el Parlamento Europeo se denuncie en repetidas ocasiones esta cuestión (2005 y 2007). Concretamente, el denominado Informe Auken¹⁰³, expresa su preocupación al respecto, y solicita al Gobierno y a las comunidades autónomas implicadas una revisión de la legislación vigente, la declaración de moratoria de los nuevos planes urbanísticos que no se ajusten a los criterios de sostenibilidad medioambiental y responsabilidad social, y el establecimiento de mecanismos judiciales y administrativos para abordar el tratamiento de abusos urbanísticos que violan la legislación europea y española.

Además, este crecimiento se ha conformado mayoritariamente como tejido urbano difuso, lo que dificulta la planificación eficiente y ordenada del territorio, y, de abastecimiento de agua y energía, de calidad del agua y aire, o de gestión de los residuos (cuadro III-12).

Además, esta forma de urbanización agrava los problemas de tráfico urbano y tiene una clara repercusión tanto en los presupuestos públicos como en las economías domésticas, pues aumentan los costes en tiempo y dinero tanto de los desplazamientos diarios por formación, ocio u otras actividades cotidianas, como por motivos de trabajo. Según un estudio de La Caixa¹⁰⁴, un trabajador en España emplea un

102. Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE) *Sostenibilidad Local: una aproximación urbana y rural*, 2008.

103. Parlamento Europeo, Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario con fundamento en determinadas peticiones recibidas (2008/2248(INI)). Ponente: Margrete Auken (22/022/2009).

104. María Gutiérrez-Domènech, La Caixa: Documentos de Economía *¿Cuánto cuesta ir al trabajo? El coste en tiempo y en dinero*, núm. 11 septiembre 2008.

promedio de 57 minutos diarios en ir y volver de su puesto de trabajo, lo que en términos monetarios, representa unos 8 euros al día¹⁰⁵. Esto supone un coste de alrededor del 3,5 por 100 del PIB, y ello, sin tener en cuenta otros aspectos, como el coste por accidentes o el impacto medioambiental, que también son susceptibles de ser cuantificados. Los trabajadores que residen en la Comunidad de Madrid, y los de la ciudad de Barcelona son los que incurren en un mayor coste (12,2 y 11,9 euros por trabajador y día, respectivamente), ocupando el tercer puesto, Madrid capital (11,1 euros)¹⁰⁶. Los trabajadores de La Rioja, Extremadura y Galicia, son los que incurren en un menor coste (alrededor de 6 euros). Además, este estudio muestra que los viajes en los que se utiliza el transporte público tienden a tener una mayor duración que los viajes en transporte privado (alrededor de 40 minutos más al día), lo que sin duda es un factor disuasorio de la utilización del primero. En este sentido, según la Encuesta de Condiciones de Vida (cuadro III-13), más de un 40 por 100 de los hogares no lo utiliza, siendo las dificultades de acceso al mismo otro factor disuasorio al respecto. La proporción de hogares que utiliza transporte público aumenta conforme se incrementa el tamaño del municipio, posiblemente por su mejor acceso al mismo. La accesibilidad al transporte es peor en los municipios rurales (menos de 10.000 habitantes), y en las ciudades pequeñas (entre 10.000 y 50.000 hab.). Muchas de estas ciudades pequeñas pueden formar parte de los procesos de periurbanización en torno a las ciudades y grandes urbes, pues esta peor accesibilidad también se produce entre los hogares que residen en viviendas familiares independientes o adosadas, tipología edificatoria más común en este tipo de áreas, que se caracterizan por una menor densidad poblacional (cuadro III-13).

Actualmente, se encuentra en fase de elaboración, la Estrategia Española de Movilidad Sostenible¹⁰⁷, que reconoce la insostenibilidad del modelo urbano vigente, y propone una nueva organización en estructuras que minimicen el consumo energético y la contaminación ambiental. La Estrategia pretende reorientar la política actual hacia un modelo más basado en la gestión de la demanda, resolviendo carencias de accesibilidad y fomentando la movilidad sostenible. Entre sus objetivos destacan la reducción de los desplazamientos habituales, el establecimiento de un sistema de tarifas que integre las externalidades del transporte, o el fomento de la intermodalidad para el transporte de mercancías, y reducir las emisiones de efecto invernadero.

En la denominada ciudad difusa el acceso a otros bienes y servicios básicos para la vida cotidiana, como las tiendas de alimentación, servicios bancarios, servicios sanitarios de atención primaria, o centros de enseñanza, suele ser también menor, pues la mezcla de usos del espacio urbano es inferior que en la ciudad compacta (cuadro III-13).

105. A precios del año 2007.

106. El alto coste para los residentes de estas zonas refleja dos factores: el tiempo empleado en los trayectos al trabajo, y el elevado valor del tiempo implícito en los salarios por hora trabajada.

107. Borrador publicado el 15 de enero de 2009.

CUADRO III-13. ACCESIBILIDAD DE LOS HOGARES A DETERMINADOS BIENES Y SERVICIOS SEGÚN TAMAÑO DEL MUNICIPIO Y TIPOLOGÍA DE EDIFICACIÓN, 2007

Tamaño del municipio y tipo de edificio		Proporción de hogares con gran o alguna dificultad de acceso a los siguientes bienes y servicios						
		Número de hogares (miles)	Proporción de hogares que utilizan transporte público	Tiendas de alimentación	Servicios bancarios	Transporte público	Servicios sanitarios de atención primaria	Centros de enseñanza obligatoria
TOTAL		16.116,2	57,1	13,4	13,4	13,4	19,7	16,0
Tamaño del municipio								
Menos de 10.000 habitantes		3.519,8	33,5	22,2	23,1	26,1	26,3	21,1
Entre 10.000 y 50.000 habitantes		3.924,0	46,0	15,1	16,1	20,6	25,6	14,8
Entre 50.000 y 100.000 habitantes		1.938,2	54,5	11,9	11,8	12,5	16,2	13,3
Entre 100.000 y 500.000 habitantes		3.879,5	69,5	9,5	9,0	9,1	13,5	16,4
Más de 500.000 habitantes		2.854,7	86,6	6,7	4,8	7,3	13,4	13,1
Tipo de edificio								
Vivienda familiar: total		5.502,4	40,5	23,8	26,3	24,8	30,9	20,7
Vivienda familiar: independiente		2.489,9	37,0	29,9	34,2	29,9	37,8	25,0
Vivienda familiar: adosada o pareada		3.012,5	43,5	18,7	19,7	21,1	25,1	17,7
Edificio con más de una vivienda: total		10.577,0	65,8	8,1	6,8	9,9	13,6	13,3
Con menos de 10 viviendas		3.105,1	54,7	11,4	9,0	13,0	16,5	13,3
Con 10 viviendas o más		7.471,9	70,4	6,7	5,8	8,8	12,5	13,3
No consta		36,8	46,3	23,7	24,4	24,2	36,0	80,8

Fuente: INE, Encuesta de condiciones de vida, 2007.

Ante esta situación, la rehabilitación de las viviendas y edificios, no sólo ayuda a frenar el deterioro físico al que se ven sometidas, sino que también puede coadyuvar a un mayor grado de sostenibilidad de las mismas, mejorando con ello la calidad ambiental del entorno en el que se ubican. La rehabilitación y la renovación urbana es más acorde con un modelo de ciudad sostenible, pues prima la regeneración de la ciudad existente, en contraposición a la extensión urbana. Además, tanto desde instancias europeas como nacionales, se ha considerado la inversión en ese terreno como una de las soluciones a la crisis en el sector de la construcción residencial. Por ello, la renovación urbana y la rehabilitación, en coherencia con la Carta de Leipzig sobre ciudades sostenibles¹⁰⁸, es uno de los ejes estratégicos del nuevo Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación¹⁰⁹.

Las ventajas de la rehabilitación de las viviendas y de la renovación urbana

Además, la mejora energética del parque edificado, es una herramienta eficaz para reducir la emisión de gases de efecto invernadero y combatir el cambio climático, al conseguir unos hogares menos contaminantes y más autosuficientes energéticamente. A este respecto, se está tramitando un Proyecto de Ley¹¹⁰ que, a través de la modificación de la Ley de Propiedad horizontal, flexibiliza las mayorías necesarias en las juntas de propietarios para que la comunidad afronte la realización de obras de mejora para aumentar la eficiencia energética de los edificios y que, por tanto, es importante para favorecer la eficacia del Plan Renove de las Viviendas.

Según el último Censo de población y vivienda de 2001¹¹¹, cerca del 65 por 100 del parque de viviendas había sido construido antes de 1980 y, por lo tanto, sin que existiera una normativa técnica obligatoria que limitara la demanda energética. Aunque este porcentaje habrá disminuido por el importante volumen de nueva construcción de viviendas, hay que recordar que la aplicación del Código Técnico de la Edificación no ha sido obligatoria hasta septiembre de 2006. Además, desde 2001, se han demolido más viviendas que las que se han rehabilitado y las actuaciones de rehabilitación, aunque han crecido en los últimos años, todavía no son suficientes.

En la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro, en 1992, se instituyó la Agenda 21 Local, donde por primera vez se proclamaba el papel clave de las ciudades en la búsqueda de un desarrollo sostenible. La Agenda 21 se configura como un plan estratégico a medio y largo plazo, que apuesta por un tratamiento de la sostenibilidad, combinando las dimensiones social, económica y ambiental. Actualmente la Unión Europea

Escasa implantación de planes de desarrollo sostenible en las ciudades: la Agenda 21 Local

108. Reunión Informal de Ministros Europeos de Urbanismo, Borrador Final (02 mayo 2007)

109. Véase epígrafe anterior.

110. Proyecto de Ley de Medidas de fomento del alquiler de viviendas y de eficiencia energética de los edificios.

111. Véase capítulo Vivienda, Memoria 2002.

lidera el Programa 21 Local, con más de 5.000 municipios comprometidos en el proceso. Dentro de la Unión Europea, España es uno de los países en los que más ayuntamientos (treinta y dos municipios) tienen un compromiso formal con la Agenda 21 Local, pero según los datos ofrecidos por el OSE, el grado de avance real es bastante bajo en las capitales de provincia españolas, pues sólo 11 municipios han elaborado informes de sostenibilidad y de ellos únicamente 9 son anuales.

4. Medio ambiente y sostenibilidad

4.1. PANORAMA GENERAL

El cumplimiento de los compromisos medioambientales es hoy ineludible por su repercusión en todos los ámbitos: aspectos como la protección de los espacios naturales, la gestión de los residuos, la calidad y disponibilidad de los recursos hídricos o la contaminación atmosférica y el efecto de algunos gases sobre el cambio climático se han convertido en vectores que condicionan directa o indirectamente el bienestar social, pero también y cada vez de forma más tangible, las economías global, regional, y local. Entre dichos compromisos, la lucha contra el cambio climático desempeña un papel preponderante por la envergadura de sus acelerados efectos; así, desde la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro (1992), el trabajo desarrollado por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático de la ONU (IPCC) en el marco del Protocolo de Kioto (1997) —actualmente en proceso de renegociación—, se ha dirigido a la reducción de los gases con efecto invernadero, responsables en buena parte del proceso de calentamiento global.

La conquista de este objetivo depende, por un lado, de la dinamización de las políticas desde todas las administraciones, y su puesta en marcha en los sectores socioeconómicos implicados. Por otro, de la progresiva toma de conciencia de los ciudadanos, que dan sentido a las iniciativas y sobre los que finalmente repercuten los beneficios alcanzados, o bien los resultados de la inacción. Sin embargo, pese a que las consecuencias del cambio climático se incluyen entre las mayores preocupaciones de la sociedad europea, las actitudes pro-ambientales declaradas por los ciudadanos se reducen en el terreno de la práctica, cuando se trata de prescindir de bienes materiales o modificar determinados hábitos de vida, como ocurre respecto al uso del vehículo privado, o la producción de residuos sólidos urbanos¹¹².

Los años de crecimiento económico que han precedido a la actual crisis, se han sustentado, en buena medida, en el desarrollo de un sistema de producción y consumo cuyas dinámicas, intensificadas por factores como el crecimiento poblacional, o la mejora de las condiciones de vida, han excedido parámetros

112. Comisión Europea, Special Eurobarometer 295, *Attitudes of European citizens towards the environment* (marzo 2008).

sostenibles, repercutiendo sobre el medio ambiente a través de la utilización abusiva y escasamente respetuosa de los bienes y servicios naturales y el aumento en la generación de residuos y emisiones de toda índole. Además, la no internalización de los costes ambientales generados, ha permitido el aumento progresivo de unos daños escasamente reconocidos por la sociedad hasta hace pocos años.

Las consecuencias de la actual coyuntura económica mundial son inciertas en lo que respecta al medio ambiente: si bien podría esperarse en el corto plazo un cambio de tendencia favorable en lo que se refiere a la racionalización del consumo o la prolongación de la vida útil de los bienes, las situaciones de riesgo a que se enfrentan numerosas actividades económicas podrían generar una actitud reservada en cuestiones relativas a la prevención y gestión medioambiental. Pese a todo, la reciente capacidad tecnológica e innovadora representa una oportunidad para adecuar las producciones a lo establecido en términos de consumo energético, reducción de emisiones y vertidos o tratamiento de residuos, cambios que se traducen en un ahorro de recursos y la minimización del riesgo de infracciones y sanciones. Este constituye, pues, un momento óptimo para reorientar patrones ineficientes y de fuertes impactos hacia un modelo productivo más respetuoso con el entorno, mediante la inversión en nuevas tecnologías aplicadas a una producción más limpia, apostando, tal y como postula la definición de desarrollo sostenible, por su preservación para futuras generaciones, lo que redundaría hoy en beneficios socioambientales, ventajas económicas y la creación de empleo.

A principios de 2008 el Gobierno de España remitió a la OCDE un informe sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones medioambientales incluidas en la Revisión de 2004¹¹³, que constata progresos en aspectos como el acceso a la información y participación públicas en materia de medio ambiente, la actualización de la normativa sobre evaluación ambiental estratégica, la protección de la biodiversidad, la creación de una red de ciudades sostenibles, o el refuerzo de la cooperación internacional en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se admite, sin embargo, cierta dificultad para alcanzar las metas fundamentales en relación al cambio climático o la gestión y uso de los recursos hídricos.

Situación comparada

113. Revisión intermedia de España, *Conclusiones del grupo de trabajo de las actuaciones medioambientales de la OCDE (WPEP)* —París, 10 de enero de 2008—, en respuesta al *Análisis de los resultados medioambientales* realizado en 2004 por OCDE.

CUADRO III-14. INDICADORES DE MEDIO AMBIENTE EN EUROPA, 2006-2007

Países	Agua		RSU, 2007		Atmósfera		Ingresos fiscales de medio ambiente, 2006			Energías renovables, 2007			Uso de la tierra, 2007		Pesca, 2006		Dra. Hábitats, 2007	
	Consumo (m³/pc), 2006	Conexión a estaciones de depuración (% población), 2007 *	Generación (kg/pc)	Vertedero (kg/pc)	Incinerados (kg/pc)	Emisiones GEL en CO ₂ eq (% 1990), 2006	(% sobre total contribuciones sociales)	(% del PIB)	consumo interior bruto energía 06	(% respecto consumo interior bruto energía 06 electricidad)	Superficie agrícola utilizada, UAA (% Sup total)	Área cultivable (% UAA)	Área forestal (% UAA)	Capturas totales (Tn)	Área designados respecto a Dra)			
Bélgica	-	-	492	21	162	94,0	4,9	2,2	2,9	4,2	44,9	27,5	20,2	22,519	100			
Bulgaria	849,5	42	468	388	0	53,8	91	3,1	5,5	7,5	46,1	27,5	33,7	7545	:			
República Checa	188,9	78	294	243	36	76,3	71	2,6	4,3	4,7	53,9	33,3	33,6	4,646	59			
Dinamarca	-	-	801	41	427	101,7	12,2	6,0	15,6	29,0	62,6	57,5	11,3	867844	100			
Alemania	-	-	564	3	192	81,5	6,1	2,4	6	15,1	47,5	33,3	-	279040	99			
Estonia	-	75	536	291	1	44,3	71	2,2	9,8	1,5	16,8	12,3	50,1	86,881	84			
Irlanda	-	-	786	467	0	125,5	7,6	2,5	2,7	9,3	60,6	16,4	-	210,670	86			
Grecia	-	85	448	377	0	124,4	6,3	2,0	5,7	6,8	30,2	15,7	30,4	98,112	99			
España	771,5	100	588	350	58	149,5	5,1	1,9	6,6	20,0	50,0	24,7	37,3	710,897	95			
Francia	516,7	-	541	185	194	96,0	5,2	2,3	6,3	13,3	58,9	38,5	28,3	582,846	91			
Italia	-	-	550	271	66	109,9	6,5	2,8	7	13,7	44,3	24,4	34,7	312,047	100			
Chipre	235,4	-	754	658	0	166,0	9,0	3,3	1,9	0,0	17,6	12,4	-	2,098	25			
Letonia	91,1	67	377	322	2	44,9	7,9	2,4	31	36,4	28,5	18,4	45,3	140,389	89			
Lituania	611,5	70	400	368	0	47,0	6,2	1,8	9,3	4,6	41,3	28,1	32,4	153,111	61			
Luxemburgo	-	-	694	130	245	101,2	7,4	2,6	1,7	3,7	50,7	23,6	34,8	-	97			
Hungría	-	-	456	341	38	68,1	7,7	2,9	4,6	4,6	62,4	48,3	19,6	7543	86			
Malta	32,2	13	652	563	0	145,0	10,1	3,4	-	0,0	32,6	25,3	-	1,348	93			
Países Bajos	598,7	99	630	14	201	97,4	10,4	4,1	3,6	7,6	50,8	27,9	9,3	433,235	100			
Austria	-	-	597	96	168	115,2	5,9	2,5	21,4	59,8	38,6	16,4	39,5	360	88			
Polonia	-	62	322	239	1	71,1	8,2	2,8	5,1	3,5	51,7	37,6	29,5	123,067	17			
Portugal	-	-	472	297	91	138,3	8,2	3,0	17	30,1	40,4	12,9	-	229,094	88			
Rumania	246,6	28	379	284	0	56,3	6,7	1,9	11,7	26,9	58,0	37,0	29,6	6,664	:			
Eslovenia	452,8	51	441	342	0	101,2	7,9	3,1	10,5	22,1	24,6	8,6	66,0	11,33	73			
Eslovaquia	-	57	309	240	33	67,9	8,3	2,4	4,6	16,6	39,4	27,4	40,9	2,979	72			
Finlandia	-	-	507	267	59	113,1	6,8	3,0	22,7	26,0	6,8	6,7	-	146,288	99			
Suecia	290,7	86	518	21	240	91,1	5,6	2,7	29,1	52,1	71	5,9	52,4	269,235	99			
Reino Unido	-	-	572	324	53	84,0	6,4	2,4	1,9	5,1	68,7	22,5	-	615,780	95			

* Este dato, extraído de Eurostat, se refiere al “porcentaje de población servido por un sistema de saneamiento, sin tener en cuenta la disponibilidad de las instalaciones de tratamiento”. Sin embargo, los datos de coyuntura ambiental para 2007 del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, más precisos, indican que el 78 por 100 de la población española está cubierta por un sistema de depuración operativo, para el 15 por 100 el sistema está en construcción y el 7 por 100 no tiene acceso a ningún sistema de depuración”.

Fuente: Eurostat.

El contraste europeo de indicadores confirma la desfavorable situación comparada de España en las mismas cuestiones, a las que se añaden aspectos relacionados con una deficiente gestión de los residuos, o unos ingresos fiscales en materia de medio ambiente inferiores a la media europea (cuadro III-14). Pero los datos reflejan también la evolución positiva de aspectos como la proporción de zonas protegidas (95 por 100 respecto a lo establecido en la Directiva Hábitats), o la producción de energía primaria y electricidad a partir de fuentes renovables (7,6 y 20,5 por 100 sobre los consumos brutos respectivos en 2008¹¹⁴). La implantación en España de sistemas de gestión y auditoría medioambiental ha mostrado igualmente una buena tendencia: en 2007 el número de organismos acogidos al sistema europeo EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) se elevaba a 905, cifra que supone el 23,16 por 100 de los registrados en Unión Europea, y refleja un importante crecimiento desde sus inicios diez años atrás, especialmente del sector industrial que representa el 37 por 100 del total. Pero hay otro sistema de certificación medioambiental de ámbito mundial, el ISO 14.001, para el que España ha alcanzado 8.077 certificaciones, lo que le sitúa como tercer país detrás de Japón y China¹¹⁵.

En relación al gasto de las empresas en protección medioambiental, se observa un aumento de la inversión superior al 27 por 100 entre 2000 y 2006 (alcanzando ese último año los 2.617 millones de euros), destinada sobre todo a instalaciones para reducir ruidos y vibraciones, así como las emisiones contaminantes a la atmósfera, y para proteger el suelo y las aguas subterráneas, mientras retroceden las correspondientes a cuestiones relacionadas con el consumo de materias primas y energía, o instalaciones que generen menos residuos. Los sectores que realizaron mayores inversiones en 2006 fueron la industria manufacturera (en especial los subsectores químico, metalúrgico, productos minerales no metálicos y alimentación), y el sector de producción y distribución de energía¹¹⁶.

Por lo que respecta a las emisiones de gases con efecto invernadero, la UE-15 ha experimentado durante la última década una moderada tendencia a la baja, situándose en 2006 por debajo de las correspondientes a 1996 en 2,7 puntos porcentuales. España, sin embargo, pese a la reducción registrada respecto a 2005, aún se situaba ese año 49,5 puntos sobre las emisiones correspondientes a 1990 y 34,5 por encima del objetivo a alcanzar en 2012¹¹⁷,

*Aún lejos del
cumplimiento de los
objetivos de Kioto*

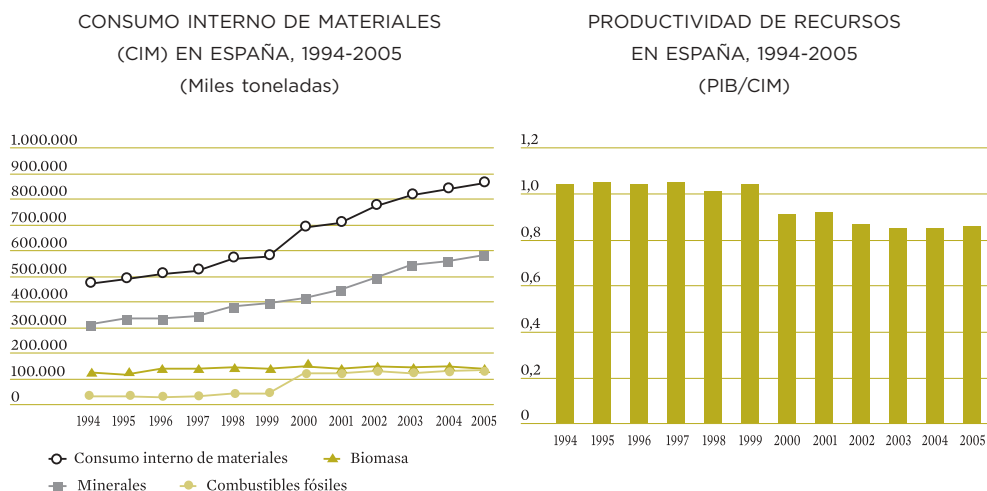
114. El Plan de Energías Renovables 2005-2010 establece el compromiso de alcanzar el 12 por 100 de consumo de energía y el 29,4 por 100 de generación eléctrica a partir de renovables, y el 5,75 por 100 de biocarburantes para el transporte en 2010.

115. El Sistema EMAS, regulado por el Reglamento 761/2001 de 19 de marzo de 2001, extiende su cobertura a todas las empresas con independencia del sector al que pertenezcan, y es el más utilizado en el ámbito europeo. La serie ISO (International Standard Organization) 14.001, de reconocimiento internacional, adoptada en 1996, se establece con el mismo objetivo de alcanzar una implicación ambiental de las organizaciones, siendo sin embargo menos exigente en sus especificaciones.

116. INE, *Encuesta del gasto de las empresas en protección ambiental 2006*.

117. Según reciente información del Gobierno, las emisiones de GEI en 2007 se han incrementado un 2,1 por 100 respecto a 2006, alcanzando el 52,6 por 100 sobre las emisiones del año base (Inventario Nacional de Emisiones).

GRÁFICO III-13



CIM: Cantidad total de materiales utilizados en una economía.
Fuente: Eurostat.

según lo establecido en el Protocolo de Kioto, Acuerdo alcanzado en la tercera conferencia de las partes (COP3) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático.

El análisis del denominado *metabolismo socioeconómico*, que representa los “insumos materiales, el procesamiento y generación de deshechos de la sociedad, y la producción energética” en un determinado periodo¹¹⁸, da idea del avance o retroceso de las economías en relación a una situación de desmaterialización y ecoeficiencia¹¹⁹.

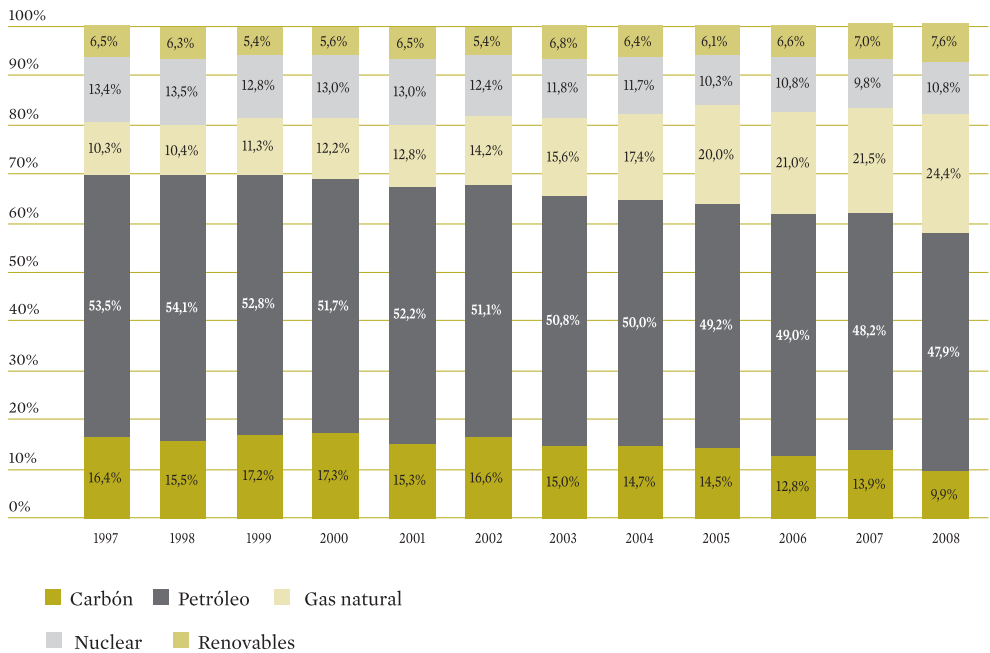
Los indicadores que mejor expresan este concepto muestran la persistencia de considerables riesgos de insostenibilidad. Entre ellos destaca el consumo interno de materiales (CIM, cantidad total de materiales consumidos por una economía) que en España ha aumentado de forma continua, si bien desde 2004 a menor velocidad; o la productividad de los recursos, ratio entre el producto interior bruto y el consumo interno de materiales, que se redujo en 2000 (indicando un crecimiento más rápido del consumo de materiales respecto al del PIB), estabilizándose entre 2003 y 2005 (gráfico III-13).

Por su parte, la intensidad energética de la economía (consumo bruto de energía por unidad de producción) ha registrado un descenso acumulado entre 2004 y 2008 del 11,5 por 100 para energía primaria y del 10,4 por 100 para energía final lo que refleja cierta mejora de la eficiencia: el consumo bruto de energía se redujo en ese periodo, respondiendo en buena medida al retroceso de los combustibles sólidos y al aumento de precios de los derivados del crudo, si bien todavía se superan en España los valores medios registrados en la Unión Europea.

118. Fischer-Kowalski, M, y Herberl H., UNESCO.

119. Observatorio Español de Sostenibilidad, *Informe de Sostenibilidad en España 2007*.

GRÁFICO III-14. EVOLUCIÓN DEL CONSUMO DE ENERGÍA PRIMARIA, 1997-2008



Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Secretaría de Estado de la Energía.

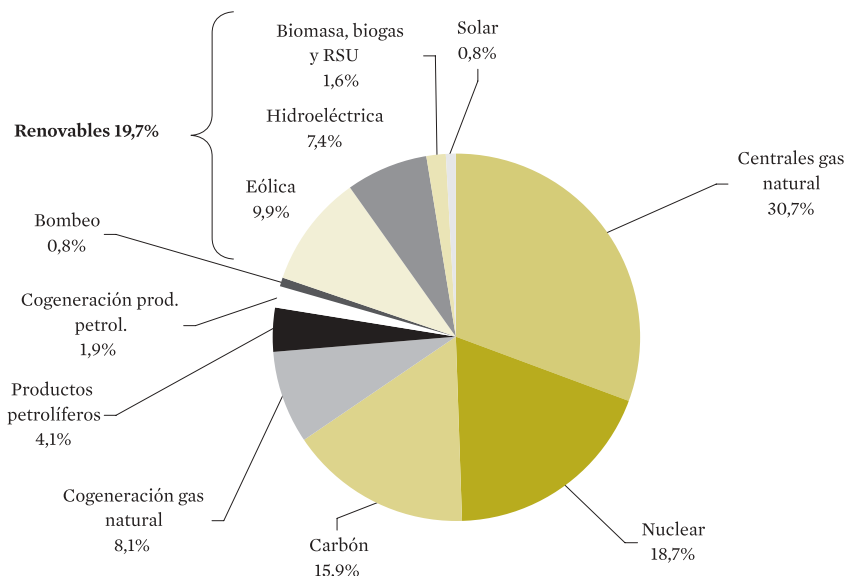
En el *mix* energético español, y en términos de energía primaria, el mayor peso corresponde a los productos petrolíferos (48,2 por 100), sometidos a un progresivo descenso desde 1998; el gas natural ha experimentado un fuerte empuje en el periodo, alcanzando el 21,5 por 100 en 2008; el carbón y la energía nuclear representan respectivamente el 13,9 y 9,8 por 100, registrándose en ambos casos una tendencia regresiva en estos años. Las fuentes renovables de energía han aumentado desde 1997, alcanzando en 2008 un 7,6 por 100 sobre el total. Hay que recordar el aún elevado nivel de dependencia energética, que superaba en 2008 el 78 por 100 en España (si bien se ha reducido desde el 79 por 100 de 2007), un país cuyos recursos energéticos propios se reducen al carbón y las renovables (gráfico III-14).

En efecto, las energías renovables constituyen un importante potencial para España, habiendo experimentado en conjunto un crecimiento del 6 por 100 entre 2007 y 2008¹²⁰. Se trata de formas de energías sometidas a fuerte variabilidad, condicionadas por la meteorología, lo que les proporciona un carácter intermitente que dificulta su gestión. Esto unido a los problemas técnicos que plantea su almacenamiento, hacen que su aprovechamiento sea inmediato, requiriendo una red sólida y flexible que gestione adecuadamente unos flujos de elevada variabilidad.

Impulso a las renovables

120. No se dispone en este momento de información desagregada sobre el consumo energético de las energías renovables en términos de energía primaria, por lo que estos datos no están actualizados.

GRÁFICO III-15. ESTRUCTURA DE LA GENERACIÓN ELÉCTRICA EN ESPAÑA, 2008



Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Balance Energético 2008 (presentación en Madrid el 28 de abril de 2009).

Entre las renovables la hidráulica es la más representativa (el 2,9 por 100 en 1997 y el 1,5 por 100 en 2007), si bien sujeta a fuertes oscilaciones. La energía solar para la producción de electricidad o fotovoltaica, cuya escasa participación obedece a los elevados costes de producción, experimentó un crecimiento próximo al 80 por 100 tanto en potencia instalada como en energía vendida; por su parte, la solar térmica (utilizada para el calentamiento de agua sanitaria), mucho más asequible, tiene asegurada su expansión desde la entrada en vigor del Código Técnico de Edificación en 2006¹²¹, que establece la obligación de cubrir parte de la demanda de agua caliente sanitaria mediante la incorporación de sistemas de captación, almacenamiento y utilización de energía solar de baja temperatura. La energía eólica ha registrado un fuerte incremento en 2007 respecto al año anterior (13 por 100), y atiende actualmente al 10 por 100 de la generación eléctrica en España¹²².

La producción de electricidad constituye el vector más importante para la integración de las energías renovables en el sistema energético, cuya expansión se encuentra en estrecha relación con la política energética y el sistema de tarifas vigente. La obtenida a partir de fuentes renovables alcanzó el 19,7 por 100 sobre la producción total en 2008, siendo el 50 por 100 de origen eólico y el 37,6 por 100 hidroeléctrico¹²³ (gráfico III-15).

121. Texto modificado por Orden Ministerial VIV/984/2009, de 15 de abril (BOE 23/04/2009).

122. Se entiende por producción eléctrica en régimen especial aquella que se produce en instalaciones que no superen los 50 MW de potencia instalada, y utilizan cogeneración de alto rendimiento, energías renovables no consumibles, biomasa o biocarburantes, o residuos no renovables como energía primaria (Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector eléctrico, art. 27).

123. Para más información véase Colección Documentos CES núm. 01/2009, *El marco de la política energética de la Unión Europea*, resultado del seminario celebrado en el CES el 10 de junio de 2008 bajo el mismo título.

Por lo que respecta a la situación de los biocarburantes, su consumo alcanzó en 2007 el 1,16 por 100 sobre el total de combustibles para automoción (1 por 100 de biodiésel respecto al gasóleo y el 1,87 por 100 de bioetanol sobre las gasolinas). Aunque las ventas de biodiésel aumentaron un 70 por 100 respecto al año anterior, el 51 por 100 del consumo se cubrió con importaciones procedentes de Estados Unidos y Argentina —cuya producción está fuertemente subvencionada—, mientras la exportación se reducía drásticamente; en cuanto al bioetanol, la producción total se redujo un 11,5 por 100 respecto al año anterior, lo que se tradujo en una disminución de ventas del 6 por 100 y en una caída de la exportación del 30 por 100¹²⁴.

Algunos biocarburantes se producen en la actualidad a partir de cultivos susceptibles de utilizarse para fines alimentarios, cuestión que ha provocado una fuerte polémica respecto al grado de influencia real sobre la producción y precio de los alimentos¹²⁵. Para evitar posibles repercusiones en este sentido, así como los impactos medioambientales provocados por la puesta en cultivo de zonas frágiles (deforestación, deterioro de los suelos, reducción de recursos hídricos, etc.), la propuesta de Directiva relativa al fomento de uso de energía procedente de fuentes renovables incluida en el Paquete de Energía y cambio climático¹²⁶, establece que no se orientarán a la producción de biocarburantes los suelos con grandes reservas de carbono o aquellos de elevada biodiversidad, y que éstos garantizarán un nivel mínimo de reducción de emisiones de gases efecto invernadero.

Por tanto, se perciben posibles cambios de tendencia que podrían representar un principio de desacoplamiento entre procesos económicos y presiones ambientales —es decir, una menor relación entre desarrollo económico y demanda de recursos naturales o contaminación, lo que supone mejorar la producción reduciendo el uso de los recursos naturales y los impactos ambientales—, que, en todo caso, deberán consolidarse y mejorar en el tiempo.

En medio de los retos ambientales a que se enfrenta España, las competencias estatales en materia de medio ambiente han cambiado una vez más de ubicación. El Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, creado a partir de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación, de Medio Ambiente y de Fomento (competencias en materia de protección en el mar)¹²⁷, aglutina las funciones vinculadas al medio

124. Según el desarrollo reglamentario de la Ley 12/2007, de 2 de julio, de Modificación del sector de hidrocarburos, se establece una obligación de consumo de biocarburantes en España del 3,4 por 100 en 2009 y del 5,83 por 100 en 2010, incluyendo obligaciones sobre los consumos de gasóleo y gasolina del 2,5 y 3,9 por 100 para 2009 y 2010 respectivamente (Asociación de Productores de Energías Renovables en España, Informe Capacidad, producción y consumo de biocarburantes en España. Situación y perspectivas, noviembre 2008).

125. Véase *Cauces, Cuadernos del Consejo Económico y Social* núm. 5, “Los biocarburantes, ¿solución o problema?” (verano 2008).

126. La Eurocámara aprobó el 18 de diciembre de 2008 el paquete sobre energía y cambio climático, que facilitará que la Unión Europea logre sus objetivos para 2020: un 20 por 100 de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, un 20 por 100 de mejora de la eficiencia energética y un consumo de energías renovables de un 20 por 100.

127. Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se Reestructuran los departamentos ministeriales.

natural, en su doble vertiente de protección del territorio y la biodiversidad, y de promoción y defensa de los factores productivos agrícolas, pecuarios, forestales, pesqueros y alimentarios. Esta fusión de competencias representa un reconocimiento de la interacción entre medio rural, medio marino y medio natural en tanto que sectores productivos, entornos sociales y ámbitos responsables de la salvaguarda de una importante riqueza patrimonial, que resulta clave en la conquista del desarrollo sostenible. No obstante, sería necesario reforzar la importancia y protagonismo que requieren los compromisos asumidos en materia de sostenibilidad, máxime si se pretende que la mayor vinculación a estos objetivos presida el modelo económico que sirva para superar la actual coyuntura económica.

En 2008 ha sido aprobado el Programa de acción nacional contra la desertificación¹²⁸, que sienta las bases para realizar un diagnóstico de la desertificación en España, determinando las zonas geográficas de riesgo. El Programa pretende contribuir al desarrollo sostenible en las zonas más afectadas por este proceso, anali-

*Protección de espacios
naturales e instrumentos
de gestión ambiental*

zando las causas y especificando las medidas para mitigar sus efectos, entre las que destaca el impulso a la coordinación institucional o el fomento de la participación de todos los sectores implicados. Por otra parte, se ha ratificado el Convenio Europeo del Paisaje, que se orienta a promover la protección, gestión y ordenación

de los paisajes, optimizando la cooperación europea en este ámbito. Además, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y la biodiversidad, supone un importante avance en materia de conservación de la naturaleza al extenderla a la totalidad del territorio, incorporando la necesidad de utilizar los procesos ecológicos de forma sostenible, así como de preservar la diversidad biológica y genética de poblaciones y especies, y la funcionalidad de los ecosistemas naturales¹²⁹. Así, establece la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística, incorpora el principio de precaución en las intervenciones que afecten a espacios naturales y/o especies silvestres, y garantiza el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural.

En el ámbito del desarrollo rural sostenible, se han regulado la composición y régimen de funcionamiento de la Comisión Interministerial para el Medio Rural, el Consejo para el Medio Rural y la Mesa de Asociaciones para el Medio Rural, encargados de la dirección y coordinación de las medidas contempladas

128. Orden ARM/2444/2008, del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, de 12 de agosto, por la que se aprueba el Programa de Acción Nacional de lucha contra la desertificación, en cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.

129. Tal y como establece el documento COM (2006) 216 final, “son servicios de los ecosistemas aquellos que proporcionan los sistemas naturales. Dichos servicios incluyen la producción de alimentos, combustibles, fibras y medicamentos, la regulación del ciclo del agua, del aire y del clima, el mantenimiento de la fertilidad del suelo y el ciclo de los nutrientes” (Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas 22.05.06).

en la normativa¹³⁰, y en cumplimiento de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo sostenible del medio rural. El Consejo para el Medio Rural, que acoge representantes de la administración nacional, regional y local, informará sobre la propuesta del Programa de Desarrollo Rural Sostenible, como señala entre sus observaciones el Dictamen 04/07 del CES¹³¹. La elaboración de este Programa es urgente ante la necesidad de establecer criterios para el uso sostenible y revalorización patrimonial del territorio español, así como para la puesta en marcha de actuaciones de apoyo a la creación de empleo estable en el medio rural.

La OCDE¹³² considera positivos los cambios experimentados en el medio rural español durante los dos últimos años: subraya la evidente transformación de las zonas rurales, donde destaca el aumento de productividad del sector. El informe subraya la correlación entre diversificación económica y aumento del PIB per cápita, el floreciente desarrollo del turismo rural o el de las energías renovables como parte de la economía y mejora de la calidad de vida de la población rural española. Aun así, también reconoce los riesgos que suponen el despoblamiento de algunas regiones españolas, el envejecimiento y masculinización de la población rural, la en ocasiones difícil integración de los inmigrantes, la deficiente accesibilidad a servicios públicos en zonas aisladas, o la precaria sostenibilidad de los recursos naturales.

Finalmente, ante el número y envergadura de las modificaciones realizadas en la normativa sobre impacto ambiental desde 1986, ha resultado oportuno elaborar un texto refundido que dote de mayor seguridad jurídica y armonización a la norma, si bien se ciñe por el momento al ámbito de la evaluación de proyectos¹³³, sin incluir los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente (Ley 9/2006, de 28 de abril). Además, se ha aprobado el Plan de contratación pública verde¹³⁴, que persigue implantar prácticas respetuosas con el medio ambiente desde las mismas instituciones públicas, incorporando criterios ambientales en todas las fases de la contratación.

4.2. CAMBIO CLIMÁTICO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA

La dinámica meteorológica mundial refleja una agudización de los cambios en los patrones anuales de temperatura y precipitación, lo que parece obedecer como causa más probable a un calentamiento antropogénico del sistema climático, que el Panel

130. Real Decreto 865/2008, de 23 de mayo, por el que se Regula la composición, funciones y funcionamiento de la Comisión Interministerial para el Medio Rural, del Consejo para el Medio Rural y de la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural.

131. Dictamen 04/2007 sobre el Anteproyecto de Ley para el Desarrollo sostenible del medio rural.

132. OCDE, Estudio sobre política rural en España, documento que forma parte de una serie de estudios denominados *The new rural paradigm*, en los que se reclama una reinención del medio rural, desde el lema “rural no es sinónimo de agricultura, rural no es sinónimo de declive” (presentado por don Ángel Gurriá, Secretario General de OCDE, 2009).

133. Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, Ley de Evaluación de impacto ambiental de proyectos.

134. Orden PRE/116/2008, sobre el Plan de contratación pública verde de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos y Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

Intergubernamental de Naciones Unidas para el Cambio Climático (IPCC) considera ya “inequívoco y acelerado”: desde 1850 la temperatura media mundial ha aumentado 0,76° C, alcanzándose en Europa un incremento medio de casi 1° C en ese periodo (gráfico III-16).

Las estimaciones mas optimistas elevan el aumento térmico en más de 2° C para finales del siglo XXI sobre los niveles preindustriales, lo que, de producirse, podría

*Claras evidencias de
cambio climático*

provocar daños irreversibles y catastróficos en el medio ambiente: cambios en los patrones de lluvia, intensificación de las temperaturas extremas estacionales, mayor frecuencia de inundaciones, acidificación de los océanos,

o superación de la resiliencia (capacidad de adaptación) de los ecosistemas, lo que culminaría con su colapso y la desaparición de muchas especies.

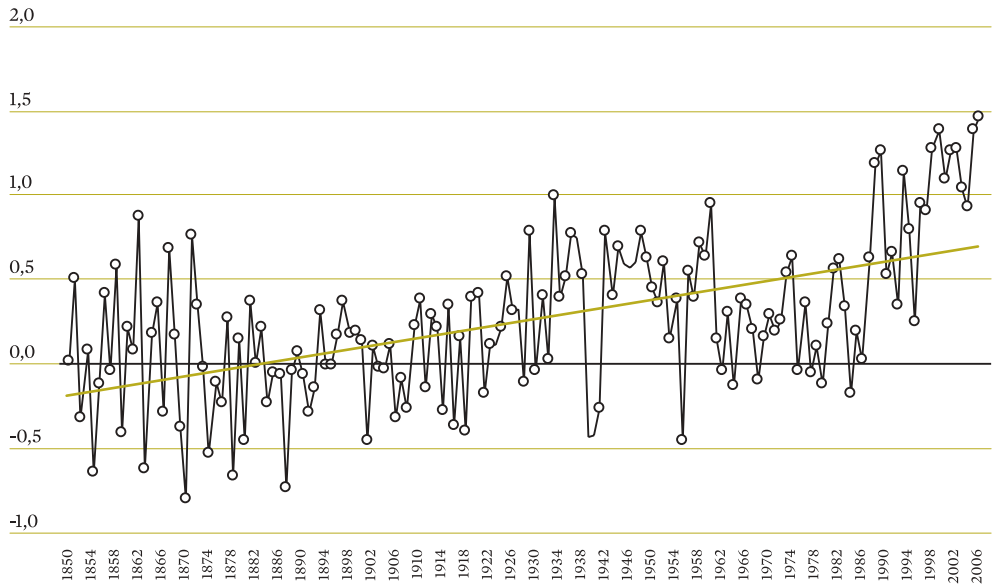
En España se prevé que los efectos del cambio climático sean aún más acusados, debido, por un lado, a un aumento térmico que podría acentuarse en la zona mediterránea, y por otro, a la fragilidad de los ecosistemas que alberga, entre los que destacan los acuáticos continentales, que pasarían de ser permanentes a estacionales, pudiendo desaparecer en algún caso al reducirse su capacidad de adaptación. Los efectos sobre los ecosistemas terrestres variarán según su localización: la productividad podría aumentar en las zonas atlánticas, al norte de la península, reduciéndose entre los que ocupan la región mediterránea al verse limitado su aporte hídrico. Los mayores impactos obedecerán al aumento en la frecuencia de incendios forestales y aridificación de las zonas centro y sur peninsular, así como a la elevación del nivel del mar, cambios que contribuirán a la pérdida de biodiversidad. En consecuencia, las especies animales más afectadas podrían desplazarse hacia zonas de mayor altitud o latitud, mientras aumenta la presencia generalizada de parásitos y especies invasoras¹³⁵.

Pese a este preocupante escenario, en la Conferencia de las Partes (COP 14)¹³⁶, celebrada en Poznan, no se alcanzaron grandes compromisos por parte de los países industrializados, algunos de los cuales rechazaron considerar objetivos más exigentes de reducción de emisiones. Además, el impulso a las ayudas que deben destinarse a países en desarrollo no ha sido satisfactorio para los receptores, a los que podría incluirse en los objetivos de limitación de emisiones. Hay que recordar que en la COP 13 (Bali, 5 a 13 de diciembre de 2007), se subrayó la necesidad de establecer medidas concretas en el marco de un cambio de rumbo hacia una economía baja en carbono, destacando la urgencia de impulsar la transferencia tecnológica dirigida en especial a la reducción de emisiones derivadas de la deforestación en países en desarrollo, y dando forma a lo que se denominó Hoja de Ruta de Bali que debería alcanzar resultados en 2009. Mientras se sigue trabajando en la elaboración de

135. Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, *Plan Nacional de adaptación al cambio climático*.

136. XIV Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 14), celebrada en Poznan (Polonia) los días 12 y 13 de diciembre de 2008.

GRÁFICO III-16. DESVIACIONES DE TEMPERATURA ANUAL EN EUROPA RESPECTO A MEDIA 1850-1899
(En grados centígrados)



Fuente: European Environment Agency.

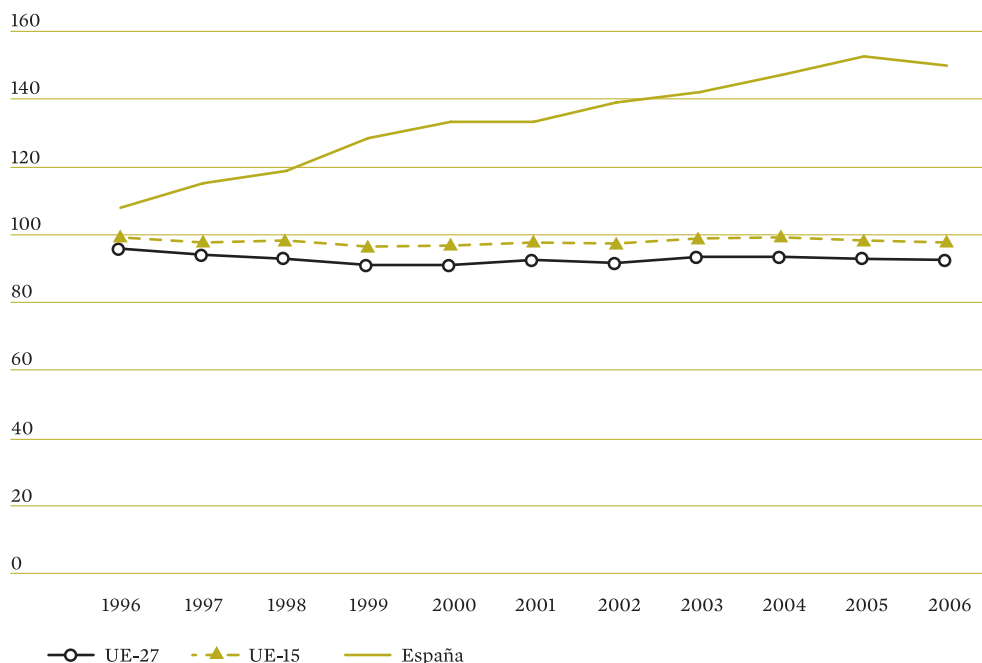
documentos técnicos relativos a la estimación de emisiones por deforestación en países en desarrollo, o el aumento de inversión destinada a la transferencia tecnológica, la esperanza descansa en la próxima Cumbre de Copenhague (COP 15), a celebrar a finales de 2009, donde deberá negociarse un nuevo Protocolo que sustituya a Kioto a partir de 2012.

Los Estados miembros han confirmado el objetivo de la Unión Europea de limitar el calentamiento global a no más de 2.º C sobre la temperatura media del periodo pre-industrial, lo que el IPCC estima como tecnológica y económicamente posible. Paralelamente, todos los sectores sociales deberán establecer mecanismos de adaptación a cambios inevitables, lo que no cuestiona la necesidad de mitigar en lo posible el aumento térmico mediante una reducción de emisiones de gases con efecto invernadero.

Posición europea

Las estimaciones realizadas hasta el momento mantienen que la reducción de emisiones GEI establecida en el Protocolo de Kioto para la UE-15, un 8 por 100 entre 2008 y 2012 respecto a 1990, podría alcanzarse en 2010, mediante las diversas medidas puestas en marcha que incluyen, además de la reducción de emisiones (que en 2006 alcanzaban un 97,5 por 100 respecto a 1990, frente a un compromiso del 92 por 100), los mecanismos flexibles (comercio de derechos de emisión, mecanismos de desarrollo limpio y aplicación conjunta), y teniendo, asimismo, en cuenta, los sumideros de carbono) (gráfico III-17).

GRÁFICO III-17. EMISIONES GASES EFECTO INVERNADERO ESPAÑA-UE, 1996-2006
(Porcentaje sobre 1990)



Fuente: Eurostat.

En su esfuerzo para reducir los efectos del cambio climático, la Unión Europea ha establecido varios mecanismos en torno a dos ejes:

- Programa Europeo de Cambio Climático: desde 2005 dedicado a identificar medidas coste-beneficio para reducir las emisiones y desarrollar estrategias de adaptación al cambio climático, según lo establecido en el Protocolo de Kioto.
- Nueva política energética: el 17 de diciembre de 2008 el Parlamento aprobó el denominado “paquete de energía y cambio climático”, orientado a mejorar la seguridad energética y la competitividad en el marco de una futura economía baja en carbono. El compromiso propuesto, de aplicación entre 2013 y 2020, establece una reducción de las emisiones GEI de al menos el 20 por 100 respecto a 1990, del consumo energético en un 20 por 100 (mejorando la eficiencia), y una producción de energía a partir de renovables del 20 por 100¹³⁷. El tercer punto incluye una cuota fija de biocombustibles del 10 por 100 para el transporte, siempre asegurando una producción sostenible, que no compita con la alimentaria y no provoque deforestación ni pérdida de biodiversidad. Entre las novedades incorporadas destacan:

137. Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión *Eficiencia energética: alcanzar el objetivo del 20%*, COM (2008) 772 final.

- El sistema de comercio de derechos de emisión, que cubre actualmente unas 10.000 instalaciones en los sectores de industria y energía, que concentran el 40 por 100 del total de emisiones GEI en la Unión Europea, incorporará nuevos sectores¹³⁸, y nuevos gases además del CO₂¹³⁹.
- Hasta 2013 la mayor parte de las asignaciones de derechos serán libres de carga; a partir de ahí, se establecerán tres sistemas de asignación: el sistema de subasta del 100 por 100 para el sector eléctrico, con algunas excepciones para determinados Estados donde se permite aplicar un régimen transitorio que finalizará en 2020; la asignación gratuita del 100 por 100 para sectores en riesgo de deslocalización, sobre la base de un proceso comparativo de medida de emisiones basado en la media del 10 por 100 de las instalaciones más eficientes a nivel comunitario; la introducción gradual de la subasta para sectores no expuestos a riesgo de deslocalización, partiendo del 20 por 100 en 2013, al 70 por 100 en 2020 (con el objetivo de alcanzar el 100 por 100 en 2027).
- Los créditos obtenidos a partir de mecanismos de desarrollo limpio (proyectos destinados al desarrollo sostenible en terceros países) se limitarán al 50 por 100 de las reducciones asignadas para 2008-2020.
- Además, se incorporarán los sectores difusos (transporte, sector comercial, residencial e institucional, agricultura y ganadería, residuos y algunas actividades industriales) al reparto de esfuerzos, cuyo objetivo de reducción será del 10 por 100 en 2020 respecto a 2005.

Con independencia de los efectos de la contaminación atmosférica sobre el clima, la calidad del aire es una cuestión que preocupa en la Unión Europea por sus efectos sobre la salud de las personas, vegetación y ecosistemas naturales, sobre todo en aglomeraciones urbanas, por lo que ha regulado la necesidad de elaborar planes de calidad para zonas urbanas donde los niveles de contaminación del aire rebasen los valores límite establecidos¹⁴⁰.

Al finalizar el primer periodo del comercio de derechos de emisión (2005-2007), el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino presentó un resumen de los resultados obtenidos en materia de emisión de GEI. Entre sus conclusiones destaca un aumento de emisiones del 3,8 por 100 en 2007 respecto al año anterior en todos los sectores sujetos al régimen de comercio de derechos, con mayor repercusión en el sector eléctrico (que registró un incremento del 6,2 por 100)

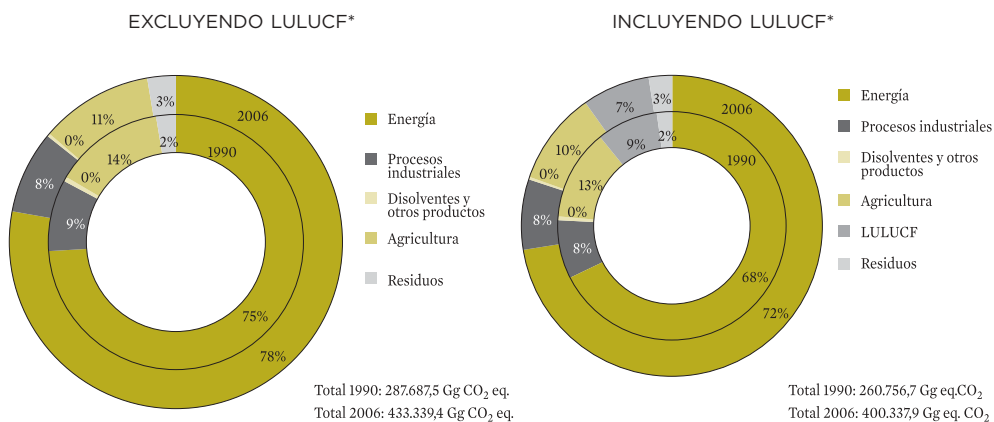
*Protocolo de Kioto
en España*

138. Producción de aluminio, cobre, zinc y metales no férricos en general, secado y calcinado de yeso, producción de ácido nítrico, ácido adípico, glioxal y ácido glioxálico, amoníaco, compuestos orgánicos de base, hidrógeno y carbonato sódico, y captura, transporte por tubería, y almacenamiento de CO₂.

139. PFC en la producción de aluminio y N₂O en la fabricación de algunos productos en la industria química (ácido nítrico, adípico, y glioxálico y glioxal).

140. Directiva 2008/50/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa.

GRÁFICO III-18. EMISIONES GEI EN ESPAÑA, 1990-2006



* LULUCF: Uso de la tierra, Cambio de Uso de la tierra y Forestación.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión para el Cambio Climático de Naciones Unidas.

debido en parte a las paradas no previstas de las centrales nucleares, sustituyéndose esa energía por la producida a partir de combustibles fósiles, mientras se estabilizaban en el resto de los sectores industriales.

Entre 1990 y 2006 las emisiones GEI experimentaron un crecimiento del 49,5 por 100, que se ha dejado sentir más en los sectores de producción de energía y agrícola, mientras los procesos industriales se han mantenido en el entorno del 8 por 100. El efecto del uso de la tierra, cambio de usos del suelo y forestación (que refleja variaciones en la cantidad de vegetación por reforestaciones o pérdidas de suelo forestal, abandono de tierras cultivadas, incendios forestales, ajardinamientos urbanos, etc.), es de reducción del CO₂ en una cantidad proporcional a la biomasa vegetal estimada; puede observarse cómo esta reducción fue mayor en 1990 (9 por 100) que en 2006 (7 por 100), lo que supone una pérdida neta de capacidad de absorción de CO₂ en términos de biomasa vegetal en ese periodo (gráfico III-18).

Esta tendencia dificulta el cumplimiento del compromiso adquirido por el Gobierno para el quinquenio 2008-2012, en relación a que las emisiones totales de GEI no superen un incremento del 37 por 100 respecto al año base, 22 puntos porcentuales de diferencia respecto al 15 por 100 de aumento de emisiones establecido en el Protocolo de Kioto, que el Gobierno pretende alcanzar con un 2 por 100 obtenido a partir de sumideros y un 20 por 100 a través de mecanismos de flexibilidad.

Sin embargo, es preciso estimular el cumplimiento de la normativa, especialmente en relación a la reducción de emisiones, lo que debería priorizarse sin menoscabo de las opciones recientemente ofrecidas por el mercado de derechos de emisión, cuya venta está aportando liquidez en algunas empresas con exceso de asignación y necesidad de recursos en un momento coyuntural de reducción de la actividad.

Junto a las medidas propuestas para limitar el aumento de las emisiones GEI al 15 por 100 sobre 1990 entre 2008 y 2012 (Protocolo de Kioto), el Gobierno español ha establecido otras de adaptación a los efectos del cambio climático sobre los recursos naturales y las actividades económicas a través de un Plan¹⁴¹, cuyo Primer Informe de Seguimiento se ha realizado en 2008. Este Informe (cuyas áreas de acción son la elaboración de escenarios regionalizados de cambio climático, y evaluación del impacto sobre los recursos hídricos, sobre zonas costeras y sobre la biodiversidad), no llega aún a conclusiones concretas, sino más bien especifica los esquemas y metodologías de trabajo empleados, incluyendo el desarrollo de bases de datos como herramienta para realizar evaluaciones, proyecciones y estimaciones.

Además, se ha puesto en marcha el II Programa nacional de reducción de emisiones¹⁴² a través de seis líneas estratégicas establecidas por la Comisión delegada del Gobierno para el cambio climático: sostenibilidad energética, movilidad, edificación, residuos y gestión de estiércoles, política forestal y sumideros, e innovación. Por otra parte, el Ministerio de Industria presentó a finales de 2008 un borrador de principios fundamentales de la próxima Ley de Eficiencia energética y energías renovables, cuya aprobación preveía el Plan español para el estímulo de la economía y el empleo (Plan E), que incorporará la normativa europea al objeto de garantizar el suministro energético, mejorar la competitividad y fomentar el respeto al medio ambiente.

4.3. LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS EN ESPAÑA

En los últimos años el ordenamiento español ha incorporado la normativa europea que concierne a la gestión y transporte de residuos, lo que no ha evitado que continúe aumentando la producción de residuos en España, cuyos municipios no siempre disponen de la infraestructura necesaria para una adecuada gestión. Así, en 2008 se ha transpuesto la normativa comunitaria en materia de pilas y acumuladores¹⁴³, que establece instrucciones técnicas para plantas de tratamiento y reciclaje, así como medidas para prevenir la producción de residuos e impulsar nuevas tecnologías en los sistemas de tratamiento. Además, se ha regulado la producción y gestión específica de residuos de construcción y demolición, norma según la cual los proyectos deberán incluir un estudio de su gestión, prohibiéndose expresamente el depósito de residuos sin tratamiento previo¹⁴⁴. Todo ello forma parte del recientemente aprobado Plan nacional integrado de residuos

141. Oficina Española de Cambio Climático, *Plan nacional de adaptación al cambio climático. Marco para la coordinación entre Administraciones públicas para las actividades de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático* (aprobado en julio de 2006 por la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático y el Consejo Nacional del Clima).

142. Resolución de 14 de enero de 2008, de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático. Esta norma transpone la Directiva 2001/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos.

143. Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre Pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos.

144. Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se Regula la producción y gestión de residuos de construcción y demolición.

(PNIR 2008-2015)¹⁴⁵, orientado a reducir su generación, establecer prioridades en las opciones de gestión, e implicar a las Administraciones públicas, consumidores y usuarios, impulsando unas prácticas más adecuadas, que se analizará más adelante.

Desde 2001 se constata un aumento continuo de la generación de residuos, pese a que se han ampliado y mejorado las infraestructuras de tratamiento, aumentando paulatinamente en todas las administraciones y sectores económicos la conciencia ambiental a este respecto, y creándose un sector empresarial dedicado en exclusiva a la gestión

Una producción en aumento

de estos materiales. De un total estimado de 117,3 millones de toneladas (Mt) de residuos producidos en España en 2006, más del 50 por 100 procedieron del sector industrial, el 26 por 100 eran municipales (RU), el 16 por 100 agrícolas y ganaderos, y el 7,5 por 100 correspondieron a servicios (los procedentes de pesca y acuicultura no llegaban al 1 por 100). Ese año se generaron casi 28,5 Mt de RU en España, cuyo reparto territorial fue desigual, recayendo el mayor volumen en las comunidades autónomas de Andalucía, Madrid y Cataluña. Sin embargo, se detecta una reducción de la producción por habitante entre 2002 y 2006 en prácticamente todas las comunidades autónomas (a excepción de Canarias, Cantabria, Castilla y León, Madrid y Ceuta y Melilla), pero de forma significativa en Asturias, La Rioja, Cataluña y Galicia.

Los residuos municipales tienen una especial relevancia, no tanto por su volumen como por su diversa naturaleza y susceptibilidad de reutilización y reciclado. En su composición se estima una proporción del 49 por 100 de materia orgánica, un 18,5 por 100 es papel y cartón, el 11,7 por 100 plásticos, el 7,6 por 100 vidrio, el 4,1 por 100 metales, el 3,7 por 100 textiles, y el 0,6 por 100 madera.

Entre los sistemas de gestión de residuos municipales, se aprecia cómo, aunque reduciéndose desde el año 2000, el depósito en vertedero constituye todavía en la actualidad la opción que absorbe el mayor volumen. Hay

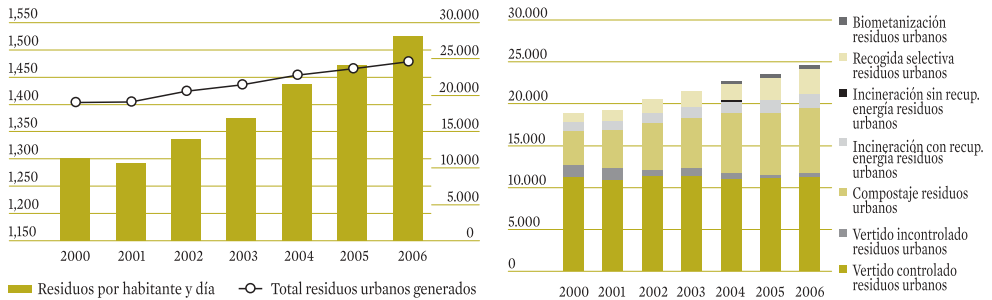
Una gestión mejorable

que subrayar que se trata de vertederos controlados, quedando una cantidad casi inapreciable destinada a vertederos incontrolados. El compostaje (obtención de “compost” a partir de la materia orgánica, utilizado generalmente como abono) ha incrementado su representatividad en estos años, así como la recogida selectiva, aún reducida, mientras la incineración no ha variado sustancialmente (gráfico III-19).

El uso mayoritario de vertedero genera problemas relacionados, por un lado, con una excesiva ocupación de terreno, provocando la colmatación o agotamiento de estos espacios cuya disponibilidad es limitada; pero además, por la aparición de contaminación debido al lixiviado de residuos sobre el suelo y las aguas. Y entre ellos, como consecuencia de la descomposición de los residuos en condiciones anaeróbicas,

145. Resolución de 20 de enero de 2009, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el *Plan Nacional Integrado de Residuos* para el periodo 2008-2015.

GRÁFICO III-19. PRODUCCIÓN Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS MUNICIPALES EN ESPAÑA, 2000-2006



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, Datos estadísticos de coyuntura ambiental.

destaca el provocado por las elevadas emisiones de metano, uno de los gases de efecto invernadero, que en España han aumentado en más del 40 por 100 desde 1990, y cuyo peso en el total de las emisiones de gases con efecto invernadero ha pasado del 2,7 al 3 por 100 en ese periodo.

En relación al resto de residuos, sus múltiples tipologías, la compleja identificación de las fuentes que producen la denominada “contaminación difusa”, así como la magnitud de sus impactos ambientales, unido a una información estadística incompleta y descoordinada, han dificultado la aplicación de una regulación normativa específica, que además en la mayor parte de los casos se encuentra desactualizada.

Y, si bien la escasez de datos impide realizar un seguimiento minucioso de la situación de estos residuos, se sabe que el 89 por 100 de los producidos en España en 2006 eran no peligrosos, limitándose la producción de peligrosos en el entorno del 10 por 100, cuya naturaleza constituye una dificultad añadida en las operaciones de gestión y tratamiento. Además, los datos reflejan elevadas tasas de reciclaje para algunas tipologías, como los vehículos fuera de uso (el 67 por 100 son reciclados y el 9 por 100 reutilizados). En otros casos, es la valorización el tratamiento más utilizado, bien energética (incineración con recuperación de energía), como en los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (la valorización oscila entre el 61 y el 94 por 100 según el residuo), o bien agrícola, como en el caso de los lodos de estaciones depuradoras de aguas residuales (que destinan el 64,5 por 100 a este uso). En otros casos, es el vertido la opción más frecuente, como ocurre con los residuos de construcción y demolición (donde un 80 por 100 se destina a vertederos, tanto controlados como incontrolados).

El Plan nacional integrado de residuos (PNIR) 2008-2015 incluye entre sus objetivos el tratamiento de los residuos domésticos y similares (urbanos de origen domiciliario), los residuos con legislación específica (peligrosos, vehículos y neumáticos fuera de uso, pilas y acumuladores, aparatos eléctricos y electrónicos, residuos de construcción y

El PNIR

CUADRO III-15. OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL INTEGRADO DE RESIDUOS (PNIR) 2008-2015

Prevención	Reutilización	Reciclado	Valorización energética	Eliminación en vertedero
Residuos urbanos de origen domiciliario				
Reducción 4% RE en 2012 respecto a 2006 2010: reducción 50% bolsas comerciales un solo uso y calendario sustitución plásticos no biodegradables Aumentar fracción orgánica de recogida selectiva a 2 Mt	Aumentar la reutilización de envases de vidrio y otros industriales y comerciales	Papel: 80%; vidrio: 80%; plástico: 100%; metales: 100	Aumentar de 2,1 Mt en 2006 a 2,7 Mt en 2012	Reducir fracción orgánica y papel/cartón. Erradicar vertido ilegal
Residuos peligrosos				
Aumentar número de puntos recogida origen doméstico	Recuperación 95% aceites usados en 2006	Regenerar 55% aceites usados en 2007 y 65% en 2008	El 100% de aceites usados recuperados en 2006	Mejorar el control y vigilancia de los vertederos
Vehículos fuera de uso				
Ampliación centros de acogida y tratamiento (CAT) a 1.100	Reutilización y valorización 95% en 2015 Reutilización y reciclado 85% en 2015			
Neumáticos fuera de uso				
Reducción 8% en 2015	Recauchutado 15% en 2012 y 20% en 2015	50% en 2008 (40% caucho en mezclas bituminosas), 55% en 2015 (55% caucho en mezclas bituminosas)	98% valorización en 2008; 30% valorización energética en 2008	
Lodos depuradora EDAR				
Mejorar el sistema de información sobre gestión	Aplicación a suelos agrícolas: 67% en 2015		Valorización: 18% en 2015, Incineración: 3%	12% en 2015
Residuos de construcción y demolición				
Reducción o reutilización 15% en 2011		40% en 2011	70% en 2010	
Pilas y acumuladores				
Recogida residuos pilas y acumuladores portátiles: 25% en 2011, 45% en 2015. Recogida baterías automoción: 90% en 2010, 95% en 2012. Recogida acumuladores y baterías industriales: 95% en 2012		Plomo-ácido: 65% ; Niquel-cadmio: 75%; Resto: 50%		Prohibición de eliminar en vertederos pilas, acumuladores y baterías industriales o de automoción
Residuos aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE)				
No limitar objetivo recogida a 4 kg/hab. y año, sino ajustar a volumen aparatos en mercado cada año. Fomentar recogida selectiva de RAEE que contengan sustancias peligrosas	Fomento de reutilización de elementos y componentes, para lo que se elaborará un Manual de reutilización de RAEE			
PCB, PCT y aparatos que los contengan				
Recogida por el poseedor y descontaminación o eliminación de aparatos con volumen PCB entre 1 y 5 dm³, o aquellos con menor contenido al final de su vida útil, y transformadores entre 50 y 500 ppm antes de 2011. Las cuotas que deberán alcanzarse son: 20% en 2006, 25% en 2007, 33% en 2008, 50% en 2009 y 100% en 2010.				
Residuos de construcción y demolición (RCD)				
Separación de los RCD en obra según materiales, especialmente de los peligrosos, y gestión según legislación vigente: 100% a partir de 2010		15% en 2010, 25% en 2012 y 35% en 2015	10% en 2010, 15% en 2012 y 20% en 2015	75% en 2010, 60% en 2012 y 45% en 2015

CUADRO III-15. OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL INTEGRADO DE RESIDUOS (PNIR) 2008-2015*(Continuación)*

Prevención	Reutilización	Reciclado	Valorización energética	Eliminación en vertedero
Residuos industrias extractivas				
Cuantificación emplazamientos		Res. Históricos: 3%, Res. 2008-2015: 100%	Residuos lavaderos carbón: 100%	
Residuos industriales no peligrosos				
Asegurar la correcta gestión ambiental de los RINP. Promover su prevención, identificar los reutilizables y reciclables, valorizar los no reutilizables ni reciclables y reducir depósito en vertedero				

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Nacional Integrado de Residuos (PNIR) 2008-2015.

demolición, y lodos de depuradoras), suelos contaminados y residuos agrarios e industriales no peligrosos, así como los vertidos de residuos biodegradables, con idea de alcanzar una gestión más controlada y coordinar las distintas estrategias y planes que regularán su tratamiento en la geografía española (cuadro III-15).

Este Plan pretende optimizar la política de gestión de residuos, disminuyendo su generación e impulsando un correcto tratamiento de los mismos, aplicando jerárquicamente los principios de prevención, reutilización, reciclaje, valoración y eliminación. Además, establece criterios para implicar a todas las Administraciones públicas, consumidores y usuarios, que deberán asumir su cuota de responsabilidad, si bien no aporta información sobre cuestiones fundamentales como la inversión prevista, sus efectos sobre el empleo, o las actividades I+D+i.

Por tanto, y en línea con lo reconocido en la propia introducción del texto del PNIR, deben señalarse una serie de limitaciones que podrían dificultar el alcance de los objetivos establecidos en el mismo. Efectivamente, ante la falta de información estadística precisa sobre el número exacto de vertederos, tamaño, volumen y periodo de vigencia operativa, es necesario implicar a todas las administraciones para que esta información fluya y mejore la disponibilidad de los datos.

Se reconocen también carencias en lo relativo a operaciones de inspección y vigilancia para garantizar su cumplimiento, así como en la aplicación de instrumentos económicos, aún de limitada eficacia para estimular la buena gestión de los residuos, lo que justifica la adopción de medidas dirigidas a potenciar ambos aspectos.

Por otra parte, ante un comportamiento interautonómico claramente diferenciado, puesto que no todas las comunidades autónomas disponen de planes para la gestión de residuos específicos, o de normas que complementen las de carácter nacional, e incluso, cuando existen, sus contenidos y alcances son diferentes, el PNIR debe mejorar la coherencia y coordinación de las políticas de gestión de residuos.

Finalmente, y aunque la percepción social del problema de los residuos ha aumentado, es aún insuficiente y en ocasiones distorsionada (por ejemplo, no se aprecia el poder contaminante de los residuos orgánicos, o se ignora el destino final de los residuos separados), por lo que sería necesario intensificar las campañas informativas, y ampliar y mejorar los programas de formación y concienciación, tal como recoge el PNIR.

4.4. EL AÑO DEL AGUA

El agua es uno de los elementos naturales más afectados por el cambio climático, puesto que tanto por variaciones en el patrón de distribución de temperaturas como por las experimentadas en el régimen de precipitaciones, su disponibilidad tiende a reducirse de forma generalizada si se atiende a registros tendenciales de medio plazo, fenómeno aún más acusado en países de la Región Mediterránea por el carácter extremo de esas variaciones. Ello, unido a una elevada demanda del recurso, y a una gestión mejorable en el caso de España, provocan la necesidad de optimizar las garantías de disponibilidad en cantidad y calidad adecuadas.

Se trata, por tanto, de un ámbito donde a la incertidumbre coyuntural del régimen de lluvias se unen los aún numerosos y en ocasiones graves problemas estructurales a resolver, como la inexistencia en algunas localidades de estaciones depuradoras, el control de vertidos ilegales, la sobreexplotación de acuíferos, o las pérdidas del recurso en redes de distribución.

La exposición internacional “Agua y Desarrollo Sostenible” celebrada en 2008 en Zaragoza, ha brindado ocasión para una amplia reflexión y debate sobre las políticas de gestión, calidad y disponibilidad del agua en España. Su interés ha sido manifiesto ante los 5,5 millones de visitantes acogidos, pero además unos 2.800 expertos han consensuado la denominada Carta de Zaragoza, documento que recoge en diecisiete puntos una serie de recomendaciones dirigidas a todos los gobiernos del planeta para el correcto uso de este preciado recurso. A raíz del evento, ésta se ha convertido en la primera ciudad española sede de una Agencia de Naciones Unidas, concretamente del Secretariado de Naciones Unidas para la Década del Agua (2005-2015).

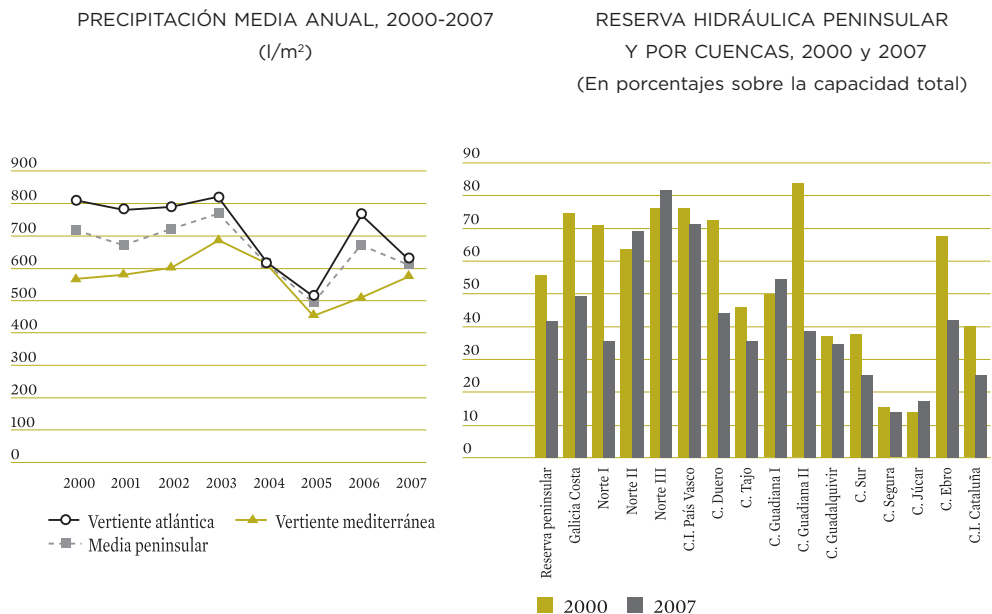
El balance hídrico español está sometido a un delicado equilibrio, donde los episodios de lluvias torrenciales o sequías son cada vez más frecuentes, lo que afecta de forma más intensa al litoral mediterráneo y sureste peninsular.

Situación actual

Como corresponde a un régimen irregular y decreciente de precipitaciones, cuyo valor medio en 2007 apenas alcanzaba los 600 litros por metro cuadrado (muy desigualmente repartido en la geografía española), las reservas hídricas han registrado entre los años 2000 y 2007 un descenso en la mayoría de las cuencas, más acusado en la vertiente mediterránea que en la atlántica, si bien en el entorno del 20 por 100 en ambos casos (gráfico III-20).

El volumen de agua distribuida en España para abastecimiento público ascendía en 2006 a casi 4 billones de metros cúbicos, lo que supuso 87,52 m³ por habitante, correspondiendo el mayor volumen a los hogares (68 por 100), seguido de los sectores económicos (23 por 100). En términos de la dotación destinada a los hogares, las comunidades autónomas costeras (Andalucía, Cataluña y Comunidad Valenciana) registran un mayor consumo de agua, lo que refleja la desproporcionada situación de unas regiones que ocupando el 5 por 100 del territorio albergan el 28 por 100 de la población.

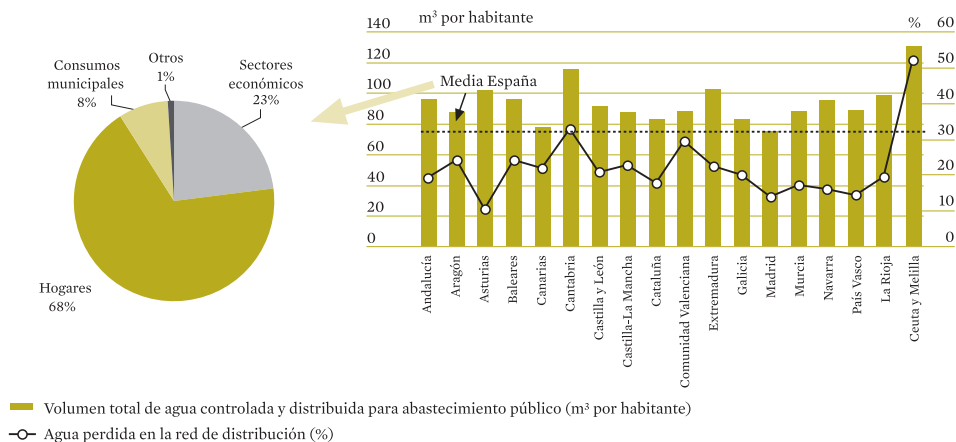
GRÁFICO III-20



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, *Estadística de coyuntura ambiental 2000-2007*.

Hay que subrayar el todavía elevado volumen de pérdidas en la red de distribución, que alcanza aproximadamente el 20 por 100; por encima de esta media se encuentran Ceuta y Melilla, Cantabria, o Comunidad Valenciana, y el menor valor, un 14 por 100, se obtuvo en la Comunidad de Madrid (gráfico III-21).

GRÁFICO III-21. VOLUMEN TOTAL DE AGUA CONTROLADA Y DISTRIBUIDA PARA ABASTECIMIENTO PÚBLICO POR GRANDES GRUPOS DE USUARIOS, 2006 (m³ por habitante)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta sobre suministros y saneamiento de agua, 2006*.

Actividad económica y consumo de agua

La demanda de agua está muy condicionada por las actividades de ocio y turismo, lo que se refleja sobre todo en el carácter estacional del incremento de consumo registrado en los municipios turísticos (caso de Baleares y Canarias, donde los consumos turísticos representan el 45 y 30 por 100 del uso final para consumo respectivamente). Una de las actividades en plena expansión y donde la dotación del recurso es más controvertida son los campos de golf, cuya demanda en términos absolutos representa una proporción inferior al 1 por 100 del total, estando el mayor impacto más bien relacionado con los nuevos desarrollos urbanísticos ligados a esta actividad, que conlleva una oferta complementaria de infraestructuras y servicios¹⁴⁶.

Pero es en el sector agrícola donde se produce el mayor consumo del recurso, que en 2006 se elevaba a casi 16 billones de metros cúbicos, de los cuales el 24 por 100 correspondió a Andalucía, el 14 por 100 a Aragón, y el 13 por 100 a Castilla y León, lo que supone la mitad del consumo agrícola de ese año. Esta fuerte demanda de agua obedece fundamentalmente a la expansión del regadío, cuyas técnicas aún no optimizan el uso del recurso, como ocurre con el riego por gravedad (o “a manta”), que utiliza más del 45 por 100 del consumo hídrico agrícola, frente al 21,5 por 100 de la aspersión; esta situación hace necesario incrementar las ayudas para la mejora de infraestructuras en el sector. Según las previsiones realizadas por el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, la agricultura constituirá la actividad con mayor crecimiento en las demandas adicionales de recursos hídricos en un escenario a 2015, que se concentrarán en la Cuenca del Ebro (1/3 de dicho incremento de demanda), las del Duero y Tago (1/3 entre ambas), y la del Guadalquivir (10 por 100).

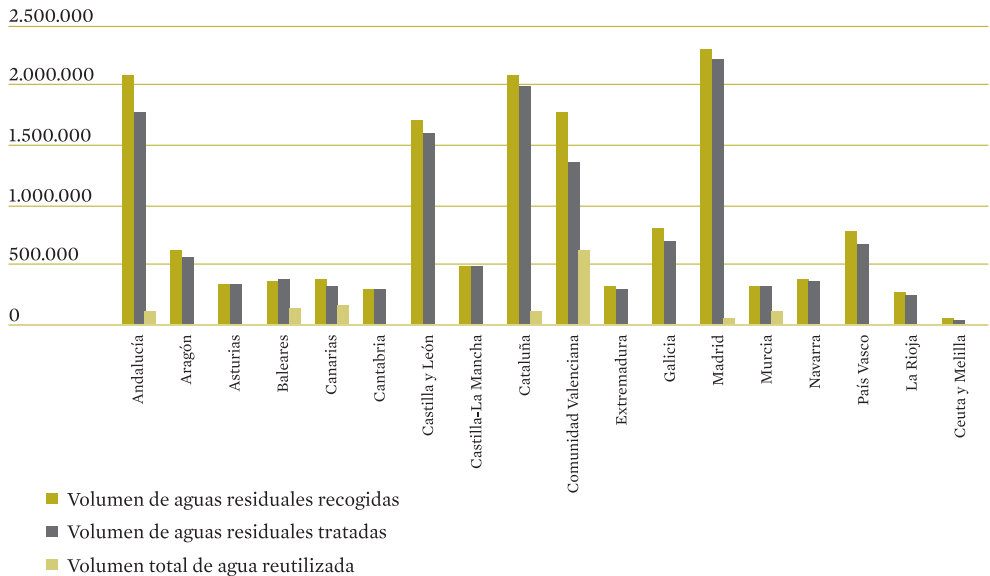
En cuanto a la calidad de las aguas, y según datos del Índice de Calidad General (ICG) aplicado en las estaciones del Programa de control de vigilancia, entre 1998 y 2007 se apreció una disminución de aquellas con clasificación de inadmisibles (que han pasado del 11 al 4,5 por 100), así como a las incluidas en la categoría de admisibles (se han reducido del 20 al 10,4 por 100), aumentando las categorías buena y excelente.

Los vertidos, directos o indirectos, de productos susceptibles de alterar las propiedades físico-químicas del agua, son la principal fuente de contaminación de las aguas. La legislación vigente prohíbe con carácter general realizar vertidos, salvo que se disponga de autorización previa, gestión que corresponde bien a los organismos de cuenca, o, en caso de vertidos indirectos a las aguas superficiales, al órgano autonómico o local competente¹⁴⁷.

146 Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, *El agua en la economía española: situación y perspectivas* (Informe integrado del análisis económico de los usos del agua, artículos 5 y anejos II y III de la Directiva Marco del Agua, Serie Monografías, 2008).

147. Artículo 245 del Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, por el que se Modifica el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los Títulos preliminar, I, IV, V, VI y VIII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.

GRÁFICO III-22. RECOGIDA Y TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2006



Fuente: INE, Encuesta sobre el suministro y tratamiento del agua 2006.

Las autorizaciones de vertido registradas entre 1993 y 2007 han experimentado un incremento del 27 por 100 (en volumen, medido en metros cúbicos por año), procediendo ese último año en un 68,7 por 100 de fuentes industriales, mientras el resto era de origen urbano.

En cuanto al tratamiento de las aguas residuales, en 2006 alcanzaba prácticamente el 90 por 100 de las recogidas; sin embargo, la reutilización del recurso en España se limitó a un exiguo 9 por 100, con proporciones muy superiores en Canarias (44 por 100), Baleares y Valencia (en torno al 35 por 100 en ambos casos), y muy inferiores en Madrid, Extremadura o Cantabria, siendo prácticamente inexistente en Navarra, País Vasco, La Rioja y Aragón (gráfico III-22).

Han sido varias las cuestiones reguladas en relación al recurso hídrico en 2008, novedades que abordan una reorientación de la política del agua y la planificación hidrológica cuya prioridad es alcanzar un buen estado de las masas de agua.

*Políticas y novedades
normativas*

Así, los criterios de la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007 en lo que se refiere a las zonas inundables han sido incorporados en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (DPH), cuya nueva regulación¹⁴⁸ considera las funciones ambientales, de protección de ecosistemas fluviales y prevención de inundaciones que cumple el DPH,

148. Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.

planteándose la puesta en marcha de un sistema nacional de cartografía de zonas inundables; por otro lado, se determinan las condiciones de seguridad a cumplir por presas, embalses y balsas de agua, al objeto de mejorar la protección de las personas, bienes y medio ambiente, determinando las obligaciones de los agentes económicos, y adecuándose al reparto de competencias entre Estado y comunidades autónomas. Además, se establecen los criterios técnicos para valorar los daños originados por infracciones cometidas por el incumplimiento de la legislación vigente o conductas que provoquen daños en la calidad del agua. Por otro lado, en 2008 se aprobó la planificación hidrológica de aplicación a las cuencas hidrográficas intercomunitarias, instrucción que regula su descripción, las zonas protegidas, el estado de las aguas, los objetivos ambientales, y los programas de medidas, entre otras cuestiones.

En lo que respecta al recientemente aprobado Plan nacional de calidad de las aguas 2007-2015, pretende dar respuesta tanto a los objetivos no alcanzados por el anterior Plan, como a la Directiva Marco del Agua y al Programa AGUA, mejorando los sistemas de depuración y redes de saneamiento (sobre todo en pequeños municipios, muchos de ellos incluidos en espacios protegidos), aumentando la proporción de reutilización del agua, garantizando el abastecimiento, y asegurando la calidad de las aguas superficiales, subterráneas y costeras, así como los caudales ambientales que contribuyan a proteger la biodiversidad y los dominios público hidráulico y marítimo-terrestre. Es preciso, sin embargo, abordar con detenimiento algunos aspectos fundamentales y de los que dependen la optimización del uso del recurso y una gestión más conforme a las necesidades, como la inversión en infraestructuras o los precios del agua, que difieren entre los distintos sectores y comunidades autónomas.

5. Consumo y protección de los consumidores y usuarios

La posición protagonista de los consumidores en la economía de la Unión Europea —el consumo representa más de la mitad de su PIB— ha llevado a la inclusión de la política que los protege en el conjunto de prioridades a abordar en el desarrollo del mercado interior.

Los consumidores en el mercado interior europeo

En los últimos años se han registrado importantes avances en la salvaguarda de los intereses de los consumidores y usuarios, que han visto fortalecer su posición en un entorno que además les ofrecía mayor variedad de productos, con mayor calidad y mejores precios. Sin embargo, y pese a esos avances, es necesario profundizar tanto en la defensa de los intereses de los consumidores, como en su competencia y confianza para que puedan obtener un beneficio real de la apertura del mercado, lo que además tendrá efectos positivos en el desarrollo del mercado.

En la actualidad, la realidad de los mercados minoristas sigue siendo la fragmentación en mercados nacionales. La diversidad de normas de protección de los consumidores, con intensidades muy variables en los estados miembros, constituye uno de los principales obstáculos al desarrollo de un mercado integrado en Europa, lo que en

los últimos años ha dado lugar a un cambio de rumbo en el diseño de la política comunitaria en esa materia, pasando de priorizar las cláusulas de mínimos, abiertas a la mejora por parte de los estados, a la armonización plena como objetivo. En efecto, desde que en 2002 se aprobara la Directiva sobre comercialización a distancia de servicios financieros¹⁴⁹, se ha avanzado en esa línea, que pretende mejorar los niveles de confianza, aunque no sin encontrar obstáculos. Entre otros, los derivados de la ampliación del mercado en los años 2004 y 2007, que ha sacado a la luz grandes divergencias en lo tocante a la intensidad protectora de los consumidores en los Estados miembros, lo que dificulta la armonización de máximos.

Si la integración del mercado en la Unión Europea depende en buena medida de la explotación por parte de los ciudadanos del potencial ofrecido por dicho mercado en términos de consumo, más allá del ámbito nacional, parece necesario seguir avanzando en la creación de un entorno de confianza que ha de basarse, necesariamente, en unas garantías comunes en todo el territorio de la Unión Europea.

La ausencia de fronteras interiores en la Unión Europea, la reducción de los costes de transporte, la implantación de la moneda única y la generalización del uso de Internet ponen a disposición de los ciudadanos una gama de posibilidades de consumo muy superior a la de unas décadas atrás, pero estas circunstancias también incrementan la necesidad de mantener un alto nivel de protección de sus intereses, adaptando las normas a una realidad que cambia con gran rapidez. En efecto, la aparición de nuevos productos y servicios para los que no hay regulación, el incremento de los productos de terceros países y la complejidad de las transacciones comerciales que dificultan la localización de los proveedores, hacen necesaria una sólida garantía de los derechos de los consumidores. Ello unido a una eficaz inspección del mercado debe constituir la base de su confianza, en especial en las operaciones transfronterizas, en las que, *a priori*, se perciben mayores riesgos.

De acuerdo con los últimos datos de la Comisión Europea sobre la protección de los consumidores en el mercado interior¹⁵⁰, en 2007 el 25 por 100 de los europeos realizó alguna compra transfronteriza¹⁵¹, lo que supuso un descenso del 1 por 100 sobre lo detectado el año anterior. En parte, este retroceso se explica por los bajos niveles registrados en Rumanía y Bulgaria, que se incorporaron a la UE en enero de 2007. Sin embargo, si se amplía el periodo de referencia tomando los datos de la UE-15, se observa un notable incremento del comercio transfronterizo desde el año 2002, que ha pasado de representar un 13 a un 27 por 100 en 2007.

149. Directiva 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores, y por la que se modifican la Directiva 90/619/CEE del Consejo y las Directivas 97/7/CE y 98/27/CE.

150. Comisión Europea, Eurobarometer, *Consumer protection in the internal market*, 2008.

151. Se incluyen los viajes a otro país con la intención de realizar una compra; las compras realizadas en otro país aprovechando un viaje; la compra a distancia por Internet, teléfono o correo convencional a proveedores de otro país y las compras a representantes establecidos en otro país que ofrecen sus productos directamente a los consumidores.

En lo que respecta a las actitudes, los datos ponen de manifiesto que los europeos tienden a confiar más en las operaciones de compra a distancia, en todas sus modalidades, realizadas dentro de su país y que dicha confianza es similar en el propio país y en otros cuando la operación es presencial. Al margen de la preferencia por el consumo doméstico, debe destacarse un aumento de la confianza declarada en las operaciones de compra en países distintos del propio desde la última encuesta, si bien se registran importantes diferencias entre unos y otros países de origen. Así, en los países del norte de la Unión Europea lo más frecuente es que los consumidores confíen más en las compras a distancia dentro de su propio ámbito nacional (Suecia, 68 por 100) que en los países del este (Rumanía, 14 por 100) o los situados en la cuenca mediterránea (España, 17 por 100).

La Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013

Los nuevos desafíos en el desarrollo del mercado interior han llevado a redimensionar el papel del consumo, que ha cobrado protagonismo en la escena comunitaria pendiente de los nuevos retos económicos, sociales y políticos. Así, se reconoce la importancia de la fortaleza de la posición de los consumidores en el mercado para que puedan aprovechar al máximo sus potencialidades en beneficio del conjunto de la economía.

La estrategia recoge tres objetivos fundamentales:

1. Capacitar a los consumidores de la Unión Europea. Unos consumidores capacitados necesitan las opciones reales, la información exacta, la transparencia del mercado y la confianza que se derivan de una protección efectiva y de unos derechos sólidos.
2. Mejorar el bienestar de los consumidores de la Unión Europea en términos de precio, oferta calidad, diversidad, asequibilidad y seguridad. El bienestar del consumidor es esencial para el funcionamiento de los mercados.
3. Proteger eficazmente a los consumidores contra los riesgos y amenazas graves a las que no pueden hacer frente como individuos. Un nivel elevado de protección contra dichas amenazas es esencial para la confianza de los consumidores.

La gestión en la Unión Europea de los riesgos derivados de la importación de terceros países

La complejidad de los mercados en el contexto de la globalización de la producción y de las operaciones comerciales incrementa las posibilidades de compra a través de medios diversos, incluyendo los telemáticos, pero también aumenta el riesgo y la percepción de éste. La efectiva vigilancia del mercado, incluyendo el control de las fronteras exteriores de la Unión Europea, se presenta como un elemento clave para la consecución del objetivo integrador del mercado.

En este sentido, en 2008 la Unión Europea tuvo la ocasión de mostrar la eficacia del procedimiento establecido para la actuación en los casos de riesgo alimentario. En el mes de abril se notificó al Sistema de alerta rápida para los Alimentos y los Piensos (RASFF¹⁵²) que se había detectado que aceite de girasol originario de Ucrania estaba contaminado con elevados niveles de aceite mineral, no apto para el consumo humano. La inmediata transmisión de la información desde Francia, donde se localizó el problema, hizo posible la pronta reacción de las autoridades sanitarias y de consumo en el resto de los estados miembros. En España, en cumplimiento del principio de precaución, el Ministerio de Sanidad recomendó durante unos días no consumir aceite de girasol, hasta que se detectaron las marcas y partidas contaminadas, que más tarde fueron retiradas del mercado.

El RASFF desarrolla un papel fundamental en la importación de alimentos de terceros países. La necesidad de que los alimentos importados alcancen los estándares de seguridad alimentaria requeridos en la Unión Europea hace también necesario que este sistema informe sobre el riesgo detectado en un producto al país de origen del mismo. En 2006, según su informe anual, el 45 por 100 de las notificaciones estaban relacionadas con productos de países terceros que fueron inmovilizados en frontera, en el momento de ser detectado el riesgo. En el caso particular del aceite contaminado, una vez informado, la Comisión Europea estableció como requisito para la importación del producto que la partida vaya acompañada de un documento que certifique la ausencia de niveles inaceptables del componente no apto, a lo que deberá unirse un posterior control por parte de los estados miembros mediante muestreo y análisis de las partidas de aceite originario o procedente de Ucrania¹⁵³.

5.1. CRISIS Y PAUTAS DE CONSUMO

El cambio ocurrido en la situación económica tuvo efectos claros sobre las percepciones y las conductas de los consumidores, que ante el nuevo escenario optaron por reducir su gasto. Desde mediados de 2007 el indicador de confianza de los consumidores españoles comenzó a registrar un descenso que en el verano de 2008 se convirtió en fuerte caída, coincidiendo con una no menos importante ralentización del ritmo de crecimiento del consumo. Se ponía así de manifiesto que la percepción del riesgo por parte de los ciudadanos había alcanzado un umbral que propiciaba el cambio de comportamiento.

152. Reglamento (CE) núm. 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

153. Decisión de la Comisión de 10 de junio de 2008 por la que se establecen las condiciones particulares de importación de aceite de girasol originario o procedente de Ucrania debido a los riesgos de contaminación por aceite mineral.

Primeros datos de la nueva encuesta de presupuestos familiares

En 2008 se publicaron los primeros datos de la nueva Encuesta de Presupuestos Familiares (base 2006) que sustituye a la Encuesta Continua de Presupuesto Familiares, en vigor desde 1997 hasta 2005. Los cambios metodológicos responden principalmente al objetivo de un aumento en la calidad de la encuesta, así como a una adecuación con las metodologías europeas para una mejor comparabilidad. Las modificaciones más significativas han sido las relativas a la periodicidad (trimestral, en la antigua encuesta base 1997, a anual), el aumento del tamaño de la muestra (se ha pasado de 8.000 hogares a 24.000), así como a la simplificación de los métodos de recogida de información. Como consecuencia de este cambio metodológico, la encuesta ha perdido el carácter coyuntural para convertirse en una encuesta estructural, que si bien no permite aún estudiar los efectos de la crisis sobre el consumo —los datos de 2008 no están disponibles hasta finales de 2009—, muestra con eficacia la trayectoria de los indicadores estructurales básicos del consumo de las familias en España.

En este sentido los últimos datos, correspondientes a 2007, muestran que los hogares destinaron al consumo una media de 32.000 euros anuales, lo que supuso una subida del 4,7 por 100 respecto al año anterior. El mayor peso del gasto en consumo de los hogares recayó en la vivienda, con un 25,6 por 100 de media, que explica una

CUADRO III-16. VOLUMEN Y ESTRUCTURA DEL GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES EN ESPAÑA, 2007 Y VARIACIÓN 2006-2007

(En euros y porcentajes)

	Gasto total (miles de euros)	%	Gasto medio por hogar (euros)	Gasto medio por persona (euros)	Tasa variación interanual del gasto medio por hogar
TOTAL	520.986.259,7	100,0	32.000,8	11.673,4	4,7
Alimentación	73.963.445,2	14,2	4.543,1	1.657,3	3,4
Bebidas, tabaco	9.787.715,0	1,9	601,2	219,3	6,8
Vestido	34.296.242,2	6,6	2.106,6	768,5	0,8
Vivienda	133.516.881,1	25,6	8.201,1	2.991,6	8,2
Mobiliario	29.511.972,7	5,7	1.812,7	661,3	0,0
Salud	15.501.465,6	3,0	952,2	347,3	5,5
Transportes	74.790.109,4	14,4	4.593,9	1.675,8	2,0
Comunicaciones	15.186.007,0	2,9	932,8	340,3	7,6
Ocio, espectáculos y cultura	36.586.694,6	7,0	2.247,3	819,8	6,2
Enseñanza	4.722.503,6	0,9	290,1	105,8	4,5
Hoteles, restaurantes	52.993.345,4	10,2	3.255,0	1.187,4	7,5
Otros	40.129.878,1	7,7	2.464,9	899,2	1,6

Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares 2007.

cuarta parte del gasto total; le siguen el transporte, 14,4 por 100 y alimentos, 14,2 por 100. La mayor subida de gasto de todas las partidas, con un incremento del 8,2 por 100 respecto al 2006 ha sido la experimentada por la vivienda.

El indicador de confianza económica, construido a partir de la serie de datos procedente de los barómetros mensuales del Centro de Investigaciones Sociológicas¹⁵⁴, muestra una evidente pérdida de confianza de los ciudadanos en la situación económica desde los últimos meses de 2007. Entre julio y septiembre descendió catorce puntos, situándose en un valor negativo. Durante los meses siguientes el indicador continuó registrando valores cada vez más bajos hasta alcanzar en el mes de julio de 2008 un 34,5¹⁵⁵ negativo. Aunque en los últimos meses remontó ligeramente, el balance del año ha sido muy desfavorable, con un valor medio de -23,2, el más bajo en dos décadas.

*Fuerte caída de la
confianza de los
consumidores en España*

Este abrupto cambio en las percepciones de los ciudadanos fue la respuesta colectiva a la situación creada por la combinación de varios factores¹⁵⁶: la sucesión de noticias sobre la crisis financiera procedentes del exterior y la pérdida de riqueza de las familias, reforzadas por la rapidez en la pérdida de las expectativas que en los años anteriores se habían generado. La caída o el estancamiento de los precios de las viviendas, el aumento de la inflación y el fuerte descenso de la bolsa en los meses centrales del año, que redujeron la riqueza de las familias, contribuyeron junto con el aumento del paro, a extender la sensación de riesgo económico en España. Sin embargo, la bajada más fuerte de los niveles de confianza se dio en los meses en los que los medios de comunicación comenzaron a transmitir noticias sobre las importantes dificultades que atravesaba el sistema financiero en Estados Unidos y poco después en otros países del entorno de España. Puede citarse como coadyuvante en la quiebra de las expectativas económicas el fuerte contraste con la anterior situación, más propicia para el consumo y la inversión de las familias, con una amplia oferta de crédito y unos tipos de interés bajos.

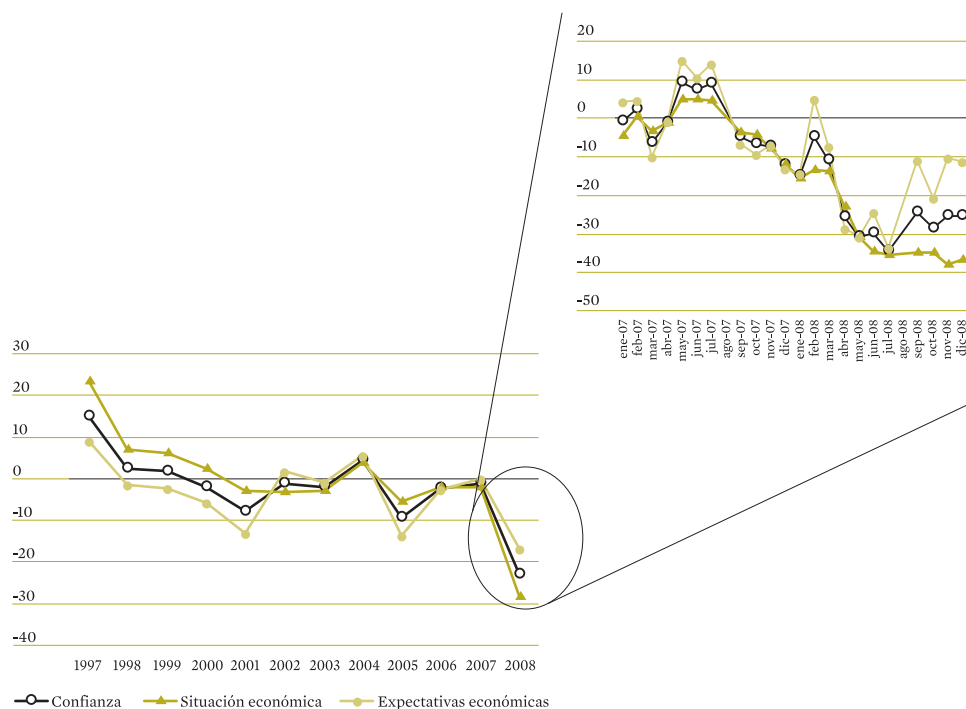
Probablemente, la confluencia de esos factores, algunos de los cuales afectaron de manera específica a España, desencadenaron una crisis de confianza más aguda entre los consumidores españoles. De acuerdo con los datos publicados por la Comisión Europea, la actitud de los españoles fue durante 2008 bastante más pesimista que la reflejada por el conjunto de los ciudadanos de la zona euro. Así, el indicador de confianza de los primeros registró un -34, frente al -18 de los segundos, cuando hasta el año 2007 el indicador había seguido una evolución muy parecida.

154. Se trata de la media aritmética de dos variables que indagan sobre las opiniones acerca de la situación económica actual y futura, respectivamente.

155. Media aritmética de las puntuaciones ponderadas con las proporciones de respuesta.

156. Véase capítulo I de esta Memoria.

GRÁFICO III-23. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE CONFIANZA DEL CONSUMIDOR, 1997-2008



Fuente: CIS.

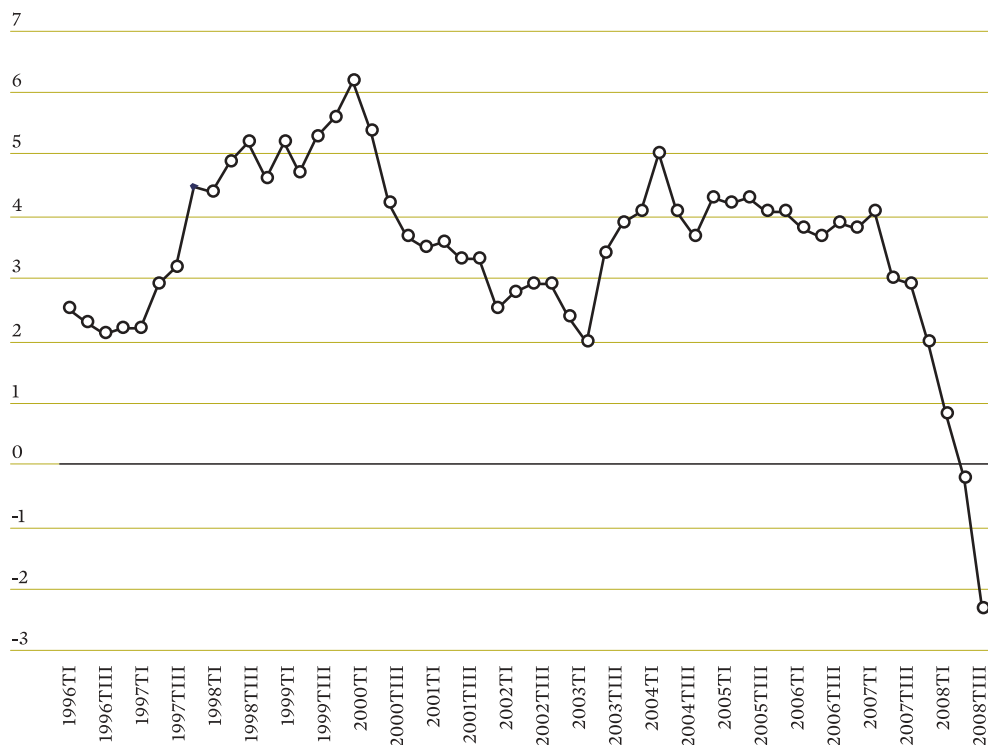
La pérdida de confianza de los consumidores tuvo su correlato en el plano de la acción, con un importante descenso del ritmo de crecimiento del consumo. Antes de que sa-

Un año de precaución en el consumo

lier a la luz la preocupante información sobre el sistema financiero internacional a mediados de año, la tasa de crecimiento del consumo realizado por las familias en España había comenzado su curso de descenso. Así, entre en el segundo y el cuarto trimestre de 2007 los datos de Contabilidad nacional trimestral reflejaron una notable caída (de 4,1 a 2,9), explicada por el aumento del precio del dinero y por la pérdida de la riqueza de las familias¹⁵⁷. Pero fue en 2008 cuando los ciudadanos optaron por cambiar su comportamiento de consumo de manera nítida, de modo que la tendencia a consumir menos se convirtió en ese año en una pauta establecida, con una tasa de evolución negativa a partir del tercer trimestre. En efecto, si hasta el segundo trimestre las tasas habían sido de signo positivo, en el cuarto trimestre se recogió el valor más bajo de las últimas décadas: el consumo de los hogares descendió en un 2,3 por 100.

157. Memoria 2007, capítulo I.

GRÁFICO III-24. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES, 1996-2008



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral*.

Si bien una parte de esta transformación del agregado puede explicarse por la evolución demográfica —menor ritmo de creación de hogares desde 2006 y más recientemente, disminución de la llegada de extranjeros—, la rapidez y la profundidad del cambio sólo pueden obedecer a una revisión de las pautas de consumo por parte de los hogares, que ante la situación de incertidumbre generada por la crisis, decidieron moderar su gasto y dedicar más dinero al ahorro. Hasta este momento sólo se dispone de información procedente de la demanda interna, lo que imposibilita el análisis en detalle de las pautas de consumo a lo largo de 2008, que podrá realizarse cuando el INE haga públicos los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares para ese año. Entretanto, no parece arriesgado afirmar que la disminución del consumo se habrá traducido en algún cambio en su estructura, ya que la decisión de gastar menos dinero está unida necesariamente a una reconsideración de las prioridades de gasto (es posible, por ejemplo, que la partida de transportes haya perdido peso a favor de otras).

*Incremento del número
de consultas y
reclamaciones de los
consumidores y usuarios*

Las consultas y reclamaciones atendidas por las asociaciones de consumidores de ámbito nacional durante 2008 alcanzaron una cifra total de 1.222.392, lo que supuso un aumento del 3,9 por 100 respecto al año anterior. Se trata de una variación muy inferior si se compara con la correspondiente al ejercicio anterior (2007-2006, 19 por 100), lo que se explica por el fuerte incremento de la actividad asesora de las asociaciones con motivo del conflicto de Forum Filatélico y Afinsa en ese periodo.

A lo largo de los últimos años las disconformidades de los consumidores y usuarios con los servicios prestados por el sector de la telefonía han ido aumentando de forma considerable, hasta el punto de situarse en la primera posición en el número de consultas y reclamaciones. En 2007, ya superó al sector de la vivienda y en 2008 se ha mantenido como sector generador de más insatisfacción, lo que de ningún modo puede ser interpretado como un descenso en ese sector. Muy al contrario, la vivienda sigue induciendo a protesta en un buen número de casos, que aumentan, además, año tras año. Sin embargo, parece que las comunicaciones electrónicas irán viendo crecer su protagonismo en consonancia con la extensión del servicio de Internet y la telefonía móvil. El sector de los servicios financieros se mantiene en la tercera posición, con 10,4 por 100 del total, mostrando cierta estabilidad en la estructura, que se alteró puntualmente en 2006 a causa del citado conflicto con las empresas de bienes tangibles.

Otro cambio destacable en 2008 fue el incremento de las protestas relacionadas con los servicios de suministro de energía eléctrica, lo que se explica por el aumento de las tarifas, la modificación del sistema de facturación y la supresión de la tarifa nocturna, que convirtieron al sector eléctrico en uno de los protagonistas del año.

CUADRO III-17. EVOLUCIÓN DE LAS CONSULTAS Y RECLAMACIONES ATENDIDAS SEGÚN SECTORES ECONÓMICOS 1999-2008

Sectores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Otros sectores	35,85	41,12	40,52	29,46	42,99	36,71	39,13	41,39	33,36	39,93
Vivienda	20,22	16,98	18,09	20,08	17,17	19,59	17,35	14,41	15,47	11,35
Servicios financieros	11,9	10,3	9,3	8,8	9,8	11,04	9,91	18,6	12,59	10,4
Telefonía	5,8	7,1	7,1	8,0	8,7	9,9	11,17	12,1	17,43	12,65
Compañías seguros	3,9	4,5	3,7	4,4	3,5	4,28	4,07	2,5	3,54	4,57
Reparación automóviles	2,6	2,6	2,7	2,2	2,9	1,52	1,55	1,2	2,07	1,11
Gas y derivados	2,7	2,7	3,1	2,9	2,3	1,99	1,87	1,28	1,45	1,53
Administración	1,6	1,6	1,6	2,7	2,0	2,77	2,79	1,45	2,87	2,23
Compañías eléctricas	1,7	1,8	2,4	2,3	2,0	1,67	1,82	0,98	1,78	5,01
Electrodomésticos SAT	2,8	2,9	2,7	2,4	1,7	2,27	1,55	1,3	1,29	1,81
Seguros automóvil	1,8	1,4	1,5	1,7	1,7	2,38	1	0,46	0,59	1,41
Electrodomésticos	3,2	0,3	2,2	2,5	1,6	1,53	2,43	1,8	3,36	2,55
Agencias viajes	2,1	1,8	1,3	1,6	1,4	1,95	1,83	1,57	2,5	1,77
Enseñanza	0,5	0,8	0,4	9,3	1,3	0,58	0,93	0,26	0,25	0,45

Fuente: Instituto Nacional del Consumo, *Balance de consultas y reclamaciones presentadas en las organizaciones de consumidores de ámbito nacional*, 2008.

Durante el año 2008 la deuda de los hogares españoles aumentó un 4 por 100, muy por debajo del aumento del 12,5 por 100 experimentado en el 2007, lo que supuso en términos de porcentaje sobre el producto interior bruto, un 83,5 por 100, es decir, una décima porcentual menos que en 2007 (83,6 por 100). Se trata del primer descenso registrado desde que se pusiera en funcionamiento el sistema de contabilidad SEC-95. Paralelamente, la tasa de ahorro de los hogares se situó casi en el 12 por 100 de su renta, lo que significa que en conjunto, los españoles aumentaron su ahorro con respecto al año anterior (10,2 por 100).

Por primera vez se desacelera el aumento de la deuda de los hogares

Esta situación es indesligable del contexto económico. Así, la crisis económica se dejó notar en una marcada disminución en las operaciones de compraventa de viviendas¹⁵⁸, al mismo tiempo que se endurecían el acceso y las condiciones de crédito, a causa de la crisis que desde el verano de 2007 padecen las instituciones financieras. En este sentido, desde el año 2007 se invirtió la tendencia de bajada de tipos de interés, lo que unido a factores externos (crisis del mercado inmobiliario estadounidense) que se propagaron a través de los mercados financieros internacionales, se materializó en una fuerte disminución del crecimiento de la demanda de crédito hipotecario.

Tal como venían advirtiendo el Banco Central Europeo y el Banco de España, el rápido aumento del endeudamiento de los hogares españoles les situaba en una situación de riesgo frente a un cambio de ciclo económico, lo que finalmente ha terminado produciéndose. En un contexto caracterizado por la incertidumbre sobre el futuro de la situación económica, el recurso al ahorro parece natural en tanto que los hogares pretenden así reducir una deuda que estaba alcanzando niveles excesivamente altos. Esta tendencia, por otro lado, se está acentuando durante el primer trimestre de 2009. En efecto, el endeudamiento de los hogares ha disminuido en términos absolutos un 1,2 por 100 respecto a finales de 2008, lo que también se está acompañando de una disminución del consumo y de la inversión inmobiliaria.

Por otro lado, la nueva situación económica está propiciando un aumento de la morosidad que en términos globales alcanza ya una cifra superior a los treinta y seis millones de euros en la banca, lo que supone un crecimiento del 158 por 100 en un año. Según los datos de Asociación Nacional de Establecimientos Financieros y Crédito, la morosidad de los hogares se incrementó en un 26 por 100. El crecimiento del paro y el ajuste del sector inmobiliario se encuentran detrás de este fuerte aumento, que según el Banco de España afecta al 1,6 de las familias españolas y al 12,5 por 100 de las extranjeras residentes en España¹⁵⁹.

158. Véase el apartado 3, del capítulo III de esta Memoria, sobre vivienda y cohesión social.

159. Banco de España, *Informe Estabilidad Financiera*, mayo de 2009.

En este contexto cabe preguntarse si las medidas encaminadas a fomentar el consumo producirán el efecto deseado o si, por el contrario, se traducirán en un aumento de la tasa de ahorro y una disminución del endeudamiento.

5.2. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES: SEGURIDAD Y SALUBRIDAD DE LOS PRODUCTOS

En 2008 se aprobó una nueva norma¹⁶⁰ que introduce modificaciones al Sistema Arbitral de Consumo, con el objetivo de incrementar la seguridad de las partes y la homogeneidad del sistema. Se trata de la primera vez que se introducen cambios en este sistema voluntario de resolución extrajudicial de conflictos entre los consumidores y los proveedores desde 1993.

Cambios en el Sistema Arbitral de Consumo

El Real Decreto crea la Comisión de las Juntas Arbitrales, órgano colegiado con competencia para establecer criterios homogéneos en el sistema arbitral del consumo y resolver los recursos que se presenten contra las resoluciones del presidente de la junta arbitral de admitir o no a trámite una solicitud de arbitraje. Asimismo, se instituye el Consejo General del Sistema Arbitral del consumo, órgano colegiado de representación y participación cuyas funciones principales son seguir, apoyar y realizar propuestas de mejora del arbitraje de consumo; aprobar programas de formación de árbitros y fijar criterios de honorabilidad y cualificación para su acreditación; aprobar planes estratégicos de impulso del sistema arbitral del consumo; establecer criterios homogéneos sobre la creación de órganos arbitrales especializados; y habilitar instrumentos que favorezcan la cooperación y comunicación entre las juntas arbitrales y los árbitros.

La nueva norma contempla la posibilidad de un árbitro único cuando las partes así lo acuerden o cuando lo acuerde el presidente de la junta arbitral de consumo, siempre que la cuantía de la controversia sea inferior a 300 euros y la falta de complejidad del asunto así lo aconseje. Con carácter general, el árbitro único será designado entre los árbitros acreditados propuestos por la Administración pública.

Otra novedad importante es la introducción de la figura del arbitraje colectivo, para resolver en un único procedimiento arbitral de consumo los conflictos originados cuando, por la misma causa, una empresa o profesional haya podido lesionar los intereses colectivos de los consumidores y usuarios y afecte a un número determinado o determinable de éstos.

Por último, se regula el arbitraje de consumo electrónico que permitirá que todas las actuaciones, incluidas las notificaciones, puedan realizarse por medios electrónicos, sin perjuicio de que alguna actuación arbitral deba practicarse por medios tradicionales.

Asimismo, se aprobaron dos normas relativas al etiquetado de los productos de alimentación, adaptando la legislación española a sendas directivas sobre protección de

160. Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo.

los consumidores. La primera de ellas afecta a la seguridad, en tanto que la segunda tiene efectos sobre la dimensión económica de la protección de los consumidores.

El Real Decreto sobre etiquetado¹⁶¹ atiende a la necesidad de incorporar al listado de ingredientes de obligada indicación productos que pueden producir reacciones adversas a personas con especial sensibilidad, entre ellos, el gluten, los huevos o la leche, aunque tengan una escasa presencia en el producto. Al mismo tiempo, en consonancia con el criterio de la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria, expresado en la directiva sobre etiquetado, presentación y publicidad, se elimina la obligación de indicar la presencia de algunos ingredientes sobre los que se ha demostrado su escasa posibilidad de provocar reacciones.

Por su parte, la normativa sobre el envasado de productos de alimentación¹⁶² quedó modificada con el fin de ofrecer a los ciudadanos información y garantías sobre la cantidad real del producto que contienen los envases, al tiempo que se atiende a las nuevas necesidades productivas de los fabricantes, que a su vez derivan de los cambios en las preferencias de los consumidores. Así, adaptando la Directiva 2007/45/CE, la norma mantiene la obligación de informar del precio, incluyendo el IVA, por unidad de medida, lo que facilitará la comparación de precios. Al mismo tiempo se flexibilizan los estándares fijados de cantidades para productos envasados dirigidos al consumidor final, en consonancia con las nuevas preferencias.

Entrado el año 2009 ha visto la luz una nueva norma relativa a préstamos o créditos hipotecarios que regula por primera vez la actividad de entidades no financieras que ofrecen créditos (entidades de mediación de créditos). La Ley trata de aumentar la protección de los consumidores en la contratación de créditos hipotecarios concedidos por esas entidades y en los conocidos como de agrupación o reunificación de deudas. Así, la norma establece básicamente las obligaciones de transparencia y los requisitos de los contratos, así como las actuaciones en caso de incumplimiento.

En cambio, sigue pendiente la aprobación de la Ley por la que se Modifica el régimen legal de la competencia desleal, para incrementar la seguridad de los consumidores, cuyo Anteproyecto contó con el dictamen del CES.

6. Salud y sistema sanitario

La mejora a medio plazo de algunos indicadores relativos al estado de salud de los españoles pone de relieve la eficacia de conjunto del sistema sanitario español. No obstante, esa mejora no significa que el Sistema Nacional de Salud (SNS) constituya en el presente una maquinaria perfecta en el cumplimiento de sus objetivos y en la generación de satisfacción de sus usuarios. Los españoles cada vez viven más años,

161. Real Decreto 1245/2008, de 18 de julio, por el que se Modifica la norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, aprobada por el Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio.

162. Real Decreto 1801/2008, de 3 de noviembre, por el que se Establecen normas relativas a las cantidades nominales para productos envasados y al control de su contenido efectivo.

teniendo asegurada la atención a su salud, pero también son más conscientes de sus derechos y más exigentes con su cumplimiento. Por ello, son críticos con algunos de los problemas que aquejan a la Sanidad, considerando prioritaria la acción política para su solución, toda vez que el aumento en la calidad de la asistencia sanitaria tiene repercusiones inmediatas en la mejora de la calidad de vida. En este sentido, las listas de espera en la atención especializada continúan siendo uno de los problemas centrales desde el punto de vista de la gestión y de la percepción de los ciudadanos. En 2008 se puso de manifiesto una vez más la escasa eficacia de las medidas adoptadas hasta el momento con vistas a atajar el problema, al tiempo que se revelaba la urgencia de incrementar el número de profesionales de la atención a la salud. La visibilidad de estas circunstancias condiciona la imagen global del sistema, que si bien ha alcanzado un notable nivel de desarrollo, tiene aún pendientes mejoras en su calidad. En este sentido, en 2008 se convocó un Pacto de Estado en Sanidad cuyo objetivo sería garantizar y reforzar la calidad y la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud.

6.1. EQUIDAD EN SALUD Y EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS SANITARIOS

La salud es un elemento básico de la calidad de vida, por ello, su cuidado constituye una prioridad tanto para los ciudadanos como para las Administraciones públicas. Durante los últimos quince años el Ministerio de Sanidad ha venido elaborando un ba-

La percepción ciudadana del Sistema Nacional de Salud

rómetro que arroja luz sobre la evolución de las actitudes de los ciudadanos en torno a la gestión de los servicios sanitarios en sus variadas dimensiones. Sus principales resultados confirman el protagonismo de la cuestión sanitaria entre los ámbitos de gestión del Estado año tras año.

Así, en todas las ediciones de la encuesta ha sido elegida como la de mayor interés en una batería que incluye la educación, la vivienda, las pensiones y la seguridad ciudadana entre otras. Bien es cierto que la serie muestra una paulatina pérdida de peso a lo largo de los tres lustros, pero ello no ha supuesto que la sanidad haya sido relegada a una segunda posición. Ésta sigue siendo prioritaria, aunque la madurez del sistema, en general bien valorado por los usuarios, y la mejora de la situación sanitaria, parecen dejar más espacio a la preocupación por otros temas centrales. No obstante, el SNS presenta aún algunos problemas importantes que no pasan inadvertidos a los ciudadanos.

En ese sentido, casi la mitad de los entrevistados en 2008 considera que aunque el sistema sanitario funciona bien, es necesario hacer algunos cambios para mejorarlo (cuadro III-18). Esta opinión, además, ha ido reforzándose con el paso del tiempo, en cambio, otras posturas más extremas, como las que mantienen quienes piensan que hay que abordar cambios fundamentales o incluso que sería necesario rehacerlo, han ido perdiendo peso en la mayor parte del territorio nacional, si bien en algunas comunidades mantienen una importancia no desdeñable, como es el caso de Canarias (54 por 100).

CUADRO III-18. EVOLUCIÓN DE LAS OPINIONES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA SANITARIO
(En porcentaje)

Año	Interés por Sanidad	En general, el Sistema sanitario funciona bastante bien	El Sistema sanitario funciona bien, pero necesita cambios	El Sistema sanitario necesita cambios fundamentales	El Sistema sanitario está tan mal que necesitamos rehacerlo
1995	36,11	20,71	40,57	28,18	9,57
1997	31,75	21,26	41,10	28,39	7,67
1998	34,15	21,77	43,47	27,73	7,03
1999	32,37	23,36	45,03	23,84	7,19
2000	32,07	21,34	45,46	25,51	6,38
2002	31,02	18,41	47,67	27,31	5,51
2003	30,15	18,58	47,61	26,96	5,60
2004	31,40	19,80	47,10	27,10	5,00
2005	30,30	19,40	48,30	26,00	5,10
2006	28,33	19,16	50,53	24,97	4,42
2007	28,32	20,05	47,35	26,85	4,69
2008	28,10	19,20	48,90	26,20	4,90

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Barómetro Sanitario*.

A pesar de la buena valoración de conjunto, los inconvenientes percibidos por los ciudadanos en la atención sanitaria de carácter público, especialmente los referidos a los tiempos de espera, parecen limitar la preferencia mayoritaria por este servicio, haciendo que muchos se decanten por el circuito privado (cuadro III-19). Hace tan solo cinco años la mayoría de los ciudadanos mostraba preferencia por la atención pública en todos ámbitos (primaria, especializada, hospitalización y urgencias). En la actualidad, aunque la opción pública sigue siendo la preferida, ha perdido parte de su liderazgo, a tal punto que cuando se trata de especialidades médicas, los usuarios se reparten entre lo privado y lo público a partes iguales. En lo concerniente a la atención hospitalaria, llama la atención la fuerte pérdida de peso de lo público a favor de lo privado (diez puntos porcentuales), lo que en buena medida se explica por la percepción de una mayor calidad en los servicios de hostelería del último, así como por la menor presión en términos de espera. No en vano, la gran mayoría de los encuestados (64,5 por 100) dice que la rapidez en la atención sería un motivo para escoger un servicio privado en lugar de público y el 57 por 100 alega como motivo la comodidad de las instalaciones. En cambio, el resto de los criterios sobre los que indaga la encuesta (tecnología y medios disponibles y capacitación de los médicos y las enfermeras) inclinan a los ciudadanos al servicio público.

A la hora de acudir al servicio de urgencias, la mayoría (60,7 por 100) sigue prefiriendo la sanidad pública, pero es también llamativo el hecho de que en solo cinco años esta opción haya perdido once puntos porcentuales (71,8 por 100 en 2003). La calidad de la atención y el aumento de la renta, con el consiguiente incremento del gasto en partidas como la salud han jugado, lógicamente, un papel fundamental en la evolución de las inclinaciones de los ciudadanos hacia uno u otro circuito.

CUADRO III-19. EVOLUCIÓN DE LAS PREFERENCIAS PERSONALES EN ATENCIÓN SANITARIA

(En porcentaje)

	2003	2004	2006	2007	2008
Pública en atención primaria	65,10	59,60	58,69	61,74	62,90
Privada en atención primaria	27,78	32,90	34,52	32,31	31,00
Ambas en atención primaria	6,43	6,70	6,35	5,39	5,60
Pública en atención especializada	53,49	47,50	46,19	49,75	47,90
Privada en atención especializada	35,94	42,60	45,63	42,69	43,60
Ambas en atención especializada	9,96	9,20	7,63	6,83	7,90
Pública en hospitalización	69,10	62,40	59,47	61,66	59,00
Privada en hospitalización	24,00	30,20	33,01	31,60	33,40
Ambas en hospitalización	6,10	6,60	6,67	5,76	6,90
Pública en atención urgente	71,85	64,60	62,12	62,65	60,70
Privada en atención urgente	21,02	27,70	30,51	29,62	31,20
Ambas en atención urgente	6,34	6,90	6,60	6,83	7,30

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Barómetro Sanitario*.

La cuestión de las listas de espera sigue estando muy presente en la valoración ciudadana del SNS, condicionando sus preferencias a la hora de acudir a un servicio sanitario concreto, cuando su situación económica lo permite (cuadro III-20). A pesar de las medidas aplicadas para aliviar su presión sobre el sistema (acortamiento de estancias hospitalarias, derivación a sanidad privada, etc.) la mayoría no percibe que la situación haya mejorado. La mitad de los entrevistados entiende que el problema sigue igual que hace un año y un 14 por 100 cree que las cosas han empeorado, opinión que ha aumentado desde 2001 al tiempo que disminuía la contraria. Este indicador no ha tenido la misma evolución en todas las comunidades autónomas; Andalucía, donde la opinión positiva es más frecuente, ha sido la única en la que los ciudadanos han ido mejorando su percepción a lo largo de los últimos años, en el resto se mantiene, o incluso empeora.

Pasados siete años desde que culminara el proceso de transferencia de las competencias sanitarias a las comunidades autónomas, son pocos los ciudadanos que consideran que su gestión es menos eficaz que la centralizada, sin embargo, esa opinión ha ganado algo de peso en ese tiempo (cuadro III-21). La mayoría cree, en cambio, que las administraciones autonómicas gestionan los servicios de salud mejor o, al menos, igual que el Estado.

CUADRO III-20. OPINIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LAS LISTAS DE ESPERA

(En porcentaje)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Han mejorado	30,03	27,13	27,46	24,20	23,60	24,38	23,87	20,10
Han empeorado	5,82	9,10	8,77	9,00	11,00	9,74	11,02	14,10
Siguen igual	41,92	46,63	47,68	49,60	50,80	51,22	50,38	50,10

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Barómetro Sanitario*.

CUADRO III-21. OPINIONES SOBRE LA GESTIÓN DE LA SANIDAD

(En porcentaje)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Las CC.AA. gestionan mejor que el Estado	37,96	32,28	28,70	29,90	33,31	30,77	30,00
Las CC.AA. gestionan peor que el Estado	4,36	4,79	5,60	7,50	6,84	6,91	9,80
Las CC.AA. gestionan igual que el Estado	33,28	37,49	36,60	37,50	36,28	38,81	36,70
Las CC.AA. deberían ponerse de acuerdo a la hora de ofrecer nuevos servicios		75,33	80,10	82,90	83,97	85,83	86,20

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Barómetro Sanitario*.

Entre los indicadores de salud, uno de los más expresivos es la esperanza de vida, al condensar elementos relacionados con la atención sanitaria y los estilos de vida, y el incremento de sus valores da cuenta de la mejora de la calidad de vida de una sociedad (cuadro III-22). En las últimas décadas se ha prolongado en todos los países occidentales, incluida España, que muestra uno de los valores más favorables de la Unión Europea. Sin embargo, dentro del territorio español existen algunas diferencias que en los últimos quince años, a pesar de la mejora general, se han mantenido. Así, en 2006 la diferencia entre las comunidades más longevas y las menos longevas continuaba siendo de dos años.

CUADRO III-22. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES BÁSICOS

Año	Esperanza de vida al nacer	Morbilidad hospitalaria
1991		97,27
1992	77,25	100,83
1993	77,52	102,71
1994	77,76	104,37
1995	77,98	106,52
1996	78,11	111,60
1997	78,41	111,72
1998	78,71	111,70
1999	78,78	112,77
2000	79,05	111,83
2001	79,44	108,54
2002	79,67	108,63
2003	79,67	109,37
2004	79,95	108,38
2005	80,23	107,80
2006	80,85	107,24
2007		106,60

Enfermos dados de alta por 1.000 habitantes.
Fuente: INE, *Indicadores sociales*, 2008.

CUADRO III-23. EVOLUCIÓN DE LA MORTALIDAD EVITABLE

	1997-2001	2002-2006
Muertes por enfermedades sensibles a prevención primaria	450,76	412,64
Muertes por enfermedades sensibles a cuidados médicos	93,55	82,42

Indicadores de calidad de la prevención primaria: muertes por cáncer de pulmón, cirrosis de hígado y accidentes de vehículos a motor. Indicadores de calidad asistencial: enfermedades del aparato respiratorio, circulatorio y tumores.

Fuente: INE, *Indicadores sociales*, 2008.

Si las tasas de mortalidad resultan del agregado de las trayectorias vitales, teniendo en cuenta las disposiciones genéticas, los estilos de vida y los cuidados médicos recibidos, una parte de la variable debe explicarse con arreglo a los dos últimos. En este sentido, la mortalidad evitable se desagrega en muertes por enfermedades sensibles a prevención primaria, es decir, aquellas que podrían prevenirse evitando comportamientos no saludables, como el consumo de tabaco y alcohol y muertes sensibles a cuidados médicos, que responden a la calidad de la asistencia sanitaria.

En diez años ambos indicadores han experimentado mejoras notables: las muertes sensibles a prevención primaria disminuyeron en un 8,5 por 100 y las sensibles a cuidados médicos en un 12 por 100 (cuadro III-23). También en los dos casos se registraron diferencias territoriales, mucho más acusadas en el segundo. Así, el descenso del número de muertes relacionadas con el aparato respiratorio, circulatorio y tumores fue muy superior en la comunidad de Asturias, seguida de Aragón, Canarias y Extremadura. De la misma manera, las comunidades de Navarra, Galicia, Cataluña y Canarias vieron reducir la mortalidad debida al cáncer de pulmón, cirrosis de hígado y accidentes de tráfico, relacionadas con los estilos de vida, en mayor medida que el resto de las comunidades.

6.2 CALIDAD Y SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

La población cubierta por el Sistema Nacional de Salud, en virtud de su vocación universalista, se ha ampliado considerablemente en los últimos años, en paralelo al crecimiento demográfico. En 2008, la población protegida se estimaba en 44,2 millones de personas, una vez descontados 1,9 millones de personas que, perteneciendo a Mutualidades de funcionarios, se encontraban protegidos por entidades de seguro privado. En comparación con el año 2000, la población protegida habría aumentado una media del 15,4 por 100, con importantes variaciones territoriales lo que, añadido a la creciente proporción de mayores de 65 años, que representan ya el 16,5 por 100 de la población, conlleva un importante incremento de la demanda potencial de servicios y de la actividad desarrollada desde los servicios de salud de las comunidades autónomas.

Responder adecuadamente a esta demanda, manteniendo el nivel de calidad, innovación terapéutica y tecnológica de las prestaciones que ofrece el sistema en su Cartera de servicios es uno de los principales desafíos de los sistemas de protección

CUADRO III-24. EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL GASTO FARMACÉUTICO

(Porcentaje de crecimiento interanual)

Comunidades autónomas	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Andalucía	8,4	10,3	6,1	2,9	4,6	5,6	6,1
Aragón	11,1	10,8	6,6	6,2	6,4	6,1	4,2
Asturias	10	26,4	-5,9	4,9	6	5,3	4,0
Baleares	11,7	13,2	8,1	7,2	4,9	5,8	4,4
Canarias	10,9	15,9	8,4	8,4	6,8	6,6	4,1
Cantabria	9,7	11,5	8	5,7	6,3	6,2	5,5
Castilla-La Mancha	11	15,1	4,7	6,4	6,6	5,1	4,5
Castilla y León	10,3	12,7	7,1	5,5	4,8	5,2	4,6
Cataluña	9,5	12,3	4,6	4,3	4,6	5,5	7,6
Extremadura	10,6	11,8	6,2	5,2	5,9	5,1	4,0
Galicia	9	10,3	5	6,6	6,3	4,7	4,5
La Rioja	10	12,3	7,6	7,4	6,8	6,1	4,0
Madrid	12,2	13,3	7,1	6,5	7,3	6,2	6,0
Murcia	12	14,7	10,6	8,7	7,7	5,1	4,8
Navarra	12,8	12,3	6,2	6,7	6,4	5,5	5,6
País Vasco	6,6	9,5	6,4	7,8	5,8	5,2	4,7
Comunidad Valenciana	9,9	13,2	7,6	7	6,7	5,6	4,8
Ceuta	11,9	12,8	10	8,1	5,5	2,9	4,6
Melilla	14,5	15,4	9	8,9	7,1	3,0	9,2
Total Nacional	9,9	12,16	6,4	5,7	5,8	5,5	5,1

Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Política Social.

social europeos, en los que la asistencia sanitaria absorbe una importante proporción del gasto¹⁶³.

Según la OCDE, el gasto sanitario total en España equivalía en 2006 al 8,4 por 100 del PIB. El gasto sanitario público en España se situaba en 2006¹⁶⁴ en el 6 por 100 y el privado el 2,4 por 100. En la composición del gasto público sigue preponderando la atención hospitalaria y especializada (54,2 por 100), mientras que la atención primaria y la salud pública representaban el 15,1 por 100 y el 1,2 por 100, respectivamente. Por su parte, la partida de farmacia absorbía el 21,5 por 100.

Como se ha ido exponiendo en anteriores Memorias, la política de uso racional del medicamento ha sido objeto de sucesivas iniciativas (como el sistema de precios de referencia o el impulso a los medicamentos genéricos) dirigidas, en buena medida, a la contención de la factura farmacéutica pública, lo que se ha traducido en el efectivo menor incremento registrado en los últimos años (cuadro III-24).

Al hilo de la creciente evolución del gasto sanitario, que compromete buena parte de los presupuestos de las comunidades autónomas, durante 2008 se ha comenzado a gestar una nueva reforma del nuevo modelo de financiación autonómica, sobre la base

163. Véase apartado 7.1 de este mismo capítulo.

164. OCDE, *Health data 2008*.

de un incremento de la aportación del Estado para garantizar la prestación de servicios fundamentales sin que las comunidades incurran en déficit excesivos, en un contexto de caída de los ingresos autonómicos.

Como pone de relieve el Informe conjunto sobre protección social e inclusión social de la Comisión europea, la eficacia de los servicios de salud y los cuidados preventivos es de particular importancia en épocas de declive económico¹⁶⁵.

*Necesidad de impulsar
la atención primaria
y la salud pública*

El impulso a las estrategias preventivas a través de la atención primaria y a la salud pública se identifican como claves para transitar hacia un modelo más eficiente y sostenible, con menor protagonismo de la atención hospitalaria y de la prestación farmacéutica.

En España, aunque aún es pronto para percibir los efectos de la crisis económica sobre la salud de la población y sobre la actividad del sistema sanitario, aunque según la percepción de los profesionales de la atención primaria ya se detectan en España algunos síntomas desfavorables, como el mayor número de consultas por ansiedad y depresión o cambios desfavorables en el patrón de consumo de alimentos. En la medida en que la situación socioeconómica de los individuos es uno de los factores condicionantes de las desigualdades en salud, el aumento del desempleo y del volumen de personas en riesgo de exclusión social pueden asociarse a un empeoramiento de los estilos de vida, con lo que cobran aun mayor sentido las políticas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad¹⁶⁶.

Sin embargo, apenas se dispone de información sobre los resultados en la aplicación de algunas estrategias diseñadas con esa orientación, como el Marco estratégico para la mejora de la Atención Primaria en España 2007-2012, lo que dificulta conocer si se están aplicando las medidas acordadas para superar los problemas que se identificaron en dicho marco (recuadro III-11). A nivel de recursos materiales y humanos con que contaba el SNS en este nivel de atención antes de su aprobación, cabe recordar que entre 2004 y 2007 el número de centros de salud pasó de 2.756 a 2.893 y el de consultorios locales aumentó de 2.756 a 2.893. Las plazas de medicina de familia pasaron de 25.080 a 27.397, disminuyendo con ello la ratio de población/médico de 1.484 a 1.426 personas. En cambio, en pediatría, pese al aumento de 5.573 a 6.087 plazas, la ratio de niños/médico creció de 1.030 a 1.039, lo que es consecuente con el repunte de la natalidad registrado en el periodo de referencia.

165. COM (2009) 58 final, *op cit*.

166. Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria, Conclusiones del XIII Congreso, Sevilla 3 y 4 de marzo de 2009.

RECUADRO III-11. CARACTERÍSTICAS DE LA ATENCIÓN PRIMARIA Y DEL ACTUAL SISTEMA SANITARIO ESPAÑOL

Fortalezas	Debilidades
Logro social.	Descoordinación con la Atención Especializada y socio-sanitaria.
Alto nivel científico-técnico.	Burocratización.
Participación del usuario en el control de calidad.	Recursos limitados.
Universalidad de la atención.	Dificultad de acceso a procedimientos diagnósticos.
Primer contacto en salud.	La Atención Primaria no es en la práctica el eje del sistema.
Globalidad.	Insuficiente incorporación enfermería.
Proximidad.	Falta de visión integral de la Atención Primaria.
Inmediatez.	Problemas de información-comunicación.
Accesibilidad.	Implantación de nuevas tecnologías.
Retroalimentación positiva en la relación médico-paciente.	Mejorable control adherencia al tratamiento crónico.
	Poca educación sanitaria de pacientes.
	Heterogeneidad de las comunidades autónomas.
	Mejorable formación continuada de profesionales y en aspectos humanos.
	Falta de profesionales y de tiempo.
	No utilización del potencial de las asociaciones de pacientes.
	No suficiente capacidad de adaptación al medio.
	Falta de énfasis en la prevención.

Fuente: Marco estratégico para la mejora de la Atención Primaria en España 2007-2012 (Proyecto AP-21), Anexo X: La visión de pacientes y ciudadanos: grupo social de ciudadanos y pacientes sobre Atención Primaria.

Más allá de los datos que proporciona la ENS sobre el estado de salud de la población, sería deseable disponer de mayor información sobre la continuidad, el nivel de aplicación, los recursos movilizados y los resultados de otros Planes específicos en materia de salud pública aplicados en los últimos años (Estrategia de prevención de la obesidad o Estrategia nacional de cuidados paliativos, entre las más recientes). Como avances parciales en el terreno de la información, cabe señalar la reciente divulgación de información detallada sobre la cartera de servicios de atención primaria en los distintos servicios de salud, así como la puesta en marcha del Sistema de Información de Promoción y Educación para la Salud (SIPES), en el terreno del intercambio de información y buenas prácticas en promoción de la salud, ambos como resultado de los trabajos desarrollados en el marco del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional Salud.

*Necesidad de aumentar
el número de especialistas
médicos*

En lo tocante a los recursos humanos, de acuerdo con los datos publicados por INE, la ratio de profesionales y población ha aumentado su valor en los últimos quince años. Sin embargo, hay que tener en cuenta que dichos datos proceden de los colegios profesionales y que, si bien la colegiación es obligatoria para todos los profesionales que estén ejerciendo, algunos están colegiados de forma voluntaria a pesar de no encontrarse ejerciendo. En todo caso, en los últimos años se viene constatando que en España, como en otros países del entorno existe un claro desequilibrio entre la oferta y la demanda de profesionales médicos. Según el informe Oferta y necesidad de especialistas médicos en España (2008-2015) publicado por el Ministerio de Sanidad, actualmente hay en España 165.967 médicos asistenciales, 375 por cada 100.000 habitantes, de los que 119.660 trabajan en el Sistema Nacional de Salud. El número de especialistas asciende a 141.579, es decir, 319 por cada 100.000 habitantes. A pesar de ello, el déficit es del 2 por 100, lo que significa que son necesarios alrededor de tres mil profesionales más. A este respecto, España supera gran parte de los estándares internacionales en materia de dotación de médicos, lo que hace que resulte contradictoria la percepción del déficit, la falta de candidatos para los puestos disponibles y la importación de médicos extranjeros. Sin embargo, tal como se explica en el citado informe, la explicación se encuentra en la organización de la asistencia y la escasez relativa de personal enfermero. En efecto, España tiene una de las ratios más bajas del mundo desarrollado de enfermeras/médicos, lo que supone la asunción por parte de los médicos de tareas que en otros países realizan otros profesionales sanitarios. Por tanto es necesario tener en cuenta la organización asistencial, pero también las funciones de los facultativos y su productividad.

Siguiendo los datos del informe, la distribución por comunidades autónomas refleja la existencia de casos significativamente mejor y peor dotados que la media¹⁶⁷. Así, como se refleja, en la tabla Castilla y León y Cataluña cuentan con más profesionales que la media en varias especialidades, en tanto que Baleares se encuentra en la situación contraria. No obstante el interés de estos datos, en las necesidades de dotación hay que tener en cuenta las características de la población potencialmente usuaria de los servicios de atención sanitaria. Por otro lado, debe tenerse en consideración el hecho de que algunas comunidades no alcanzan el tamaño mínimo para tener el catálogo completo de servicios, lo que obliga a enviar pacientes a centros de referencia en comunidades vecinas.

167. Se establece con arreglo a la desviación típica.

CUADRO III-25. DENSIDAD DE MÉDICOS POR 100.000 HABITANTES EN LA RED ASISTENCIAL DE UTILIZACIÓN PÚBLICA DEL SNS

Especialidad	Mayor dotación	Menor dotación
Alergología		Baleares
Análisis clínicos		Aragón
Aparato digestivo	Cataluña	
Bioquímica clínica	Aragón	
Cardiología		Baleares
Cirugía cardiovascular	Navarra	
Cirugía oral y maxilofacial		La Rioja
Cirugía ortopédica y traumatología		Extremadura y Castilla y León
Cirugía pediátrica		La Rioja
Cirugía plástica estética y reparadora	Castilla y León	
Cirugía torácica	Aragón y Cantabria	
Dermatología médico-quirúrgica	Cataluña	
Endocrinología y nutrición	Castilla y León	
Geriátrica	Castilla y León	
Hematología y hemoterapia		Baleares
Inmunología	Castilla y León	
Medicina familiar y comunitaria	Aragón	
Medicina interna	Cataluña	
Medicina nuclear	Cataluña	
Microbiología y parasitología	Castilla y León	
Nefrología	Castilla y León	
Neumología	Asturias	
Neurofisiología clínica	Castilla y León	Baleares
Oncología médica	Castilla y León	
Oncología radioterápica	Asturias	
Psiquiatría	País Vasco	
Reumatología	Cataluña	

Las especialidades que no aparecen en la tabla no tienen casos extremos. Los casos extremos son los que reflejan más de dos desviaciones estándares en las tasas por 100.000 habitantes.

Fuente: Ministerio de Sanidad, *Oferta y necesidad de especialistas médicos en España (2008-2025)*, marzo 2009.

Las especialidades en las que son necesarios más profesionales son medicina familiar, pediatría, anestesiología y reanimación, cirugía ortopédica y traumatología y radio-diagnóstico, encontrándose carencias en todas las comunidades autónomas. A este respecto cabe poner de manifiesto la ausencia de consideración en el informe de la especialidad de medicina del trabajo, pese a ser cada vez más importante.

Si hasta ahora la reposición de médicos por jubilación ha estado garantizada, la elevada edad media de los profesionales (cuatro de cada diez tienen más de cincuenta años) hará que a partir de 2015 aumenten las necesidades del sistema. Así, teniendo en cuenta el envejecimiento de la población y la evolución de la demanda asistencial, las necesidades no cubiertas seguirán en aumento alcanzando un déficit del 5 por 100 en esa fecha, lo que significa que harán falta unos nueve mil profesionales más.

CUADRO III-26. RECURSOS HUMANOS

(Profesionales sanitarios colegiados por 100.000 habitantes)

	Médicos	Odontólogos/ estomatólogos	Farmacéuticos	ATS/ Diplomados en enfermería	Podólogos	Fisioterapeutas
1991	393,06	28,84	96,52	413,51		
1992	398,91	30,17	98,93	421,37		
1993	405,87	31,21	100,92	427,79		
1994	411,99	33,66	102,49	426,90		
1995	412,49	35,54	104,96	436,54		
1996	418,87	37,64	109,35	447,90		
1997	424,43	38,58	113,50	458,83		
1998	430,86	40,53	117,48	483,88		
1999	436,75	42,18	121,64	492,74		
2000	442,31	43,33	125,40	505,19		
2001	440,43	45,18	128,50	509,10		
2002	446,21	46,30	131,31	512,12		
2003	450,26	47,24	133,43	521,35	7,94	
2004	452,32	48,92	134,64	523,92	8,64	
2005	455,05	50,62	135,41	527,90	9,50	
2006	456,64	52,39	136,21	533,00	10,24	59,23
2007	459,55	54,14	135,37	536,62	10,84	63,42

Fuente: INE, Indicadores sociales, 2008.

Entre las causas del problema cabe mencionar la escasez de plazas tanto en las facultades para realizar los estudios, como en los hospitales para realizar las prácticas posteriores. En este sentido, entre las medidas anunciadas para paliar esta situación, el Ministerio se ha propuesto aumentar las limitadas matrículas de acceso a las facultades y las plazas para realizar las prácticas de especialidades médicas (MIR), así como agilizar las homologaciones de las licenciaturas de países extracomunitarios. Este último objetivo, más abordable que los otros dos a corto plazo, se cumpliría con la aprobación de nueva normativa de homologación de títulos médicos. La elaboración del texto, ya en marcha, parece estar resultando costosa debido a la polémica que suscita la posibilidad de que la nueva ley sea menos exigente con el nivel académico de los profesionales extranjeros.

De acuerdo con los últimos datos publicados por el Ministerio, en 2006 ingresaron 5.187.122 pacientes en los hospitales españoles, de los que el 56 por 100 fueron con

Atención especializada carácter de urgencia y el resto programados o por otras causas. Las altas ascendieron a 5.156.819, más de trescientas mil más que en 2001. La estancia media de los pacientes ingresados, que ha venido utilizándose como indicador de eficiencia del sistema, fue de 8,3 días, lo que supone una disminución de 0,5 días desde el inicio de la década. Ello ha venido acompañado de un incremento del índice de ocupación, que permite hablar de un aumento de la actividad hospitalaria.

En cuanto a las intervenciones quirúrgicas, se realizaron 4.316.356, aumentando casi un 13 por 100 desde 2001, lo que en buena parte se debe al incremento de la cirugía mayor ambulatoria, que en cinco años ha pasado de representar un 18 a un 24 por 100 del total de las intervenciones. Precisamente, el incremento de esta práctica obedece a la necesidad de aliviar la presión que ejercen sobre el sistema las listas de espera quirúrgica, que como se ha visto, constituye el principal foco de preocupación para los ciudadanos y es la causa fundamental de la creciente inclinación a la preferencia por los servicios sanitarios de carácter privado.

El problema de los tiempos de espera pone de relieve las dificultades de acceso a la atención sanitaria especializada, lo que sin duda se explica, al menos en parte, por la falta de facultativos en el SNS. En este sentido, en su compromiso con la mejora de la calidad del Sistema, el Gobierno ha anunciado la próxima elaboración de una norma común para ofrecer garantías de tiempos máximos de espera al menos en aquellos procesos en los que un retraso pueda derivar en discapacidad o secuelas graves para el paciente.

Según los datos correspondientes a 2008, 372.572 pacientes se encontraban en lista de espera para ser intervenidos quirúrgicamente, lo que supone 9,38 pacientes por cada mil habitantes, una tasa ligeramente superior a la registrada en el ejercicio anterior, debido a la incorporación a las listas de casi ocho mil pacientes. Sin embargo, el tiempo medio de espera continuó la tendencia decreciente de los últimos años, situándose en sesenta y ocho días, dos menos que el año anterior. No obstante, la información relativa a las listas de espera debe ser tomada con cautela, ya que adolece de falta de homogeneidad en los criterios para su elaboración, encontrándose diferencias entre las distintas comunidades autónomas.

La consecución de nuevos conocimientos en medicina tiene efectos directos tanto en el bienestar de los ciudadanos como en el impulso al sector productivo, sin embargo, España se encuentra aún lejos de la media europea en materia de inversión en investigación y desarrollo (1,2 por 100 de su PIB) y muy lejos de países como Alemania y Francia. No obstante, en los últimos años ha experimentado notables crecimientos (16 por 100 entre 2005 y 2006), aunque aún es necesario realizar un importante esfuerzo para alcanzar el 2 por 100 fijado como objetivo para España en el Consejo de Lisboa con vistas al año 2010.

*Investigación y
desarrollo en sanidad*

Este retraso relativo se deja ver en el número de patentes solicitadas y concedidas a los investigadores españoles en el área de la biotecnología, que representan respectivamente el 0,62 y el 0,37 por 100 de las patentes europeas, lo que sitúa a España en la undécima posición en Europa, si bien los datos de la evolución reciente permiten vislumbrar una mejora para los próximos años. A esta evidencia habría que añadir la aplicación lenta y escasa de los conocimientos que se generan, lo que se explica en parte por la falta de recursos para la investigación biomédica aplicada y por la complejidad de los requisitos administrativos.

De acuerdo con las recomendaciones vertidas en un informe de la OCDE¹⁶⁸ sobre ciencia y tecnología en diversos países, España debe fortalecer la base científica y tecnológica, mejorar el apoyo a la I+D y la innovación en la empresa, promover los vínculos entre ciencia e industria, fomentar la movilidad y fortalecer los recursos humanos entre otros. En esa línea, el Plan Nacional de I+D+i¹⁶⁹ aborda dos ámbitos de acción relacionados con la innovación en el campo de la sanidad: la salud y la biotecnología.

La acción estratégica de salud, responde a cuatro objetivos: aumentar la inversión pública y privada en I+D+i en salud; aumentar el número y la calidad de los recursos humanos en I+D+i, aumentar la producción científica y la dimensión internacional de la I+D+i; y aumentar la transferencia de conocimiento y tecnología en el campo de la salud. Por su parte, la estrategia de biotecnología recoge cinco objetivos: apoyar el crecimiento y consolidación del sector empresarial; impulsar la innovación del sector privado; reforzar la cooperación pública y privada y la excelencia científica, aumentar el porcentaje de los fondos del VII Programa marco de biotecnología; y fortalecer el impacto social de la biotecnología.

Según los datos de Eurostat, existe una clara correlación entre la intensidad de la I+D y el mayor protagonismo del sector privado en su financiación. Pero en España (46 por 100) dicha inversión es más baja que en la UE-27 (54 por 100), habiéndose reducido en los últimos años. El sector de la industria farmacéutica, con una posición aventajada en materia de investigación, habrá de tener especial protagonismo de cara al logro de los objetivos fijados en el Plan. Así, el sector farmacéutico es el que realiza las mayores inversiones en I+D en España, con una cantidad que en 2006 representaba el 18,8 por 100 del total de la industria, mientras que su facturación supone únicamente el 2 por 100.

Por otro lado, la industria farmacéutica ocupa la primera posición en materia de creación de empleo en investigación, con un 11 por 100 del empleo en I+D en el conjunto de la industria en España. Todo ello pone de manifiesto la importancia de este sector en la investigación.

En este contexto, descrito muy someramente, cabe aludir al papel que en el futuro inmediato puede desempeñar la Ley de Investigación biomédica¹⁷⁰, en tanto que establece el marco legal necesario para incentivar la investigación en ese campo, dando cobertura jurídica a los nuevos avances científicos y estableciendo las condiciones para el desarrollo de la investigación. Entre las principales novedades que introduce la norma pueden destacarse la autorización y regulación de las técnicas de transferencia nuclear, la creación del Comité de Bioética, el establecimiento de las bases para la carrera profesional del investigador en los centros del Sistema Nacional de Salud, la regulación de las pruebas genéticas, entre otras. Con la aprobación de esta Ley se regulan materias para las que la legislación anterior no aportaba guías de actuación.

168. OCDE, *What are the specific characteristics of innovation in pharmaceutical biotechnology? How do biopharmaceutical innovation systems in OECD countries perform and which policies are suitable to foster performance?*, 2006.

169. Plan nacional de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica, 2008-2011.

170. Ley 14/2007, de 3 de julio, de Investigación biomédica.

Por último, hay que tener en cuenta la reciente convocatoria de un Pacto de Estado en Sanidad¹⁷¹, uno de cuyos principios sería reforzar la cohesión social. La finalidad del Pacto sería encontrar puntos de encuentro entre todas las administraciones sanitarias para garantizar y reforzar la calidad y sostenibilidad del SNS. Los principios en los que se sustentaría serían la equidad en las prestaciones sanitarias para toda la ciudadanía, la cohesión entre las autonomías, calidad, innovación, seguridad para los pacientes, y sostenibilidad. En septiembre de 2008 se presentaron los comités institucionales que se encargarán de aportar los contenidos del Pacto, compuestos por un centenar de miembros representantes del Ministerio de Sanidad y Consumo y de las comunidades autónomas¹⁷².

*Pacto de Estado
por la Sanidad*

7. Protección social

La conjunción de diversas circunstancias lleva a aproximarse a la situación de la protección social en España en 2008 bajo un prisma muy diferente al que venía siendo acostumbrado en los últimos años. Como suele ocurrir en todo contexto económico desfavorable, las Administraciones públicas se han encontrado con el dilema de tener que responder al incremento de las necesidades sociales en un previsible escenario de deterioro de los ingresos públicos. Las primeras consecuencias de la crisis económica en el sistema de protección social comenzaron a apreciarse especialmente a partir del segundo semestre, en paralelo al deterioro del empleo: el descenso en la afiliación y los indicios de empeoramiento en las principales magnitudes del sistema de Seguridad Social obligan a tener en cuenta la nueva situación, sin perder de vista de cara al futuro los objetivos de sostenibilidad, adecuación y modernización del sistema de pensiones, en los que se ha ido avanzando en los últimos años.

Las prestaciones de naturaleza universal, fundamentalmente la sanidad y la atención a la dependencia, han proseguido experimentando durante 2008 la tensión entre una demanda creciente, la necesidad de garantizar la calidad y la equidad en el acceso a los servicios, con la cuestión de fondo de su financiación. En el caso de la sanidad, en el mes de julio el Ministerio de Sanidad puso en marcha la iniciativa de abordar un Pacto de Estado en Sanidad cuya finalidad sería encontrar puntos de encuentro entre todas las administraciones sanitarias para garantizar y reforzar la calidad y sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud. Por su parte, el despliegue del Sistema de Atención a la Dependencia está encontrando dificultades para su plena efectividad, que se han puesto también de manifiesto a lo largo de 2008.

171. 2 de junio de 2008, comparecencia del Ministro de Sanidad y Consumo en la Comisión de Sanidad del Congreso de los Diputados

172. Comité de Políticas de Recursos Humanos, Comité sobre Cartera común de Servicios Sanitarios y Unidades de Referencia del SNS, Políticas para la Racionalización del Gasto Sanitario, Políticas de Salud Pública, Calidad e Innovación.

El preocupante aumento del paro obliga en este capítulo a dirigir la mirada nuevamente hacia el sistema de protección por desempleo desde la perspectiva de la evolución y las características de sus beneficiarios, del tipo de prestaciones que está brindando el sistema, de su adecuación y del incremento del gasto. No cabe obviar lo sucedido durante 2008 tanto en la realidad migratoria como en las políticas de integración social de los inmigrantes, en un contexto económico en que las políticas de gestión de flujos migratorios adquieren una orientación muy diferente a la adoptada en los años del crecimiento económico.

El mantenimiento de la cohesión social a través de las políticas de inclusión social es un propósito tan acuciante como difícil de llevar a cabo en momentos de crisis. No está de más abordar la situación de la pobreza y la exclusión social en España, ante la aprobación del nuevo Plan nacional para la inclusión social, y ante el riesgo de que estos problemas se estén agudizando. Adquiere nuevo interés, asimismo, el rumbo de las políticas de igualdad de oportunidades, especialmente en el ámbito de las personas con discapacidad y de la aplicación de la Ley de Igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Por último, la brecha digital se analiza como un nuevo ámbito de la exclusión social, cuya superación es clave en el deseable escenario de la recuperación económica.

7.1. TENDENCIAS EN PROTECCIÓN SOCIAL

Como ya se ha mencionado, la importancia de la dimensión social como parte integrante de la Estrategia de Lisboa y la necesidad de integrar en mayor medida las políticas económicas, social y de empleo se pusieron de relieve en las conclusiones del Consejo europeo de primavera celebrado el 13 y 14 de marzo de 2008, en el mismo contexto en que se reconocía ya el deterioro de las perspectivas económicas generales, que se agravaría según avanzó el año.

Posteriormente, al tiempo que se aprobaba la Agenda Social renovada¹⁷³ y en coherencia con sus previsiones, se asumió el compromiso de reforzamiento del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social (el “MAC social”), dando un paso más allá de la revisión llevada a cabo en 2005 de este proceso voluntario de autoevaluación de las políticas en este ámbito, que se lleva aplicando desde el año 2000 por los Estados miembros de la Unión Europea¹⁷⁴. Así, se asume que a través de la fijación de objetivos comunes e indicadores de referencia, el MAC ha demostrado su eficacia en lo que respecta al apoyo al aprendizaje mutuo, una mayor implicación de los interesados, la modernización de los sistemas de protección social y a la concienciación sobre el carácter pluridimensional de

*Nuevo impulso al MAC:
reforzar la interacción
con otras políticas*

173. Comisión Europea, *Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI*, op. cit.

174. Comisión Europea, *Un compromiso renovado a favor de la Europa social: reforzar el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social*, COM (2008) 418 final, 2 de julio de 2008.

la pobreza y la exclusión social, poniendo en evidencia cuestiones comunes emergentes. Sin embargo, se constata que hacen falta mayores esfuerzos para alcanzar los objetivos comunes: la lucha contra la pobreza y la exclusión social, asegurar la adecuación y viabilidad de las pensiones; garantizar un acceso equitativo a la sanidad y los cuidados de larga duración. Se pone de relieve la necesidad de reforzar el MAC, mejorando su visibilidad y sus métodos de trabajo, la interacción con otras políticas, las herramientas de análisis y la fijación de metas cuantitativas, así como una mayor responsabilización de los Estados miembros, mediante la evaluación *inter pares*, el aprendizaje mutuo y la implicación de todos los agentes pertinentes.

El Informe conjunto de 2008 se centró en la pobreza infantil, el acceso a la asistencia sanitaria, la evolución de las necesidades en cuidados de larga duración, la prolongación de la vida profesional y las pensiones privadas. En ese año correspondía a los Estados presentar sus informes estratégicos nacionales con un enfoque que, por primera vez, debía integrar la protección social —incluyendo pensiones, sanidad y cuidados de larga duración— junto a la inclusión social.

Así lo hizo también España que, en el mes de octubre presentó en Bruselas su Informe Nacional de Estrategias para la protección social y la inclusión social del reino de España 2008-2010. Junto a una visión general sobre la situación social en España y el marco de referencia general, el Informe incorporaba el Plan nacional de acción para la inclusión social¹⁷⁵, el Informe de Estrategia nacional sobre pensiones y las Estrategias nacionales de asistencia sanitaria y cuidados de larga duración. Con respecto al planteamiento y las medidas contenidas en el Informe español, el Informe Conjunto del año 2009¹⁷⁶, realizado sobre la base de las Estrategias nacionales presentadas en octubre de 2008, destaca con respecto a la situación de España una persistencia de los desafíos marcados por la Comisión Europea del periodo anterior al actual. Se siguen recomendando así, actuaciones para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza, en el sistema educativo, una reducción de la tasa de abandono escolar e intensificar los esfuerzos para la promoción de la inclusión activa de los grupos vulnerables, supervisar la sostenibilidad del sistema de pensiones, incrementar el suministro de cuidados a largo plazo, combatir las diferencias entre comunidades autónomas y por último, acortar los tiempos de espera para recibir asistencia del Sistema Nacional de Salud.

En el mismo Informe, se asume ya plenamente que la gravedad de la recesión reclama la necesidad de vigilar atentamente las consecuencias sociales, siendo fundamental a este respecto la contribución de la política social. Según la Comisión, la aplicación de estas últimas no solo servirá para atenuar el impacto social negativo en los grupos más vulnerables, sino también para mitigar las

La protección social mitiga el impacto de la crisis

175. Véase Informe CES 03/2008, sobre el *Borrador del V Plan Nacional de Acción para la inclusión social, 2008-2010*.

176. Comisión Europea, *Propuesta de Informe Conjunto sobre protección e inclusión social (2009)*, Bruselas, COM (2009) 58 final.

consecuencias de la crisis en el conjunto de la economía. A este respecto, recuerda que la protección social representa, en el gasto público, un elemento estabilizador contracíclico y automático fundamental. El buen funcionamiento de los sistemas en un marco de reformas permanentes para reforzar la sostenibilidad, añade la Comisión, puede contribuir a estabilizar la demanda agregada, estimular la confianza de los consumidores y crear empleo.

En este contexto, la protección social desempeña un papel decisivo en la aplicación de medidas de flexiseguridad, apoyando las políticas activas del mercado de trabajo y, en particular, las medidas globales de inclusión activa para mejorar la situación de las personas que se encuentran más apartadas del mercado laboral. Ello significa también, adaptar las prestaciones cuando sea necesario, a fin de garantizar un apoyo adecuado a los beneficiarios. La Comisión señala, en este sentido, cómo los Estados miembros ya están actuando para mantener el poder adquisitivo de las prestaciones mínimas y de las pensiones básicas. El éxito de este enfoque dependerá de la capacidad de cada país para construir un paquete bien equilibrado de iniciativas que combinen medidas de activación con niveles adecuados de prestaciones y de servicios sociales, uno de los principales retos a que se enfrentan los Estados miembros en los próximos años¹⁷⁷.

Especial atención ha merecido en el contexto del debate europeo en torno a las políticas sociales el papel de los “servicios sociales de interés general¹⁷⁸”. Estos constituyen, junto con las prestaciones económicas, un instrumento clave de las políticas sociales y, a la vez, un importante vector de empleo, tanto como fuente directa de empleos como facilitando la participación laboral de los cuidadores informales, generalmente mujeres— y de desarrollo social. Como estaba previsto en la Agenda Social renovada, la Comisión se propuso analizar este sector en la Unión Europea, habiendo aprobado en 2008 su primer Informe bianual sobre la situación en algunos sectores relevantes¹⁷⁹. Se examinan en él las estrategias de adaptación al aumento de la demanda y al impacto de los cambios en la regulación, organización, financiación y provisión de estos servicios.

Las tendencias mostradas por el gasto social en los años anteriores al estallido de la

Diferencias en el gasto social en España y en la Unión Europea

crisis constituyen un elemento relevante para la reflexión sobre la posición relativa de los distintos países y el margen de actuación en los distintos ámbitos de la protección social. Valga recordar que las importantes diferencias en el gasto en protección social entre países responden no

177. Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States and the EEA (MISSOC), *MISSOC Analysis 2008. Social Protection: aspects of flexicurity and active inclusion*, para la Comisión Europea, DG Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, junio de 2008.

178. Denominación que comprende lo que se suele denominar como sector sociosanitario y de cuidados a las personas: sanidad, servicios sociales, atención a la dependencia, servicios de cuidado de niños, servicios de integración sociolaboral de personas con discapacidad”.

179. Comisión Europea, *Biennial Report on social services of general interest*, SEC (2008) 2179/2.

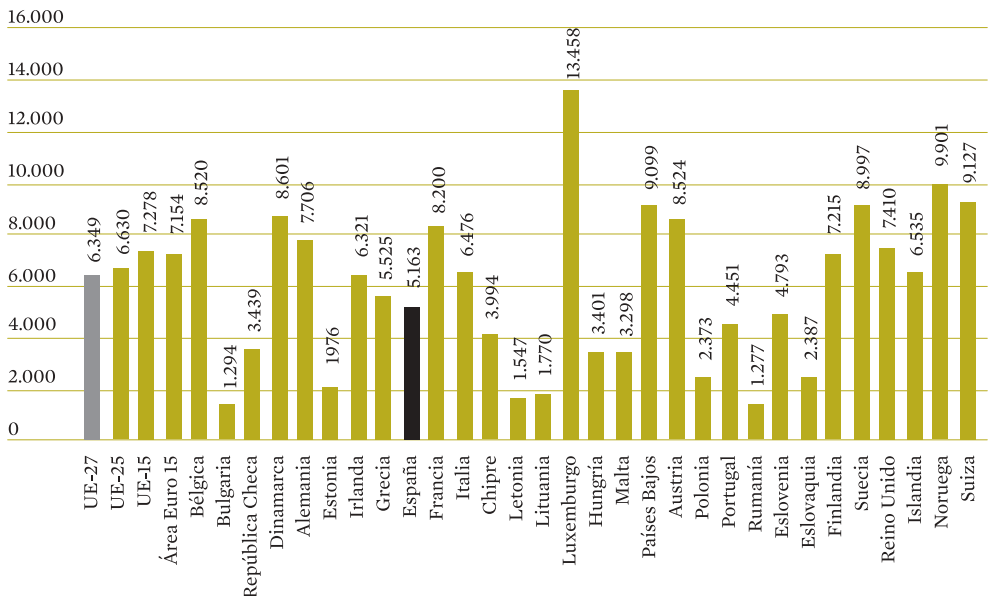
solo al nivel de esfuerzo u orientación de las políticas, sino a las propias características de los sistemas nacionales, las diferentes situaciones demográficas o los niveles de desempleo, entre otros factores sociales, institucionales y económicos.

En 2006, el gasto en protección social en España era equivalente al 20,9 por 100 del PIB, situándose a una distancia considerable tanto de la media de la UE-27 (27,2 por 100 del PIB como de la UE-15 (27,8 por 100). El gasto social español sigue siendo inferior si se mide en unidades de poder adquisitivo (PPS) per cápita (gráfico III-25).

*Se mantienen
las distancias...*

El nivel máximo de gasto en protección social en la Unión Europea en porcentaje del PIB se alcanzó en 1993, coincidiendo con otro momento de crisis económica. En los años posteriores el gasto social experimentó un descenso que se prolongó hasta el año 2000, para comenzar a ascender nuevamente entre 2001 y 2003. Desde entonces, la media de la Unión Europea muestra un comportamiento bastante estable que esconde, sin embargo, tendencias de distinto signo. Mientras en países como Alemania, Austria, Polonia y la República Checa ha disminuido el gasto en protección social en proporción al PIB, en otro grupo de países entre los que se encuentra España, junto con Bélgica, Irlanda, Francia o Italia el gasto social ha mantenido una tendencia creciente desde el año 2000.

GRÁFICO III-25. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR HABITANTE EN LA UE-27, 2006
(Unidades de poder adquisitivo)



Fuente: Eurostat, SEEPROS.

CUADRO III-27. INCREMENTO DEL GASTO EN PRESTACIONES SOCIALES POR FUNCIONES, 2000-2005, UE Y ESPAÑA

(Tasa de crecimiento medio interanual a precios constantes)

	Vejez y supervivencia	Enfermedad/ servicios sanitarios	Discapacidad	Familia	Desempleo	Vivienda y exclusión social	Total
UE-25	2,0	3,4	1,7	2,2	1,5	2,9	2,4
UE-15	1,9	3,4	1,7	2,2	1,6	2,8	2,3
España	3,1	6,2	2,9	7,7	6,2	9,0	4,7

Fuente: SEEPROS, en Eurostat, *Statistics in focus* 46/2008. No hay datos de UE-27 para el periodo considerado.

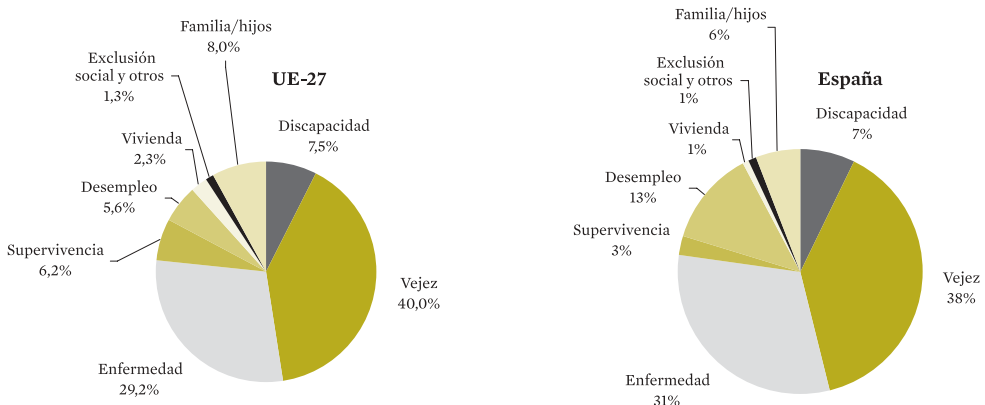
Para el caso de España, entre 2000 y 2005 el gasto en prestaciones sociales ha experimentado un 4,7 por 100 de incremento interanual a precios constantes, frente al 2,3 por

...aunque el gasto social en España ha ido en aumento

100 del promedio de la UE-15. Todas las funciones han crecido más que en la media de la Unión Europea (cuadro III-27). Las que más han aumentado han sido precisamente las que a mayor distancia se encuentran de los promedios europeos: vivienda y exclusión social (9 por 100) y familia e

hijos (7,7 por 100), aunque su participación en el conjunto sigue siendo muy poco significativa. El aumento del gasto en atención sanitaria y en desempleo (en ambos casos del 6,2 por 100), junto el incremento del 3,1 por 100 experimentado por las pensiones de jubilación y viudedad, han marcado esa tendencia al alza del gasto social en España en esos cinco años, pues estas cuatro funciones concentran el 85 por 100 del gasto en protección social. En proporción al PIB, esta evolución del total del gasto en protección social se ha traducido en un aumento de medio punto porcentual en el quinquenio de referencia (del 20,3 por 100 en 2000 al 20,8 por 100 en 2005).

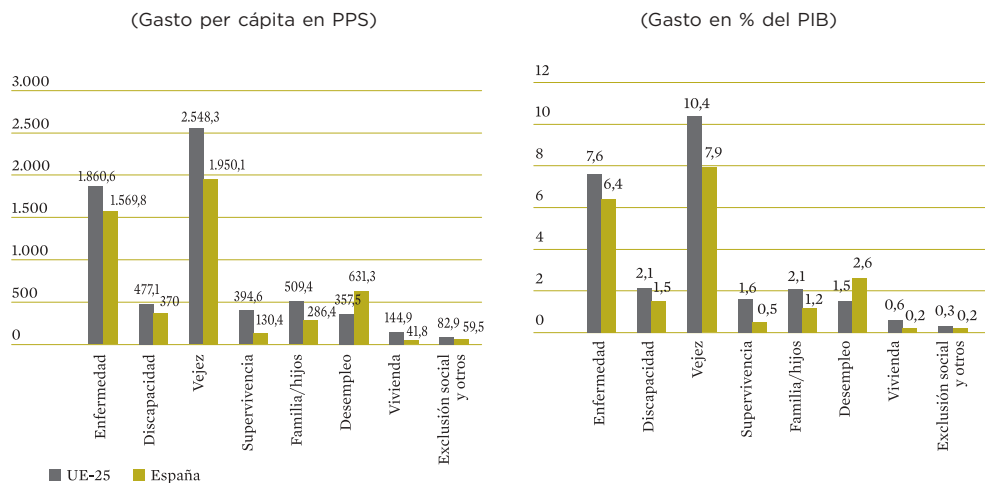
GRÁFICO III-26. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES, UE-27 Y ESPAÑA, 2006



Fuente: Eurostat, SEEPROS.

GRÁFICO III-27

GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2006



Fuente: Eurostat, SEEPROS.

El gasto en protección social en España en 2006 seguía presentando algunos rasgos diferenciales muy característicos, tanto en su distribución en las distintas funciones como en cuanto a sus fuentes de financiación.

En cuanto a las distintas funciones a las que se dedica el gasto, en la comparación destaca en primer lugar la mayor importancia de las prestaciones por desempleo tanto en peso en el conjunto de las distintas funciones (gráfico III-26), como en proporción al PIB y en unidades de poder adquisitivo (gráfico III-27). En anteriores épocas de adversa coyuntura económica el gasto en desempleo llegó a alcanzar valores muy significativos, como es el caso de la crisis de 1993, en el que se situó en el 5,1 por 100 del PIB. El aumento del paro derivado del actual contexto económico conferirá todavía mayor peso al gasto en desempleo dentro del conjunto del gasto en protección social en España, ahondando en una constante que se ha mantenido incluso en los años de bonanza económica y de crecimiento del empleo.

Llama la atención, asimismo, el menor peso relativo de las funciones “vejez” y “supervivencia”, que en el sistema español de Seguridad Social se corresponden en su mayor parte con las pensiones de jubilación y viudedad. La participación del gasto en vejez sobre el total ha venido reduciéndose ininterrumpidamente desde el año 2000, hasta situarse en 2005 en el 38,7 por 100 del gasto en protección social. Del mismo modo, su participación sobre el PIB ha pasado del 8,2 por 100 en el año 2000 al 7,9 por 100 en 2006. Sin embargo, hay que matizar que no se trata de que haya disminuido el

Una distribución peculiar del gasto social

Menor gasto relativo en pensiones, que crece más que en la Unión Europea

gasto real (que, como se ha visto, en promedio anual a precios constantes ha crecido entre 2000-2005 el 3,1 por 100, por encima de la media de la UE-25), sino que dentro del conjunto de la protección social el gasto en otras partidas ha crecido más.

Entre las restantes funciones de gasto en protección social, con un peso más reducido sobre el PIB, destaca el diferencial todavía existente en materia de familia e hijos, que representa en España algo más de la mitad que en la Unión Europea en proporción al PIB. Sin embargo, como ya se ha mencionado, esta es una de las partidas que mayor aumento ha experimentado entre 2000 y 2006, siendo previsible que la distancia con la Unión Europea disminuya en los próximos años cuando la estadística refleje las iniciativas adoptadas en España en los dos últimos de mejora de la protección por hijo a cargo y de las prestaciones de maternidad/paternidad¹⁸⁰.

En cuanto a las fuentes de ingresos de la protección social, España sigue destacando por el mayor peso de las contribuciones sociales sobre las transferencias del

Mayor peso de las cotizaciones en la financiación, aunque crece el de la participación estatal

Estado¹⁸¹. No obstante, la tendencia de los últimos años (2000-2006) muestra un progresivo mayor incremento de la participación del Estado en la financiación (del 29,4 por 100 al 33,9 por 100) y correlativo descenso del peso de las contribuciones sociales, algo mayor en el caso de los empleadores (del 51,8 por 100 al 48,5 por 100) que en el de las personas protegidas (16,2 por 100

a 15,4 por 100)¹⁸². Esta tendencia es compatible con el fuerte incremento de la recaudación por cotizaciones experimentado en España en los años de referencia, y puede explicarse por el creciente peso de algunas prestaciones de naturaleza no contributiva, como la atención sanitaria, que en nuestro país son financiadas con transferencias del Estado en aplicación del principio de separación de las fuentes de financiación de las distintas prestaciones. El retraso de las estadísticas europeas sobre la protección social, que alcanzan tan sólo hasta 2006, impiden por el momento calibrar exactamente en perspectiva comparada los efectos en la estructura

180. Así, entre ellas, cabe recordar la creación en 2007 de la prestación de pago único por nacimiento o adopción, que habría alcanzado en 2008 a alrededor de 400.000 beneficiarios y para la que en términos de beneficios fiscales se presupuestaron 1.000 millones de euros y en términos de Seguridad Social se abonaron 365 millones de euros en concepto de anticipo. Conforme a la metodología SEEPROS también se incluirían en esta rúbrica el gasto derivado del nuevo subsidio por paternidad y el subsidio en situaciones especiales establecidos a partir de la Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Otras medidas mejoran el apoyo a las familias, entre ellas, las familias numerosas y las familias con personas con discapacidad se incluyeron en la Ley 40/2007, de medidas en materia de Seguridad Social y en la Ley 51/2007, de Presupuestos Generales del Estado para 2008. Véase Memoria 2007, capítulo III.7.6. *Políticas de apoyo a las familias*, así como el apartado 7.5. *Otras prestaciones*, de esta misma Memoria.

181. Con la excepción de los complementos a mínimos que se siguen financiando parcialmente vía cotizaciones.

182. Conforme a la metodología SEEPROS, las contribuciones sociales pagadas por las personas protegidas incluyen las aportaciones a sistemas de protección social para obtener o mantener sus derechos a prestaciones, realizadas tanto por los trabajadores asalariados, como por los trabajadores autónomos y los propios pensionistas, en su caso.

de las fuentes de financiación derivado de las nuevas prestaciones de atención a la dependencia y de las consecuencias de la crisis económica en los ingresos y gastos de la Seguridad Social, aunque probablemente tienda a acentuarse el peso de las transferencias del Estado como fuente de financiación.

7.2. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Las operaciones no financieras de la Seguridad Social arrojaron en 2008 un superávit del 1,3 por 100 del PIB¹⁸³, según el avance de ejecución presupuestaria de la Intervención General de la Seguridad Social (cuadro III-28). Dicho superávit, cifrado en 14.428,21 millones de euros, fue, sin embargo, un 1,7 por 100 inferior al registrado en 2007, en gran medida por el impacto de la crisis financiera sobre el empleo y, por tanto, sobre los ingresos por cotizaciones sociales. De hecho, a diferencia de lo que venía ocurriendo en años anteriores, el incremento de los recursos no financieros del Sistema fue inferior en algo más de un punto porcentual al avance del gasto.

Recursos no financieros del Sistema de la Seguridad Social

El total de recursos no financieros aumentó un 6,1 por 100 en 2008, por debajo del registro del año anterior, aunque a mayor ritmo que el crecimiento del PIB nominal (4,2 por 100), dado el comportamiento retrasado que muestra el empleo respecto a la actividad económica.

Los ingresos por cotizaciones sociales, que representan en torno al 90 por 100 de los recursos no financieros totales (el 87,1 por 100 en 2008), aumentaron un 4,4 por 100, por el efecto conjunto del número de cotizaciones y bases de cotización. Este crecimiento se correspondió fundamentalmente con el avance de las cotizaciones del Régimen General, en la medida en que éstas representan el grueso de las cotizaciones sociales, si bien dicho incremento fue más moderado que en años anteriores. Le siguen en importancia las cotizaciones por desempleados, que se incrementan un 17,1 por 100 como consecuencia del aumento de las cotizaciones a cargo del Servicio Público de Empleo Estatal en el contexto del aumento de los niveles de paro con la agudización de la crisis económica, y a continuación se sitúan las cotizaciones de los trabajadores autónomos, que aceleran su crecimiento hasta el 7,9 por 100 debido al traspaso en 2008 de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, en cumplimiento del objetivo del Pacto de Toledo de acercar la estructura del Sistema de la Seguridad Social a la existencia de dos únicos regímenes, el de trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia.

183. Para el cálculo del saldo presupuestario se tienen en cuenta únicamente los recursos y gastos no financieros, quedando por tanto excluidas las variaciones de activos y pasivos financieros.

CUADRO III-28. AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2008
(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin de diciembre)

	Sistema de la Seguridad Social-Total			Entidades gestoras y servicios comunes			Mutuas de A.T. y E.P.	
	Mill. euros	Var. 08/07, en %	Estructura	Aportación al crec.	Mill. euros	Var. 08/07, en %	Mill. euros	Var. 08/07, en %
Total recursos no financieros	123.766,7	6,1	100,0	6,1	111.852,5	6,4	11.914,2	3,3
Total recursos corrientes	122.088,4	5,5	98,6	5,4	110.184,8	5,7	11.903,6	3,3
Cotizaciones sociales	107.769,2	4,4	87,1	3,8	96.283,3	4,5	11.485,9	3,1
Régimen general	78.526,8	3,9	63,4	2,5	75.660,8	3,6	2.866,1	12,2
R.E. Trabajadores Autónomos	10.612,9	7,9	8,6	0,7	9.834,5	7,3	778,4	16,3
R.E. Agrario	970,0	-30,1	0,8	-0,2	970,0	-28,4	0,0	-100,0
R.E. Trabajadores del Mar	305,1	0,3	0,2	0,0	300,6	0,2	4,5	8,9
R.E. Minería del Carbón	193,7	-0,9	0,2	0,0	192,8	-1,0	0,9	11,5
R.E. Empleados de Hogar	499,9	3,0	0,4	0,0	499,9	3,0	0,0	-
Accidentes de trabajo enfermedades profesionales	8.164,3	-0,4	6,6	0,0	328,2	4,2	7.836,1	-0,6
Desempleados	8.496,4	17,1	6,9	1,2	8.496,4	17,1	0,0	-
Transferencias corrientes	10.457,3	12,1	8,4	1,0	10.456,1	12,1	1,2	-33,3
Del Estado	6.862,9	15,3	5,5	0,8	6.862,9	15,3	-	-
De organismos autónomos	1,2	9,4	0,0	0,0	1,2	9,4	-	-
De la Seguridad Social	3.542,2	6,5	2,9	0,2	3.542,2	6,5	-	-100,0
De comunidades autónomas	1,2	-16,1	0,0	0,0	-	-	-1,2	-16,1
De empresas privadas y otros	49,8	-0,7	0,0	0,0	49,8	-0,6	-	-100,0
Otros recursos corrientes (1)	3.861,9	21,3	3,1	0,7	3.445,4	22,7	416,5	11,1
Total recursos de capital	1.678,3	92,3	1,4	1,3	1.667,7	94,7	10,6	-34,2
Total gastos no financieros	109.338,5	7,2	100,0	7,2	97.495,5	6,6	11.843,1	12,9
Total operaciones corrientes	107.252,2	6,5	98,1	6,3	97.105,3	6,5	10.146,9	5,7
Gastos de personal	2.391,7	9,2	2,2	0,2	1.370,7	9,6	1.020,9	8,7
Gastos corrientes de bienes y servicios	1.930,7	3,3	1,8	0,1	737,2	9,7	1.193,4	-0,3
Gastos financieros	6,7	-10,2	0,0	0,0	2,9	-29,8	3,8	13,8

	Sistema de la Seguridad Social-Total			Entidades gestoras y servicios comunes			Mutuas de A.T. y E.P.	
	Mill. euros	Var. 08/07, en %	Estructura	Aportación al cresc.	Mill. euros	Var. 08/07, en %	Mill. euros	Var. 08/07, en %
Transferencias corrientes	102.923,2	6,5	94,1	6,1	94.994,5	6,5	7.928,8	6,3
Prestaciones contributivas	98.748,3	6,0	90,3	5,4	90.819,5	6,0	7.928,8	6,3
Pensiones	84.738,9	6,2	77,5	4,8	84.738,9	6,2	-	-
Invalidez	10.305,9	5,7	9,4	0,5	10.305,9	5,7	-	-
Jubilación	56.349,1	6,4	51,5	3,3	56.349,1	6,4	-	-
Viudedad	16.668,1	5,6	15,2	0,9	16.668,1	5,6	-	-
Orfandad	1.187,5	7,1	1,1	0,1	1.187,5	7,1	-	-
A favor de familiares	228,3	4,4	0,2	0,0	228,3	4,4	-	-
Subsidios y otras prestaciones	10.113,8	5,4	9,2	0,5	5.733,8	3,4	4.380,0	8,0
Incapacidad temporal	7.306,7	0,7	6,7	0,0	3.335,6	-3,4	3.971,2	4,4
Maternidad, paternidad, riesgo embarazo	2.209,1	23,6	2,0	0,5	2.031,2	16,5	177,9	307,4
Otras prestaciones (2)	598,0	7,3	0,5	0,0	367,0	5,5	231,0	10,3
Otras prestaciones corrientes (3)	3.895,6	4,2	3,6	0,1	346,9	3,6	3.548,7	4,2
Prestaciones no contributivas	4.149,1	17,3	3,8	0,7	4.149,1	17,3	-	-
Pensiones de invalidez	930,4	2,6	0,9	0,0	930,4	2,6	-	-
Pensiones de jubilación	1.100,2	2,7	1,0	0,0	1.100,2	2,7	-	-
Prestaciones familiares	1.209,4	21,2	1,1	0,2	1.209,4	21,2	-	-
Otros subsidios y prestaciones (4)	160,3	6,9	0,1	0,0	160,3	6,9	-	-
Otras transferencias corrientes (5)	748,8	82,1	0,7	0,6	748,8	82,1	-	-
Total operaciones de capital	2.086,3	69,6	1,9	1,3	390,2	14,8	1.696,1	90,5
Saldo no financiero (millones de euros)	14.428,21	-1,7	-	-	14.357,1	5,4	71,1	-93,2
Saldo no financiero (en % del PIB)	1,32	-	-	-	1,31	-	0,00	-

(1) Otros recursos corrientes: tasas y otros ingresos corrientes, e ingresos patrimoniales.

(2) Otras prestaciones contributivas: ayudas genéricas a familias e instituciones, recargos falta medidas seguridad e higiene, prestaciones y entregas únicas, prestaciones sociales, otras prestaciones e indemnizaciones, y farmacia.

(3) Otras transferencias corrientes: al Estado, a la Seguridad Social, a las comunidades autónomas, a empresas privadas y otras, y al exterior.

(4) Otras prestaciones no contributivas: prestaciones por maternidad, farmacia (recetas médicas), síndrome tóxico, prestaciones LISMI, ayudas genéricas a familias e ISFL, prestaciones sociales y otras prestaciones e indemnizaciones

(5) Otras transferencias corrientes: al Estado, a la Seguridad Social, a las comunidades autónomas y al exterior.

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. IGSS.

En cuanto a las transferencias corrientes, que registraron un crecimiento del 12,1 por 100 en 2008, las procedentes del Estado fueron las que mostraron un mayor impulso (el 15,3 por 100). Por su parte, las tasas y otros ingresos corrientes se incrementaron un 4,9 por 100, mientras que los ingresos patrimoniales lo hicieron un 28,8 por 100. Finalmente, los recursos de capital se incrementaron un 92,3 por 100 respecto al año anterior, por el aumento de las transferencias de capital de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales para el Fondo de Prevención y Rehabilitación.

Los Presupuestos de la Seguridad Social para 2009 apuntan a un incremento de los recursos no financieros del 8,42 por 100, sustentado en un aumento de las cotizaciones sociales del 7,48 por 100. Sin embargo, no es previsible que se cumplan dichas previsiones, en la medida en que las cifras del presupuesto se elaboraron con unas estimaciones de crecimiento del PIB nominal del 3,5 por 100 (1,0 por 100 real) y una pérdida de empleo del -0,5 por 100, mientras que las previsiones del Gobierno de enero de 2009¹⁸⁴ apuntaban a un crecimiento del PIB del 0,0 por 100 en términos nominales y del -1,6 por 100 en términos reales, con una caída del empleo del 3,6 por 100; previsiones que, por otra parte, fueron deteriorándose con el paso de los meses.

De hecho, de acuerdo con la información que ofrece la ejecución presupuestaria de la Seguridad Social, hasta el mes de febrero de 2009 los derechos reconocidos por cotizaciones sociales habían descendido un 1,98 por 100, y un 1,70 por 100 la recaudación, en el contexto del agravamiento de la crisis económica, y ante una caída de la afiliación en ese mismo periodo del 5,5 por 100.

Por otra parte, dentro del Plan español para el estímulo de la economía, Plan E, puesto en marcha a finales de 2008, se contemplaban algunas medidas en el ámbito de la Seguridad Social, consistentes fundamentalmente en el aplazamiento del pago de las cotizaciones sociales y el aumento de las bonificaciones de las cuotas empresariales, bajo determinadas circunstancias. En este sentido, habrá que prestar atención a cómo se apliquen dichas medidas y al posible efecto que pudieran tener sobre los recursos del Sistema (recuadro III-12).

Los buenos resultados alcanzados por las cuentas del Sistema de la Seguridad

*Afiliación en alta al
Sistema de la Seguridad
Social*

Social durante los últimos años, fundamentalmente como consecuencia de la positiva evolución del empleo y, por tanto, de la afiliación en alta laboral, se vieron truncados en 2008, con el cambio de ciclo de la economía española.

184. Actualización del Programa de Estabilidad 2008-2011. Consejo de Ministros del 16 de enero de 2009.

RECUADRO III-12. MEDIDAS DEL PLAN E RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL**Condiciones especiales para el aplazamiento de las cuotas a la Seguridad Social**

Beneficiarios: empresas solventes y viables con problemas transitorios de liquidez.

Medida: flexibilización de los criterios para la concesión de aplazamientos de pago de las cotizaciones a la Seguridad Social, para aquellas empresas con problemas de liquidez que se comprometan al mantenimiento del empleo. Dichos aplazamientos se financiarán con cargo al excedente presupuestario de 2008.

Bonificaciones de 1.500 euros para la contratación de desempleados con cargas familiares

Beneficiarios: desempleados con cargas familiares.

Medida: los empleadores que, desde comienzos de diciembre de 2008 hasta el día 31 de diciembre de 2010, contraten indefinidamente a tiempo completo a trabajadores desempleados con responsabilidades familiares, tendrán derecho a una bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social de 125 euros/mes (1.500 euros/año). A estos efectos, podrán utilizar cualquier modalidad de contratación indefinida prevista en el ordenamiento tanto ordinaria como de fomento de la contratación indefinida.

Impulso a la contratación a tiempo parcial

Beneficiarios: trabajadores contratados a tiempo parcial.

Medida: incremento de las bonificaciones de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, por contingencias comunes, en el caso de contratación de trabajadores a tiempo parcial. El porcentaje de bonificación será un 30 por 100 más que la jornada pactada, sin que en ningún caso la bonificación pueda superar el 100 por 100. Asimismo, se establece que los trabajadores a tiempo parcial con jornadas muy reducidas puedan ser, al igual que los desempleados, beneficiarios de las medidas del Programa de fomento de empleo. Para ello, el porcentaje de bonificación será un 30 por ciento más que la jornada pactada en el contrato, sin que en ningún caso la bonificación pueda superar el 100 por ciento.

Apoyo a la contratación de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo

Beneficiarios: trabajadores desempleados con derecho a prestación por desempleo (contributiva o asistencial), que hayan percibido ya una parte de la prestación durante al menos tres meses.

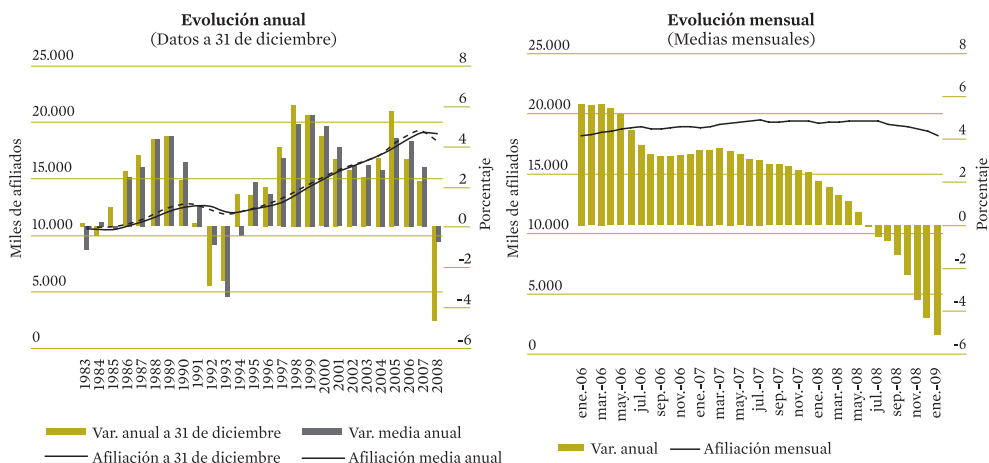
Medida: bonificación del 100 a por 100 de las cuotas empresariales a la Seguridad Social, por contingencias comunes, por la contratación indefinida de personas desempleadas que estén cobrando prestaciones por desempleo.

Fuente: *Plan Español para el Estímulo de la Economía y del Empleo*. Presidencia del Gobierno.

De este modo, tras catorce años de aumento ininterrumpido de la afiliación en alta laboral, con tasas de crecimiento en determinados años superiores al 5 por 100, en diciembre de 2008 se produjo una caída del 4,3 por 100 en términos interanuales,

GRÁFICO III-28. EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN EN ALTA A LA SEGURIDAD SOCIAL

(En miles de afiliados y variación en porcentaje)

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Boletín de Estadísticas Laborales*.

situándose el número de afiliados ocupados en 18.531.312¹⁸⁵. Dicho descenso supera ampliamente los registros alcanzados durante la última recesión económica de comienzos de los noventa, cuando se alcanzaron tasas de variación del -2,9 por 100 en 1992 y del -2,7 por 100 en 1993 (gráfico III-28)¹⁸⁶.

En promedio anual, sin embargo, el descenso de la afiliación en el conjunto de 2008, del -0,8 por 100, fue muy similar al que tuvo lugar en 1992 (-0,9 por 100), e inferior al registrado en 1993 (-3,5 por 100).

El número total de afiliados en media anual ascendió en 2008 a 19.006.024, cifra que se sitúa por debajo de los 20.257.600 ocupados que arroja la Encuesta de Población Activa¹⁸⁷, debido fundamentalmente a la diferente cobertura de ambas fuentes.

185. El Sistema de la Seguridad Social incluye en el Régimen General a los funcionarios de la Administración local, los funcionarios en prácticas que aspiren a incorporarse a Cuerpos o Escalas de funcionarios que no estén sujetos al Régimen de Clases Pasivas y los altos cargos de las Administraciones públicas que no sean funcionarios, así como los funcionarios de nuevo ingreso de las comunidades autónomas; y los funcionarios transferidos a las comunidades autónomas, que ingresen voluntariamente en Cuerpos o Escalas propios de la comunidad autónoma de destino. Sin embargo, quedan fuera los funcionarios civiles del Estado, colectivo cubierto por el Mutualismo Administrativo y el Régimen de Clases Pasivas del Estado, competencia de la Mutualidad General de Funcionarios del Estado (MUFACE) y de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda, respectivamente, y que en 2007 ascendía a 893.838, de los cuales, 682.172 eran mutualistas obligatorios en activo o asimilados, 4.211 eran mutualistas voluntarios, 44.600 eran beneficiarios con documento asimilado al de afiliación, y 162.855 eran mutualistas obligatorios jubilados.

186. En términos absolutos, entre el 31 de diciembre de 2007 y el mismo periodo de 2008 se destruyeron 890.000 afiliaciones, mientras que en 1992 y 1993 las caídas fueron de 331.000 y 370.000 afiliaciones, respectivamente. No obstante, en la medida en que tanto las tasas de empleo como las de actividad varían notablemente entre 2008 y principios de los noventa, los descensos de la afiliación en términos absolutos no son comparables entre ambos periodos.

187. La diferencia entre las cifras de la Seguridad Social y las que ofrece la EPA responde fundamentalmente a que la cobertura de ambas fuentes no es la misma. Así, en primer lugar, existe un colectivo numeroso

La moderación en las tasas de crecimiento de la afiliación comenzó en el segundo semestre de 2007, tras el estallido de las turbulencias financieras en Estados Unidos en agosto de ese mismo año, si bien la primera caída de la afiliación en términos interanuales tuvo lugar en el mes de junio de 2008. A partir de entonces no dejaría de caer, intensificándose especialmente el deterioro desde septiembre de 2008, con la generalización a nivel mundial de la crisis económica.

El deterioro de la afiliación en diciembre de 2008 se concentró fundamentalmente entre los hombres, con una caída del 6,82 por 100, frente a un descenso del 0,95 por 100 entre las mujeres (cuadro III-29). Así, del total del empleo destruido entre los meses de diciembre de 2007 y 2008 (841.465 afiliaciones), el 90,7 por 100 eran hombres, situándose por debajo del 10 por 100 el porcentaje de mujeres. El mayor deterioro entre los varones se explica por su mayor representatividad en aquellas actividades económicas que han acusado con más intensidad la crisis, como son la construcción y la industria.

En cualquier caso, la diferente evolución de la afiliación en alta laboral por sexo permitió que se siguiera avanzando hacia el equilibrio entre hombres y mujeres, representando los primeros el 56,33 por 100 del total en 2008, frente a un 43,67 por 100 de mujeres.

Por grupos de edad, la caída de la afiliación en alta laboral se concentra en mayor medida entre los más jóvenes, con un descenso entre las personas de 16 a 19 años del 31,6 por 100, y del 16,7 por 100 entre aquellos con edades comprendidas entre los 20 y los 24 años. En la cohorte de 25 a 54 años, que supone prácticamente el 80 por 100 de la afiliación total, la variación interanual fue del -3,8 por 100, mientras que, por el contrario, entre las personas de 55 y más años la afiliación creció un 1,3 por 100.

Todos los regímenes del Sistema, a excepción del Régimen Especial de Autónomos y de Empleados de Hogar, registraron caídas de la afiliación en diciembre de 2008. El Régimen General, que en diciembre de 2008 representaba el 76 por 100 de la afiliación total en alta laboral, fue el que más contribuyó al descenso total, con una caída del 5,47 por 100. Le siguió el Régimen Especial Agrario, que como consecuencia fundamentalmente del traspaso a partir del 1 de enero de 2008 de los trabajadores por cuenta propia al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos¹⁸⁸, de acuerdo a lo establecido en la Ley 18/2007 de 4 de julio, registró en el mes de diciembre una caída del 20,74 por 100.

que forma parte de los funcionarios públicos, que estadísticamente no está afiliado al Régimen General de la Seguridad Social y que la EPA no permite identificar. En segundo lugar, los datos de la Seguridad Social recogen el número de situaciones de afiliación en alta más que el volumen de afiliados, de manera que en las situaciones de pluriactividad una misma persona puede aparecer contabilizada más de una vez. En tercer lugar, los datos de la EPA recogen tanto a los que están dados de alta en la Seguridad Social como a los que no lo están y, por tanto, se encuentran en situación administrativa irregular. En cuarto lugar, los registros de la Seguridad Social incluyen los hogares colectivos, no incluidos en la EPA, aunque la importancia numérica de la variación por este Capítulo es reducida. Por otra parte, los datos de la Seguridad Social se establecen mediante actualizaciones mensuales basadas en los partes de altas y bajas, por lo que no corresponden estrictamente hablando al número de afiliados existente en un momento dado. Sobre las fuentes estadísticas de empleo, véase el capítulo II.1.2 de esta Memoria.

188. Ley 18/2007 de 4 de julio, por la que se Procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

CUADRO III-29. AFILIADOS EN ALTA LABORAL A LA SEGURIDAD SOCIAL

(En miles de personas [en media mensual] y variación en porcentaje)

Afiliados en alta laboral al Sistema de la Seguridad Social	Diciembre 2007		Diciembre 2008	
	Miles	Miles	Peso (%)	Var. anual (%)
TOTAL	19.372,78	18.531,31	100,00	-4,34
Sexo				
Varones	11.201,69	10.438,16	56,33	-6,82
Mujeres	8.171,08	8.093,15	43,67	-0,95
Grupo de edad				
De 16 a 19 años	340,1	232,7	1,27	-31,58
De 20 a 24 años	1.443,8	1.202,5	6,57	-16,71
De 25 a 54 años	15.135,6	14.565,9	79,57	-3,76
55 y más años	2.273,3	2.303,3	12,58	1,32
Regímenes				
Régimen General	14.896,05	14.081,10	75,99	-5,47
R.E. Autónomos	3.159,02	3.319,19	17,91	5,07
Sistema Normal	3.159,02	3.089,18	16,67	-2,21
S.E.T.A.	-	230,01	1,24	-
R.E. Agrario	972,57	770,82	4,16	-20,74
R.E. Trabajadores del Mar	67,83	66,14	0,36	-2,49
R.E. Minería del Carbón	8,21	7,75	0,04	-5,58
R.E. Empleados Hogar	269,11	286,32	1,55	6,40
Continuos	175,8	194,7	1,05	10,74
Discontinuos	93,3	91,6	0,49	-1,80
Actividad económica				
Agricultura, ganadería y pesca	1.188,2	1.219,4	6,58	2,62
Industria	2.717,0	2.529,1	13,65	-6,91
Construcción	2.430,3	1.894,5	10,22	-22,04
Servicios	13.037,1	12.888,2	69,55	-1,14
Sectores de actividad (R. General y R.E. Autónomos)	18.055,07	17.400,29	100,00	-3,63
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	171,05	405,54	2,33	137,09
Pesca y acuicultura	1,97	1,91	0,01	-3,35
Industrias extractivas	34,32	30,15	0,17	-12,14
Industria manufacturera	2.595,28	2.410,76	13,85	-7,11
Producción de energía	79,07	80,34	0,46	1,60
Construcción	2.430,05	1.894,28	10,89	-22,05
Comercio. Reparación de vehículos a motor	3.491,00	3.356,57	19,29	-3,85
Hostelería	1.252,83	1.231,24	7,08	-1,72
Transporte. Almacenamiento y comunicaciones	1.062,48	1.031,30	5,93	-2,93
Instituciones financieras y seguros	445,30	446,72	2,57	0,32
Activ. inmobiliarias y de alquiler; S.S. empresariales	2.547,24	2.434,19	13,99	-4,44
Admón. pública, defensa y S. Social obligatoria	1.056,84	1.072,84	6,17	1,51
Educación	724,77	751,51	4,32	3,69
Activ. sanitarias y veterinarias. Servicios Sociales	1.244,66	1.336,58	7,68	7,38
Otras actividades sociales; servicios personales	874,97	872,57	5,01	-0,27
Hogares que emplean personal doméstico	41,25	41,69	0,24	1,06
Organismos extraterritoriales	1,89	2,06	0,01	9,06

CUADRO III-29. AFILIADOS EN ALTA LABORAL A LA SEGURIDAD SOCIAL (Continuación)

(En miles de personas (en media mensual) y variación en porcentaje)

Afiliados en alta laboral al Sistema de la Seguridad Social	Diciembre 2007		Diciembre 2008	
	Miles	Miles	Peso (%)	Var. anual (%)
Grupo de cotización (R. General y R.E. Autónomos)				
Ingenieros y licenciados	1.167,90	1.203,60	6,58	3,06
Ingenieros técnicos. Peritos	961,40	994,70	5,43	3,46
Jefes administrativos	645,10	654,40	3,57	1,44
Ayudantes no titulados	519,80	515,00	2,81	-0,92
Oficiales administrativos	1.828,50	1.838,40	10,04	0,54
Subalternos	655,90	654,60	3,58	-0,20
Auxiliares administrativos	2.021,90	1.882,50	10,28	-6,89
Oficiales de 1 y 2	2.971,00	2.650,80	14,48	-10,78
Oficiales de 3 y especialistas	1.704,90	1.529,00	8,35	-10,32
Peones/Trabajadores > 18 años no cualificados	2.211,20	1.920,40	10,49	-13,15
Trabajadores menores 18 años	40,40	26,70	0,15	-33,91
Tipo de relación laboral				
Asalariados	15.859,8	15.105,5	81,51	-4,76
No asalariados	3.512,8	3.425,8	18,49	-2,48

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Afiliados ocupados a la Seguridad Social. Diciembre 2008.

En contrapartida, la afiliación al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos se incrementó entre diciembre de 2007 y diciembre de 2008 un 5,07 por 100, aunque, si no se consideran los 230.014 nuevos afiliados procedentes del Régimen Especial Agrario, se habría producido un descenso del 2,21 por 100. De hecho, los afiliados en alta del RETA están sufriendo con especial intensidad la crisis económica, al acusar en mayor medida que otros regímenes el endurecimiento de las condiciones de financiación y al tener una presencia muy significativa en las actividades económicas que más están acusando la crisis, como son la construcción y todas las actividades relacionadas con la misma.

Por su parte, las afiliaciones al Régimen Especial de Trabajadores del Mar y al de la Minería del Carbón disminuyeron un 2,49 por 100, y un 5,58 por 100, respectivamente.

Finalmente, el régimen que mejor se comportó fue el de Empleados de Hogar, al mostrar un incremento de los afiliados ocupados del 6,4 por 100, aumento que, por otra parte, se debió en su totalidad a la evolución positiva de los empleos continuos, que crecieron un 10,74 por 100, frente a una caída del 1,8 por 100 de los discontinuos.

Por sectores económicos, el comportamiento de la afiliación en alta laboral en 2008 fue en paralelo al deterioro de la actividad económica, de manera que, con excepción del sector agrario, donde la afiliación aumentó un 2,62 por 100, todos los demás sectores registraron tasas de variación negativas, siendo especialmente acusado el deterioro de la construcción, con una caída de la afiliación ocupada del 22,04 por 100 en términos interanuales. La industria, por su parte, mostró un descenso del 6,91 por 100, mientras que la afiliación en los servicios cayó un 1,8 por 100.

Descendiendo al nivel de ramas de actividad, y en línea con lo señalado anteriormente, tras la construcción, la actividad que más se deterioró en diciembre de 2008 fue la industria, tanto la extractiva (-12,44 por 100) como la manufacturera (-7,11 por 100). Dentro de los servicios, llama la atención el buen comportamiento mostrado por los de carácter predominantemente público, en especial las actividades sanitarias y la educación, cuya afiliación crece un 7,4 por 100 y un 3,7 por 100, respectivamente. Sin embargo, las actividades de servicios privados registran en la mayor parte de los casos caídas de la afiliación, siendo especialmente significativo el retroceso en las actividades inmobiliarias y de alquiler (-4,44 por 100), el comercio (-3,85 por 100), el transporte (-2,93 por 100) y la hostelería (-1,72 por 100).

En relación con el comportamiento sectorial de la afiliación que se acaba de describir, la mayor destrucción de empleo se concentra en los grupos de cotización más bajos, como son los oficiales de 1, 2, 3 y especialistas, peones y trabajadores menores de 18 años. Por el contrario, la afiliación sigue creciendo en los grupos de ingenieros y licenciados, ingenieros técnicos y peritos, y jefes administrativos.

El análisis de la afiliación total, es decir, afiliados ocupados y desempleados, ahonda en el fuerte aumento del paro que registra la economía española. Así, en línea los datos de la Encuesta de la Población Activa y del registro del Servicio Público de Empleo Estatal, el número de afiliados desempleados registra desde 2007 un aumento significativo, habiéndose incrementado su peso sobre el total desde el 6,1 por 100 registrado durante el periodo 2003-2006, hasta el 8,4 por 100 en diciembre de 2008.

Durante los últimos años, además de haberse producido un notable aumento de la afiliación ocupada al Sistema de la Seguridad Social, se aprecian también algunos cam-

bios significativos en el perfil de la misma.

Características de la afiliación en los últimos años

En primer lugar, tal y como se ha avanzado, el diferencial en términos de empleo por sexo se ha ido reduciendo de manera continuada, incrementándose el peso de la afiliación en alta femenina desde el 37,2 pro 100 que represen-

taba en el año 2000, al 42,7 por 100 en 2008 (gráfico III-29).

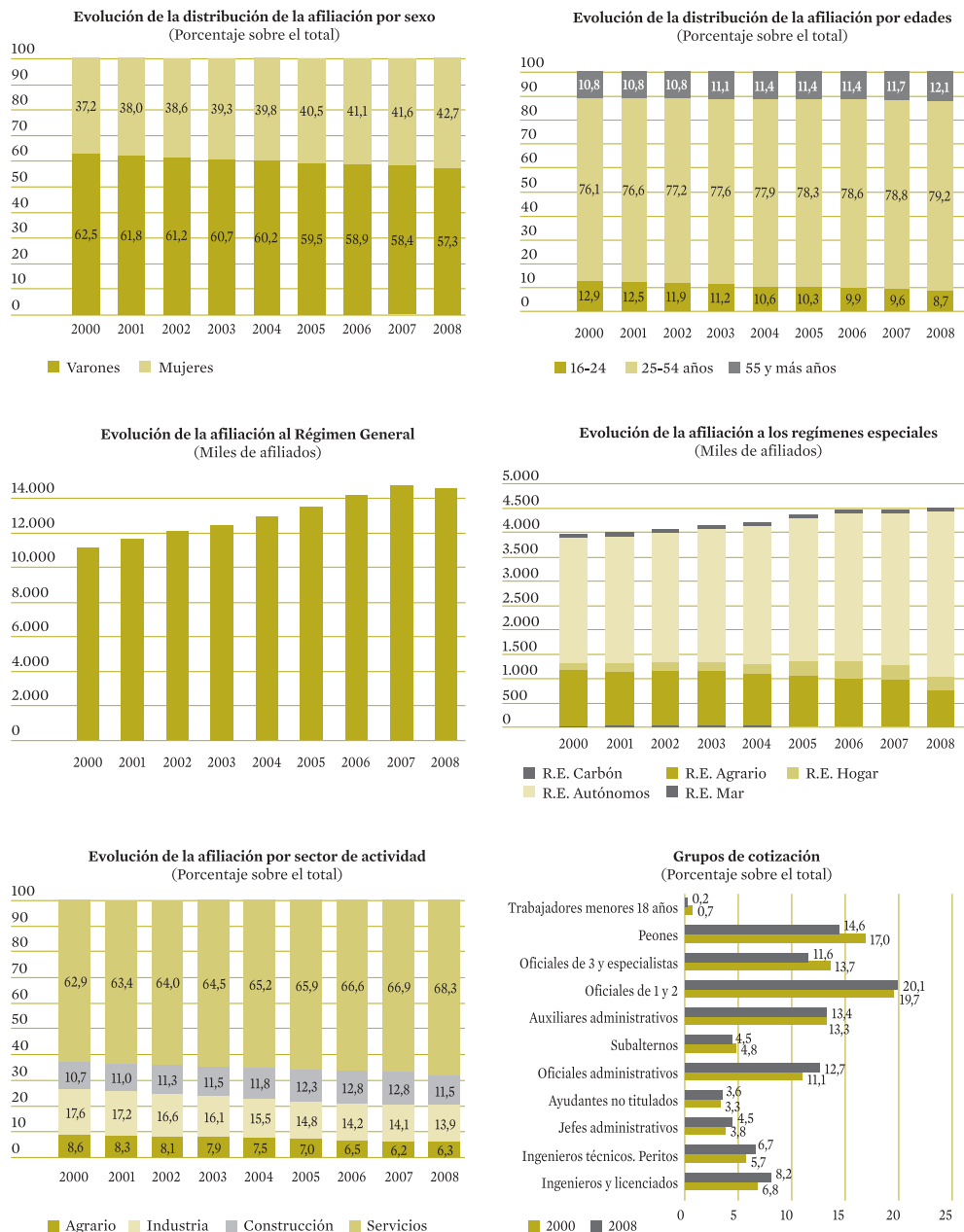
Por tramos de edad, la tendencia ha sido a la reducción paulatina del peso de los afiliados ocupados de menor edad (entre 16 y 24 años), frente a un incremento del resto, especialmente del grupo de edad de 25 a 54 años, aunque también de los mayores de 55, lo que va en línea con el actual proceso de envejecimiento de la población española.

El Régimen General ha sido, con diferencia, el que más ha visto aumentar su participación sobre la afiliación total, seguido de los Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y de Empleados de Hogar. En el caso del RETA, el aumento de los últimos años responde principalmente al trasvase en 2007 de una parte de trabajadores asalariados del sector de la construcción y de otras actividades relacionadas, como las inmobiliarias y de alquiler, al régimen de Autónomos¹⁸⁹, y más recientemente, a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario. Por su parte, el Régimen Especial

189. Véase Memoria CES 2007, pág. 711.

GRÁFICO III-29. CARACTERÍSTICAS DE LA AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL

(En miles de afiliados y en porcentaje)

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Boletín de Estadísticas Laborales*.

de Empleados de Hogar, compuesto en un 60 por 100 por trabajadores extranjeros, aumenta su peso sobre la afiliación total a partir de 2005, año en el que se lleva a cabo el último proceso de regularización de trabajadores extranjeros. Finalmente, tanto el Régimen Especial Agrario, como los del Mar y el Carbón han ido perdiendo peso paulatinamente a lo largo de los últimos años.

En cuanto a la evolución de las diferentes actividades económicas, durante los últimos años ha continuado el proceso de terciarización de la economía española, llegando a representar el sector servicios en 2008 el 68,3 por 100 de la afiliación total en alta laboral. Otro sector que aumenta su peso es la construcción, hasta el 11,5 por 100 de la afiliación ocupada total, mientras que la participación del empleo en la industria se reduce paulatinamente hasta alcanzar el 13,9 por 100. No obstante, cabe señalar que dicha moderación responde en gran medida al proceso de externalización de actividades que anteriormente se realizaban internamente en las empresas industriales, pero que poco a poco se han ido desplazando hacia el sector servicios.

Finalmente, al comparar la distribución de los afiliados ocupados por grupos de cotización entre los años 2000 y 2008, se observa cómo, en términos generales, aumenta el peso de los grupos asociados con una mayor cualificación del empleo, en detrimento de los grupos de cotización más bajos. Así, los mayores incrementos entre los años 2000 y 2008 los registran los oficiales administrativos, los ingenieros y licenciados y los ingenieros técnicos y peritos, mientras que las reducciones más significativas corresponden a los peones y los oficiales de 3ª y especialistas.

Considerando el año 2008 en su conjunto, la afiliación extranjera volvió a mostrar una evolución positiva, con un crecimiento interanual del 3,9 por 100, frente a un retroceso del 1,3 por 100 de la española, dando lugar a un nuevo incremento de su participación sobre la afiliación total, hasta situarse en el 10,8 por 100.

En febrero de 2008 la afiliación extranjera mostraba todavía tasas de crecimiento del 9 por 100, mientras que la española venía desacelerándose desde marzo de 2007,

tornándose negativa en mayo de 2008 (gráfico III-30).

Afiliación extranjera

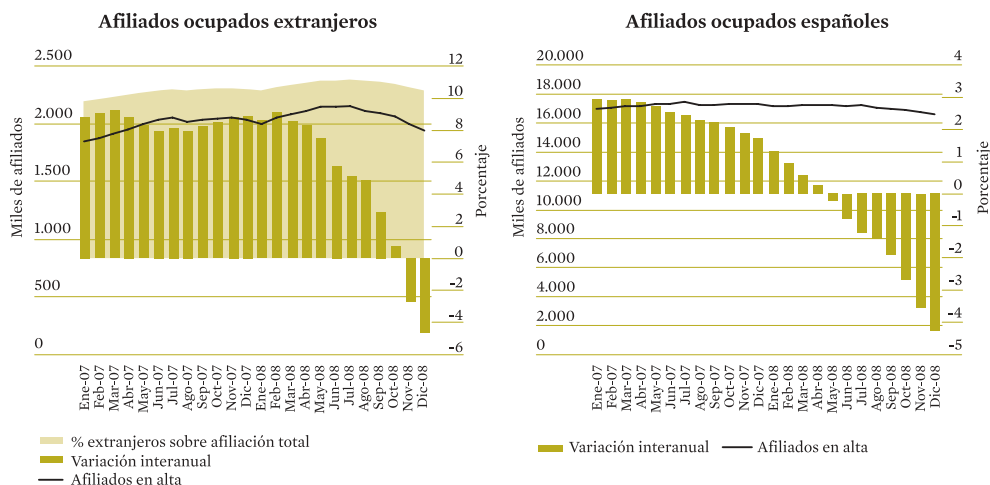
Aunque el deterioro de la afiliación extranjera fue más tardío, registrándose las primeras caídas interanuales en

el mes de noviembre, está siendo también más rápido e intenso, especialmente en el último trimestre del año, con un descenso en el mes de diciembre del 4,6 por 100 respecto al mismo periodo de 2007, esto es, 94.404 afiliaciones menos, hasta situarse la afiliación media de extranjeros a la Seguridad Social en 1.938.632¹⁹⁰.

La caída de la afiliación fue ligeramente superior entre los extranjeros comunitarios (-5,8 por 100) que entre los no comunitarios (-4,6 por 100), si bien, dado que el peso de estos últimos es superior, al situarse en 2008 por encima del 66 por 100 de la afiliación extranjera total, su incidencia en la caída total fue mayor.

190. Este dato se refiere a la media del mes de diciembre de 2008, mientras que a 31 de diciembre el número de afiliados extranjeros en alta era de 1.882.224.

GRÁFICO III-30. AFILIADOS OCUPADOS EXTRANJEROS Y ESPAÑOLES A LA SEGURIDAD SOCIAL
(En miles de afiliados [media mensual] y porcentaje)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Entre los extranjeros procedentes de países no comunitarios, la afiliación cae con mayor intensidad entre aquellos con mayor presencia en el mercado laboral español, como son los ecuatorianos (-14,8 por 100 respecto a diciembre de 2007), marroquíes (-7,5 por 100) y colombianos (-6,2 por 100), mientras que aumenta todavía a tasas importantes, por encima del 10 por 100, entre los procedentes de China o Brasil.

El descenso de la afiliación extranjera se concentra exclusivamente entre los varones, puesto que la afiliación entre las extranjeras todavía crece en diciembre de 2008, y en prácticamente todos los grupos de edad, aunque la caída en la cohorte de 25 a 54 años es la que más impacto tiene sobre el descenso total, en la medida en que dicho grupo supone el 85 por 100 de la afiliación extranjera total (cuadro III-30).

Por regímenes de actividad, el mayor deterioro lo registra el Régimen General (-11 por 100), donde se concentra el 68,2 por 100 de la afiliación extranjera total, lo que viene explicado, como se verá más adelante, por el mayor impacto de la crisis económica sobre determinados sectores de actividad enmarcados en dicho régimen, como es el caso de la construcción. Se reduce también, aunque levemente (-0,9 por 100) el número de extranjeros afiliados al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, los cuales representan el 11,8 por 100 de la afiliación extranjera.

En el resto de regímenes la afiliación aumenta, especialmente en el Régimen Especial de Empleados de Hogar (11,5 por 100), avance que explica por sí solo la positiva evolución de este régimen en 2008, el cual, por otra parte, se compone en un 60 por 100 de afiliados extranjeros, especialmente mujeres no comunitarias.

CUADRO III-30. AFILIADOS EXTRANJEROS EN ALTA LABORAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2008*

(En miles de afiliados y porcentaje)

Afiliados en alta laboral al Sistema de la Seguridad Social a 31 de diciembre	Número (miles)	Peso (%)	Var. 08/07 (%)	Aportación al crec. (ptos)	% sobre afl. total
TOTAL	1.882,2	100,0	-5,0	-5,0	10,3
Sexo					
Varones	1.088,1	57,8	-9,5	-5,5	10,6
Mujeres	794,1	42,2	2,0	0,9	9,9
Grupo de edad					
De 16 a 19 años	28,3	1,5	-17,9	-0,3	12,1
De 20 a 24 años	175,1	9,3	-9,4	-0,9	14,6
De 25 a 54 años	1.597,6	84,9	-4,6	-3,9	11,0
55 y más años	81,1	4,3	2,7	0,1	3,5
Regímenes					
Régimen General	1.283,1	68,2	-11,0	-7,5	9,3
R.E. Autónomos	221,6	11,8	-0,9	-0,1	6,7
R.E. Agrario	202,6	10,8	27,1	2,9	26,1
R.E. Trabajadores del Mar	3,8	0,2	3,9	0,0	6,0
R.E. Minería del Carbón	0,7	0,0	0,8	0,0	8,7
R.E. Empleados Hogar	170,3	9,1	11,5	1,0	59,6
R. General y R.E. de la Minería del Carbón	1.283,8	100,0	-10,9	-10,9	9,3
Ramas de actividad					
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	15,7	1,2	4,3	0,1	18,1
Pesca y acuicultura	0,1	0,0	13,3	0,0	9,9
Industrias extractivas	2,7	0,2	-17,2	0,0	7,7
Industria manufacturera	138,9	10,8	-12,0	0,3	6,6
Producc. y distribuc. de energía eléctrica, gas y agua	1,0	0,1	1,4	0,0	1,3
Construcción	214,7	16,7	-38,8	-3,9	16,7
Comercio. Reparac. vehículos motor, motocicletas y ciclomot. y art. personales y de uso doméstico	219,9	17,1	0,0	1,4	8,9
Hostelería	243,6	19,0	1,5	1,4	27,1
Transporte. Almacenamiento y comunicaciones	73,8	5,7	-5,5	0,5	9,4
Instituciones financieras y seguros	8,0	0,6	3,5	0,1	2,0
Actividades inmobiliarias y de alquiler; SS empresariales	204,0	15,9	-8,4	0,2	10,2
Admón. pública, defensa y S. Social. OO extraterrit.	14,4	1,1	12,7	0,1	1,3
Educación	30,8	2,4	9,9	0,2	4,5
Actividades sanitarias y veterinarias. Servicios Sociales	56,5	4,4	18,5	0,9	4,5
Otras actividades sociales y de servicios prestados a la comunidad; servicios personales	56,1	4,4	4,7	0,3	8,4
Hogares que emplean personal doméstico	3,5	0,3	13,1	0,0	8,5
Grupos de cotización					
Ingenieros y licenciados	54,5	4,2	12,5	0,5	4,5
Ingenieros técnicos. Peritos	21,2	1,7	12,5	0,2	2,1
Jefes administrativos	25,5	2,0	8,2	0,2	3,9
Ayudantes no titulados	24,5	1,9	5,0	0,1	4,7
Oficiales administrativos	82,9	6,5	5,4	0,4	4,5
Subalternos	48,4	3,8	6,5	0,2	7,4
Auxiliares administrativos	129,1	10,1	-4,8	-0,5	6,9
Oficiales de 1 y 2	289,8	22,6	-17,3	-3,9	10,9
Oficiales de 3 y especialistas	250,7	19,5	-9,5	-1,9	16,4
Peones/Trabajadores > 18 años no cualificados	354,9	27,6	-18,9	-5,2	18,5
Trabajadores menores 18 años	1,7	0,1	-12,9	0,0	6,3

* La utilización de datos a 31 de diciembre en lugar de media mensual responde a la disponibilidad de la información.
Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Boletín de Estadísticas Laborales*.

A lo largo de los últimos años el empleo extranjero se ha concentrado fundamentalmente en el sector de la construcción, en la industria manufacturera y en determinados servicios como el comercio, la hostelería y las actividades inmobiliarias. Dichas actividades, especialmente la construcción y la industria, fueron las primeras en acusar la destrucción de empleo en 2008, con lo que, salvo en el caso del comercio y la hostelería, que todavía a finales de año mantenían una evolución de la afiliación extranjera positiva, aunque decreciente, en términos interanuales, el resto de actividades señaladas muestran un notable deterioro, especialmente la construcción, en correspondencia con la caída del empleo. En este contexto, la afiliación extranjera, al igual que la afiliación en su conjunto, se comportó de manera más negativa en aquellos grupos de cotización relacionados con una menor cualificación del empleo, especialmente entre los oficiales y los peones, mientras que mantuvo una evolución favorable en los grupos de mayor nivel de cotización.

Gastos no financieros del Sistema de la Seguridad Social

Los gastos no financieros del Sistema de la Seguridad Social aumentaron un 7,2 por 100 en 2008, impulsados fundamentalmente por las transferencias corrientes y, más concretamente, por las prestaciones contributivas, que aportaron 5,4 puntos al crecimiento total (cuadro III-28).

Las prestaciones contributivas representaban en 2008 el 90,3 por 100 de los gastos totales no financieros, habiendo registrado una tasa de crecimiento del 6,0 por 100 respecto al año anterior. El grueso de estas prestaciones, las pensiones, mostraron un avance del 6,2 por 100, justificado por el mayor número de pensiones, por el incremento de la cuantía media por efecto de las nuevas altas, por la política de aumento de los complementos por mínimos y por la desviación de la inflación. Dentro de las pensiones, las partidas que más crecieron fueron las de orfandad y las de jubilación, si bien fueron estas últimas las que más contribuyeron al aumento final del gasto (3,3 puntos del crecimiento total del 7,2 por 100), en la medida en que representan dos terceras partes del gasto en pensiones. La siguiente partida de las pensiones que más aportó al crecimiento del gasto fueron las de viudedad, con 0,9 puntos, tras aumentar un 5,6 por 100 respecto al año anterior. Las pensiones de invalidez, por su parte, aumentaron un 5,7 por 100, contribuyendo en 0,5 puntos al crecimiento del gasto total.

En lo que respecta a los subsidios y otras prestaciones corrientes, el crecimiento fue del 5,4 por 100, sustentado fundamentalmente las prestaciones por maternidad, paternidad y riesgos en el embarazo, que aumentaron un 23,6 por 100, en gran medida por la mayor utilización del permiso de paternidad que entró en vigor en 2007 en el contexto de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres.

El gasto en prestaciones no contributivas se incrementó en 2008 un 17,3 por 100, aumento que se explica principalmente por la partida de transferencias corrientes, que

crece un 82,1 por 100 ante el fuerte incremento de aquellas con destino a las comunidades autónomas¹⁹¹. Otra partida que aumenta considerablemente es la de prestaciones familiares, con una tasa de variación del 21,2 por 100, mientras que el gasto en pensiones, tanto de invalidez como de jubilación, aumentó en ambos casos por debajo del 3 por 100, en línea con la tendencia a la baja en el número de beneficiarios.

Por su parte, las operaciones de capital registraron un incremento del 69,6 por 100, correspondiente a transferencias de capital, especialmente de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

El Fondo de Reserva de la Seguridad Social

A 31 de diciembre de 2008, el importe acumulado del Fondo de Reserva de la Seguridad Social ascendía a 50.372,92 millones de euros, tras la aprobación por acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de febrero y de 27 de junio de 2008 de dos nuevas dotaciones por importe de 4.700 millones de euros cada una de ellas, esto es, un total de 9.400 millones de euros. Parte del excedente de 2007 se destinó a amortizar anticipadamente la última póliza de deuda que tenía la Seguridad Social con el Banco de España para financiar deudas generadas en los años noventa. Por su parte, los excedentes acumulados de mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales ascendieron a 297,14 millones de euros y los rendimientos netos producidos a 6.553,12 millones de euros (cuadro III-31).

Como consecuencia de todo ello, el total del Fondo a 31 de diciembre de 2008 ascendía a 57.223,18 millones de euros, lo que corresponde al 5,22 por 100 del PIB de dicho ejercicio. Para tener una idea aproximada de lo que representa actualmente el Fondo, se puede decir que dicha cuantía equivale al abono aproximado de nueve mensualidades de la nómina de pensiones, así como 20,6 puntos de lo que supuso la recaudación por cotización al Régimen General en 2008¹⁹².

El Presupuesto de la Seguridad Social prevé como dotación al Fondo de Reserva para 2009 un importe de 8.023,40 millones de euros, con lo que el volumen total del Fondo ascendería a 65.246,58 millones de euros.

Cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, la disposición de los activos del Fondo únicamente se podrá destinar a la financiación de las pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión, sólo será posible en situaciones estructurales de déficit por operaciones no financieras del Sistema de la Seguridad Social y no podrá exceder en cada año del 3 por ciento de la suma de ambos conceptos.

191. La mayor parte del aumento de las transferencias corrientes a las comunidades autónomas se corresponde con la partida de *otras transferencias corrientes para atención a personas en situación de dependencia*.

192. Los puntos de cotización al Régimen General a los que equivale el Fondo de Reserva se han calculado en base a la recaudación por cotizaciones al Régimen General ejecutada en 2008, a un tipo medio de cotización del 28,3 por 100.

CUADRO III-31. EVOLUCIÓN DEL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Fondo de Reserva de la Seguridad Social	Dotación inicial	Dotación adicional	Total
Dotación por año (millones de euros)			
2000	360,60	240,41	601,01
2001	541,00	1.262,04	1.803,05
2002	1.051,00	2.524,00	3.575,00
2003	1.202,00	4.291,87	5.493,86
2004	3.000,00	3.700,00	6.700,00
2005	3.500,00	3.500,00	7.000,00
2006	3.700,00	3.800,00	7.500,00
2007	4.000,00	4.300,00	8.300,00
2008	4.700,00	4.700,00	9.400,00
Subtotal Dotaciones a 31 de 12 de 2008			50.372,92
Excedentes de mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales			297,14
Rendimientos			6.553,12
Total Fondo (31/12/2008)			57.223,18
% del PIB			5,22

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Bajo estas premisas, puede afirmarse que el Fondo de Reserva intervino, de manera indirecta, para atenuar la situación de crisis económica.

Por un lado, invirtiendo en deuda pública española, con lo que el Fondo de Reserva estaría contribuyendo en la actualidad a paliar las necesidades de financiación requeridas por el Estado ante el fuerte deterioro de la economía y, por otro, permitiendo —mediante el retraso hasta final de año de la dotación del excedente presupuestario de 2008—, el aplazamiento del pago de cotizaciones a la Seguridad Social de aquellas empresas con problemas de liquidez que se comprometían al mantenimiento del empleo¹⁹³ (recuadro III-12).

Cabe señalar el hecho de que el Anteproyecto de Ley Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social presentado en 2007, objeto de Dictamen de este Consejo¹⁹⁴, finalmente no consiguiera avanzar en su tramitación parlamentaria, en la medida en que contemplaba, entre otras cuestiones, la posibilidad de invertir el Fondo en instrumentos financieros emitidos por entidades privadas, lo cual podría haber supuesto cierto riesgo para la rentabilidad del mismo, habida cuenta de la evolución negativa mostrada por el mercado bursátil a lo largo de 2008.

193. Medida incluida en el Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo, de Medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas.

194. Dictamen 05/2007, de 31 de mayo, sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

La garantía futura de las pensiones

El impacto de la crisis económica sobre las cuentas de la Seguridad Social volvió a abrir el debate en 2008 sobre la sostenibilidad del Sistema, en un momento en el que, además, se iniciaron nuevas rondas de reuniones de la Comisión parlamentaria del Pacto de Toledo acerca del futuro del sistema de pensiones ante el reto del envejecimiento. En este contexto, en octubre de 2008 se presentó la Estrategia Nacional de Pensiones, donde se mostraban las nuevas proyecciones a largo plazo de los ingresos y gastos del sistema que permitirían situar a futuro el punto de equilibrio entre ambas magnitudes.

En base a las hipótesis de las proyecciones demográficas de población general elaboradas por Eurostat y de las variables macroeconómicas del Ministerio de Economía y Hacienda, se concluía que el total de ingresos del sistema de pensiones sería suficiente para cubrir los gastos totales hasta el año 2023, alargando en ocho años la última proyección de 2005 que situaba el límite en 2015.

De este modo, se confiaba en que el Fondo de Reserva y sus correspondientes intereses siguieran aumentado durante ese periodo, hasta alcanzar previsiblemente el 6,5 por 100 del PIB en 2023. A partir de 2024 el importe del Fondo se destinaría a equilibrar la insuficiencia de ingresos, agotándose su margen de maniobra en el año 2029, periodo que también supera la previsión realizada en 2005, de 2020.

Estas proyecciones, sin embargo, deben tomarse con cautela, ya que se realizaron con anterioridad al agravamiento de la crisis económica, habiéndose producido desde entonces cambios sustanciales en las estimaciones de crecimiento de la economía española y del empleo, así como en lo que respecta a la evolución de la población, relacionadas fundamentalmente con la corrección a la baja de la inmigración.

Se hace necesaria, por tanto, una revisión continua de los diferentes parámetros que determinan la sostenibilidad del sistema, actualizándose en función de la evolución de la economía y de las variaciones que vayan produciéndose en el ámbito demográfico, con el objeto de disponer de datos objetivos y permanentemente actualizados, que ofrezcan una base sólida de análisis en los debates realizados en torno a la garantía futura del sistema de pensiones.

7.3. DESARROLLO Y RENOVACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO

El año 2008 no ha asistido a la adopción de iniciativas especialmente significativas para el desarrollo de las recomendaciones del Pacto de Toledo. Ha sido, sin embargo, el primer año completo de la aplicación de una serie de medidas adoptadas en el año 2007, que supusieron un importante impulso al desarrollo normativo del Pacto de Toledo, en especial de la Ley 40/2007, de Medidas de Seguridad Social y de la Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de Trabajadores por Cuenta propia o Autónomos. Se ha

abordado, además, el desarrollo reglamentario tanto de la Ley 18/2007, como de algunos aspectos de encuadramiento y cotización de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, a cuyo contenido se hará referencia más adelante.

Asimismo, durante 2008 se ha llevado a cabo el balance de las medidas adoptadas en los últimos años, con motivo de los compromisos de evaluación de la marcha del sistema asumidos en varios ámbitos y con el trasfondo del empeoramiento de la situación económica y sus repercusiones en el sistema de Seguridad Social.

En efecto, la disposición adicional 18 de la Ley 40/2007 preveía la presentación anual por parte del MTAS a las Cortes antes del 30 de abril de cada año, de un informe sobre evaluación y estrategia del sistema de pensiones, en el sentido de lo pactado en el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social entre el Gobierno, CEOE, CEPYME, CCOO y UGT de 2006 preveía para 2008 la presentación por la Administración de Seguridad Social de una evaluación de la marcha del sistema de pensiones.

Además, correspondía al Gobierno en 2008 dar cumplimiento a la obligación trienal de presentar ante la Comisión Europea el Informe Nacional de estrategias para la protección social y la inclusión social del Reino de España 2008-2010 en aplicación del Método Abierto de Coordinación (MAC), informe que fue presentado en el mes de octubre y que contempla como parte de su contenido la Estrategia Nacional de Pensiones.

Finalmente, en 2008 se cumplieron cinco años desde la renovación del Pacto de Toledo aprobada en 2003, plazo que se estableció para proceder a revisar el grado de cumplimiento de las recomendaciones allí recogidas¹⁹⁵. Para ello el MTAS debería presentar un informe sobre la evaluación de dichas recomendaciones. La Comisión del Congreso no permanente de seguimiento y evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo se constituyó en mayo de 2008. Si el Pacto de Toledo comenzó a fraguarse durante un periodo recesivo de la economía, en el que desde diversos ámbitos se apuntaba a las dificultades de sostenibilidad del sistema de pensiones, los trabajos de renovación del Pacto iniciados en 2008 discurren asimismo en el marco de una grave crisis económica. Sus repercusiones en el sistema de Seguridad Social planearán sin duda en la orientación de las recomendaciones que se adopten, una circunstancia de partida que diferencia esta renovación de la que se abordó en 2003.

Por otro lado, al escenario de la renovación del Pacto en sede parlamentaria se añade el del diálogo social en materia de protección social, reforzado por los compromisos en materia de seguimiento y evaluación contenidas en el punto VII del Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, suscrito en julio de 2006 entre Gobierno y CCOO, UGT, CEOE y CEPYME.

*Pacto de Toledo
y diálogo social*

195. Congreso de los Diputados: *Informe de la Comisión no Permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo*, aprobado el 2 de octubre de 2003. Sobre su contenido en concreto, véase CES, *España 2003. Economía Trabajo y Sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*, pág. 554 y ss.

En la Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social suscrita por el Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, los firmantes declararon que el avance en los objetivos de recuperación del crecimiento económico y mejora del modelo productivo español deben ser compatibles con la sostenibilidad del Estado de Bienestar, progresando en la solidaridad, la igualdad y la mejora de la cohesión social. En la misma Declaración, los interlocutores sociales manifestaron su voluntad de colaborar con los trabajos de la comisión parlamentaria que aborda la revisión de las Recomendaciones del Pacto de Toledo. Asimismo, expresaron su compromiso de seguir desarrollando el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social de 2006, y de analizar aquellas cuestiones que inciden en la eficiencia de la gestión y en la protección de los trabajadores, tales como la incapacidad temporal, el Régimen Especial Agrario, el de Empleados de Hogar, la jubilación anticipada en determinadas actividades, así como otras cuestiones que las parten consideren. También se tratarán las cuestiones relativas a la previsión social complementaria.

Igualmente se comprometen a analizar el desarrollo de la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Durante 2008 se han producido algunos avances reseñables en la dirección de la Re-

*Desarrollos normativos:
simplificación e
integración de regímenes
especiales*

comendación A.4 del Pacto de Toledo, sobre “Financiación, simplificación e integración de regímenes especiales”. Así, desde el 1 de enero de 2008, los trabajadores por cuenta propia encuadrados en el Régimen Especial Agrario pasaron a encuadrarse dentro del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), a través del Sistema Es-

pecial de trabajadores por cuenta propia agrarios (SETA), en aplicación de la Ley 18/2007, de 4 de julio.

También a partir del 1 de enero de 2008, en aplicación de la Ley 20/2007, del Estatuto del Trabajador Autónomo, se establecía la obligatoriedad de la cobertura de las prestaciones de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes salvo que el trabajador tuviera derecho a esta prestación en razón de la actividad prestada en otro régimen de la Seguridad Social.

El Real Decreto 1382/2008¹⁹⁶, desarrolla los pormenores de la regulación aplicable a los aspectos de afiliación, cotización, recaudación en relación tanto al encuadramiento en el SETA como a la nueva cobertura de los trabajadores autónomos.

En cuanto a la financiación de estos regímenes, entre los ejercicios 2005-2008 se han ido incrementando las bases de cotización de los trabajadores por cuenta propia que, en la fecha del cumplimiento de los 50 años, no acrediten un tiempo de cotización superior a 5 años.

196. Real Decreto 1382/2008 por el que, en desarrollo de la Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, y la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, se modifican diversos reglamentos generales en el ámbito de la Seguridad Social.

Transcurrido 2008, ha quedado pendiente el desarrollo de algunas previsiones con origen en el Pacto de Toledo, entre ellas, aspectos vinculados fundamentalmente a la convergencia y simplificación de regímenes especiales, particularmente en lo que respecta a la acción protectora. Así, no se ha conseguido avanzar en el desarrollo reglamentario de la prestación por cese involuntario de la actividad profesional, prevista en la Ley 20/2007¹⁹⁷, por la que se regula el Estatuto del Trabajo Autónomo, ni tampoco en las posibilidades de convergencia del Régimen especial de empleados de hogar con el Régimen General, tal y como se preveía en la Ley 40/2007.

Desarrollos pendientes

7.4. ENVEJECIMIENTO Y JUBILACIÓN

7.4.1. Envejecimiento y pensiones

La principal partida de gasto del Sistema de la Seguridad Social es, como ya se ha señalado, la correspondiente a las pensiones contributivas, especialmente las relacionadas con el envejecimiento, es decir, las pensiones de jubilación y las de viudedad, las cuales representan conjuntamente el 66,7 por 100 del gasto total no financiero de la Seguridad Social. Por su parte, las prestaciones no contributivas¹⁹⁸ suponen únicamente el 3,8 por 100 del gasto no financiero, porcentaje que en el caso concreto de las pensiones de invalidez y jubilación se reduce hasta el 1,9 por 100 del total.

En 2008, el número de beneficiarios de pensiones no contributivas de la Seguridad Social se redujo por cuarto año consecutivo, situándose en 464.724 personas, de las cuales el 57,1 por 100 correspondían a pensiones de jubilación, y el 42,9 por 100 restante, a invalidez. También se redujeron ese año los perceptores de pensiones asistenciales de enfermedad y vejez y los de las prestaciones establecidas en la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI)¹⁹⁹, hasta 21.191 y 43.891 beneficiarios, respectivamente.

Por el contrario, en el ámbito contributivo el número de beneficiarios de pensiones aumentó en 2008 un 1,4 por 100, una décima por encima del año anterior, como consecuencia de la aceleración en el ritmo de crecimiento de las pensiones de jubilación, puesto que tanto las de incapacidad como las de viudedad crecieron ligeramente por debajo de los registros de 2007 (cuadro III-32).

De este modo, en 2008 el número de pensiones contributivas del Sistema de la Seguridad Social se situó en 8.393.260, de las cuales, el 58,8 por 100 eran pensiones de jubilación, el 26,8 por 100 de viudedad, el 10,8 por 100 de incapacidad permanente, el 3,1 por 100 de orfandad, y el 0,5 por 100 de favor familiar.

197. Ley 20/2007, de 11 de julio, por la que se Regula el Estatuto del Trabajo Autónomo.

198. El objetivo principal de las prestaciones no contributivas es cubrir el derecho a las pensiones de jubilación e invalidez a aquellas personas que no han podido tener acceso a la esfera contributiva, careciendo de los medios económicos suficientes, estando financiadas íntegramente a través de aportaciones del Estado a la Seguridad Social.

199. Las pensiones de la LISMI están destinadas a la protección de las personas con discapacidad que por no desarrollar actividad laboral quedan fuera del ámbito de la Seguridad Social.

CUADRO III-32. PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTE MEDIO SEGÚN CLASE

(En miles de pensiones, euros mensuales y tasa de variación en porcentaje)

		2007		Promedio anual 00/07	2008		
Pensiones contributivas		Número	Var. %	Var. %	Número	Var. %	Peso %
Total	Miles pensiones	8.276.260	1,3	1,2	8.393.260	1,4	100,0
	Importe medio en euros	673,69	5,0	5,3	719,68	6,8	100,0
Incapacidad permanente	Miles pensiones	888.780	3,4	1,6	906.830	2,0	10,8
	Importe medio en euros	760,71	4,0	5,1	801,49	5,4	111,4
Jubilación	Miles pensiones	4.863.260	1,1	1,1	4.936.840	1,5	58,8
	Importe medio en euros	760,00	5,2	5,1	814,51	7,2	113,2
Viudedad	Miles pensiones	2.225.500	1,3	1,5	2.249.900	1,1	26,8
	Importe medio en euros	498,30	4,5	6,0	529,01	6,2	73,5
Orfandad	Miles pensiones	258.120	-0,8	0,0	259.420	0,5	3,1
	Importe medio en euros	300,92	5,3	6,1	325,04	8,0	45,2
Favor familiar	Miles pensiones	38.280	-2,1	-2,1	37.800	-1,3	0,5
	Importe medio en euros	398,24	6,3	7,2	428,17	7,5	59,5

Datos en media anual.

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Boletín de Estadísticas Laborales*.

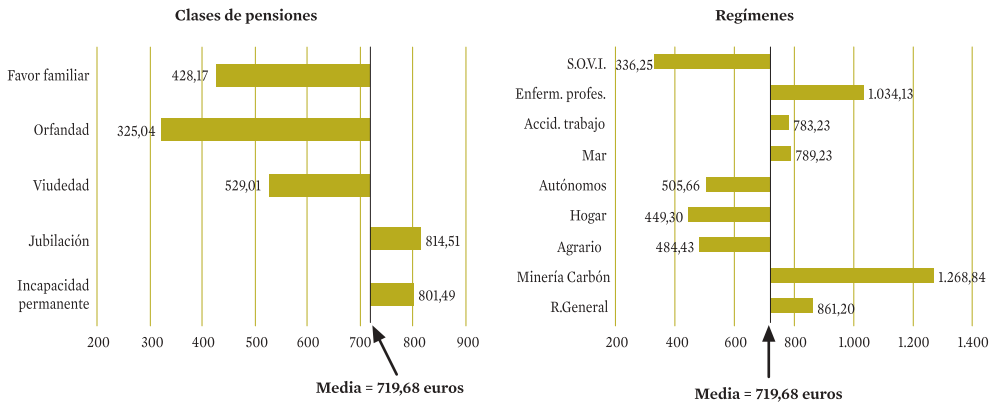
Las pensiones que más crecieron fueron las de incapacidad permanente (2,0 por 100), seguidas de las de jubilación (1,5 por 100) y las de viudedad (1,1 por 100). Por su parte, las de orfandad lo hicieron un 0,5 por 100, mientras que las de favor familiar continuaron reduciéndose, registrando una caída del 1,3 por 100. Todas ellas, con la excepción de las de viudedad, avanzaron, además, por encima de la media de los últimos años.

La estructura por sexo de los pensionistas refleja en gran medida la situación del mercado laboral en España a lo largo de los años en que transcurrió su vida laboral, un mercado de trabajo caracterizado, hasta hace relativamente poco tiempo, por una participación muy baja de la mujer en el empleo. De este modo, aunque la distribución por sexo es bastante similar en el conjunto de prestaciones contributivas: 51,4 por 100 de mujeres y 48,6 por 100 de varones, los porcentajes cambian notablemente en función de la clase de pensión de que se trate. Así, el 93 por 100 de las pensiones de viudedad corresponden a mujeres, mientras que el 65 por 100 de las pensiones de incapacidad y jubilación recaen en los varones.

Atendiendo a la cuantía de las pensiones, el importe medio en 2008 fue de 719,68 euros mensuales, produciéndose un crecimiento interanual del 6,8 por 100, por encima de la media de los últimos años. Los mayores incrementos correspondieron a las pensiones más bajas: orfandad (8,0 por 100) y favor familiar (7,5 por 100), situándose a continuación las pensiones de jubilación (7,2 por 100), las de viudedad (6,2 por 100), y finalmente, las de incapacidad permanente (5,4 por 100).

En términos monetarios, las únicas pensiones que se sitúan por encima de la media son las de jubilación, con 814,51 euros al mes y las de incapacidad permanente, con

GRÁFICO III-31. IMPORTE MEDIO DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN 2008, SEGÚN CLASE Y RÉGIMEN
(En euros al mes)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Boletín de Estadísticas Laborales*.

801,49 euros, superando ambas la media en un 13,2 por 100 y en un 11,4 por 100, respectivamente. Por su parte, el importe de las pensiones de viudedad se sitúa un 26,5 por 100 por debajo de la pensión media, con 529,01 euros mensuales (gráfico III-31).

Por regímenes, el mayor importe corresponde al de la Minería del Carbón (1.268,84 euros) seguido de las enfermedades profesionales (1.034,13 euros), si bien ambas clases representaban en 2008 únicamente el 1,4 por 100 de las pensiones totales. Junto a estas pensiones, las correspondientes a accidentes de trabajo, al Régimen Especial del Mar y al Régimen General, se sitúan por encima de la pensión media, permaneciendo las restantes por debajo de los 719,68 euros mensuales.

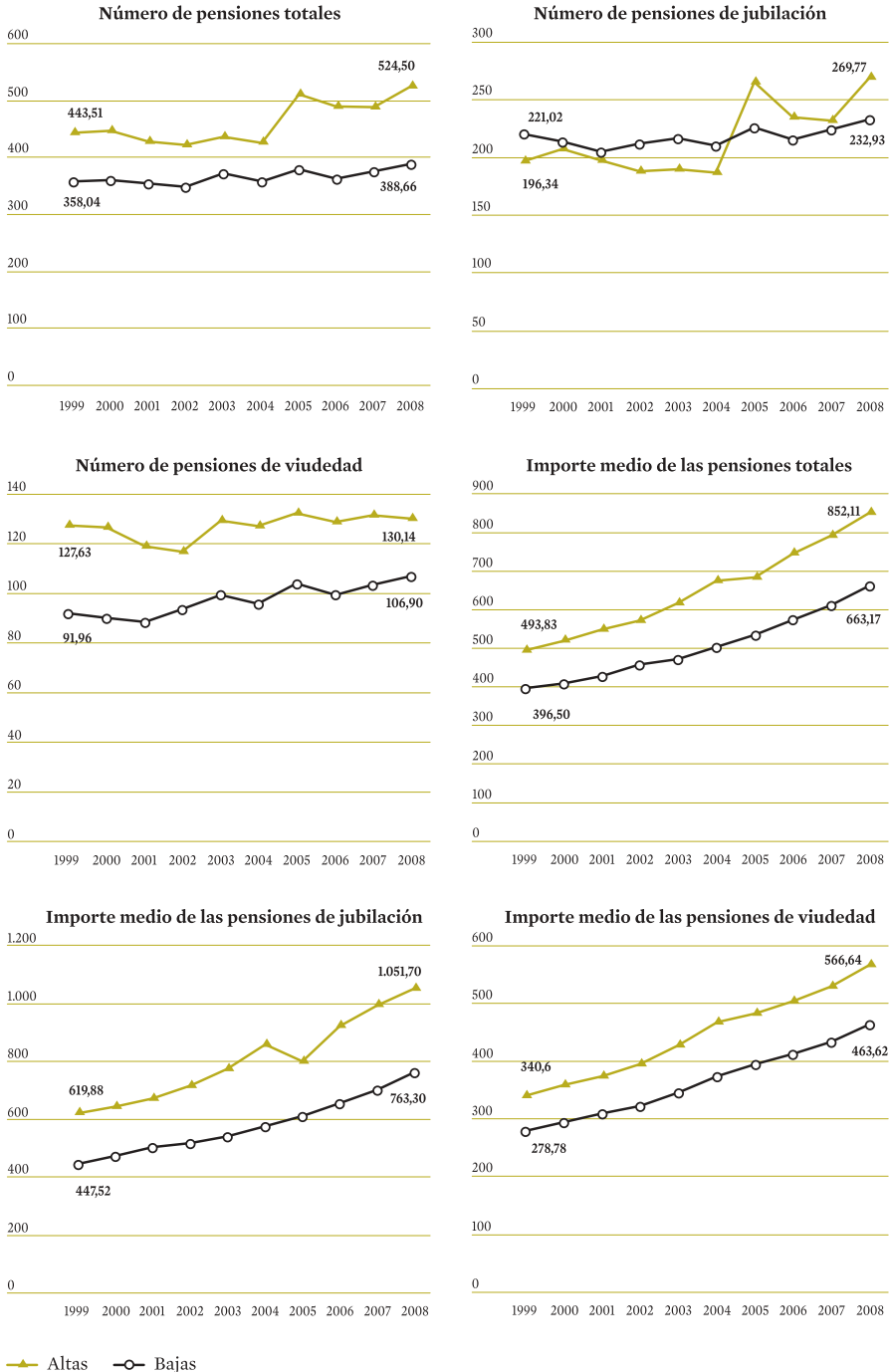
Cabe señalar el impacto que ha tenido en los últimos años el cambio producido en la composición del empleo sobre la distribución de las pensiones por regímenes de la Seguridad Social, habiéndose producido un aumento tanto del número de pensiones del Régimen General, que en 2008 suponían el 57,9 por 100 del total, como del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, con un peso del 21,6 por 100, frente a un estancamiento o disminución del resto de regímenes, especialmente acusada en el caso de las pensiones del Régimen Especial Agrario y de Empleados de Hogar, las cuales representaban en 2008 el 7,7 por 100 y el 2,2 por 100, respectivamente, de las pensiones totales.

La distancia entre el número de altas y de bajas de las pensiones aumentó en 2008, al producirse un incremento de las altas del 7,5 por 100, hasta 524.500 pensiones, frente a un aumento de las bajas del 3,2 por 100, hasta 388.660 (gráfico III-32). El importe medio de las altas se situó en 852,11 euros, tras incrementarse un 7,6 por 100, mientras que el de las bajas creció un 8,4 por 100, hasta 663,17 euros. Cabe destacar la continuación en la tendencia a la ampliación del diferencial entre

*Altas y bajas
de las pensiones*

GRÁFICO III-32. EVOLUCIÓN DE LAS ALTAS Y BAJAS DE LAS PENSIONES MEDIAS TOTALES, DE JUBILACIÓN Y VIUDEDAD, 1999-2008

(En miles de pensiones y euros mensuales)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Boletín de Estadísticas Laborales*.

la cuantía de las altas y las bajas, como consecuencia de los cambios socioeconómicos de la sociedad española, relacionados con el tejido productivo de la economía, la estructura ocupacional y los niveles formativos de los trabajadores, que han llevado a que las bases reguladoras de las altas recojan variaciones salariales superiores a las variaciones conjuntas del IPC y de las mejoras de pensiones que afectan a las bajas.

El mayor incremento del número de altas en 2008 se produjo en las pensiones de jubilación (el 16,4 por 100), al alcanzar la edad de jubilación las personas nacidas a partir de 1943, fecha en la que se recuperó la cifra de nacimientos tras el declive registrado en los años de la Guerra Civil y de la posguerra. Así, el número de altas se situó en 269.770 pensiones, frente a 232.900 bajas. En cuanto a la cuantía, el importe medio de las altas de jubilación se situó en 1.051,7 euros, frente a 763,3 euros de las bajas, si bien en términos de crecimiento interanual, el avance de las bajas fue superior, ante las revalorizaciones y demás mejoras de las mismas.

Por su parte, la distancia entre las altas y bajas de viudedad continuó reduciéndose en 2008, al producirse una caída de las altas del 1,0 por 100, frente a un aumento de las bajas del 3,3 por 100, situándose los importes de ambas en 566,64 y 463,62 euros mensuales, respectivamente.

En 2008, el número de pensiones que percibieron complementos a mínimos, al no alcanzar la cuantía de la pensión mínima, fijada ese año en 6.761,61 euros al año para los pensionistas sin cónyuge a cargo, representaba el 27,3 por 100 del total, mayoritariamente mujeres (el 65,0 por 100). Atendiendo a las diferentes clases de pensiones, las de orfandad y favor familiar son las que reciben en mayor medida complementos a mínimos, en un 47,6 por 100 y en un 48,6 por 100 de los casos, respectivamente. Le siguen las de viudedad (el 33,3 por 100) y las de jubilación (el 27,2 por 100), mientras que en el caso de las pensiones por incapacidad permanente el porcentaje se reduce al 6,6 por 100. Por su parte, los regímenes donde son más frecuentes los complementos a mínimos son el de Empleados de Hogar y el Agrario, donde representan más del 50,0 por 100 del total, y el de Autónomos, con el 35,7 por 100, mientras que en el Régimen General suponen el 19,0 por 100.

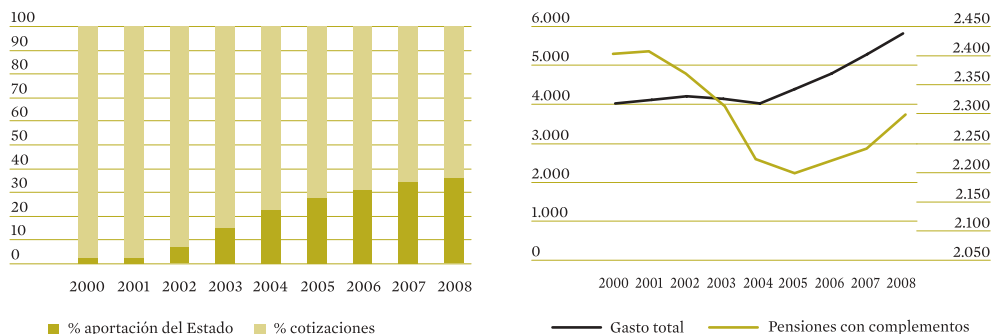
La evolución del importe de las pensiones en vigor responde a diversos factores, como son, en primer lugar, la revalorización automática de las pensiones en función de la inflación, de acuerdo con la Ley 24/1997 de Consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social; en segundo lugar, a la política llevada a cabo por el Gobierno desde 2004 consistente en la subida de las cuantías de las pensiones mínimas por encima de la revalorización general; y en tercer lugar, al efecto de las nuevas altas, caracterizadas por unas mayores bases de cotización y, por tanto, de mayor cuantía que las bajas.

En 2008, el importe total de las pensiones en vigor aumentó un 6,8 por 100, hasta situarse en 6.066,10 millones de euros, de los cuales, el 61,4 por 100 correspondía a las

*Importe de las pensiones
en vigor*

GRÁFICO III-33. GASTO Y BENEFICIARIOS DE LOS COMPLEMENTOS A MÍNIMOS

(En porcentaje, miles de pensiones y millones de euros)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Informe económico-financiero. Presupuestos de la Seguridad Social 2009.

pensiones iniciales, el 31,6 por 100 a las revalorizaciones, y el 6,9 por 100 a los complementos de mínimos (cuadro III-33).

Cabe destacar el incremento ininterrumpido registrado por el peso de los complementos de mínimos desde 2005, en respuesta a la política llevada a cabo en los últimos años de subida de la cuantía de las pensiones mínimas por encima de la revalorización general, que ha propiciado el aumento de la proporción de altas que requieren garantía de mínimo respecto al total, incrementándose, en consecuencia, el gasto en complementos a mínimos. De hecho, en 2008 esta partida se incrementó un 13,4 por 100, lo que supone el mayor incremento de todos los conceptos que conforman el importe de las pensiones en vigor. En las pensiones de jubilación, los complementos a mínimos crecieron un 13,9 por 100, mientras que en las de viudedad el aumento fue del 11,3 por 100.

La financiación del complemento a mínimos correspondió en un 63,85 por 100 a cotizaciones sociales y en un 36,15 por 100 a aportación del Estado, con lo que siguió aumentando la aportación del Estado, con el objetivo de dar cumplimiento a la recomendación del Pacto de Toledo en cuanto a la separación y clarificación de las fuentes de financiación del Sistema de la Seguridad Social, de forma que las cotizaciones se destinen únicamente a pagar las prestaciones contributivas.

La aportación del Estado se incrementa anualmente en 300 millones de euros, independientemente de la evolución alcista mostrada por el número de pensiones en vigor con complemento a mínimos y, por tanto, del crecimiento del gasto en esta partida (gráfico III-33), lo que cuestiona la suficiencia de las aportaciones actuales del Estado para cumplir el compromiso asumido en el Acuerdo de abril de 2001 de alcanzar el 100 por 100 de la financiación de los complementos a mínimos en un plazo máximo de doce años; plazo que, por otra parte, se recomendó que se acortara en la revisión del Pacto de Toledo acordada por el Congreso en 2004.

CUADRO III-33. DISTRIBUCIÓN POR CONCEPTOS DEL IMPORTE DE LAS PENSIONES EN VIGOR
(Millones de euros y porcentaje)

Clases	2007			2008		
	Mill. euros	Estructura %	Var. 06/07 %	Mill. euros	Estructura %	Var. 07/08 %
Total						
P. inicial	3.554,32	62,6	8,3	3.726,31	61,4	4,8
Revalorizaciones	1.757,20	30,9	3,5	1.919,34	31,6	9,2
Compl. mínimos	370,83	6,5	9,0	420,45	6,9	13,4
Total	5.682,35	100,0	6,8	6.066,10	100,0	6,8
Jubilación						
P. inicial	2.483,34	65,8	8,7	2.613,26	64,6	5,2
Revalorizaciones	1.077,52	28,5	3,3	1.183,32	29,3	9,8
Compl. mínimos	215,78	5,7	8,6	245,73	6,1	13,9
Total	3.776,64	100,0	7,1	4.042,31	100,0	7,0
Viudedad						
P. inicial	484,03	43,2	6,9	503,87	42,2	4,1
Revalorizaciones	500,06	44,6	4,2	536,92	45,0	7,4
Compl. mínimos	137,46	12,3	8,9	153,02	12,8	11,3
Total	1.121,55	100,0	5,9	1.193,81	100,0	6,4

Nómina del mes de diciembre en 2007 y del mes de agosto en 2008.

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Informe económico-financiero. Presupuestos de la Seguridad Social 2009.

El siguiente concepto que más creció en 2008 fue el de las revalorizaciones, con una tasa de variación del 9,2 por 100 —el 9,8 por 100 en el caso de las pensiones de jubilación y el 7,4 por 100 en las de viudedad—. Cabe señalar que este concepto es el que más condiciona el crecimiento anual del gasto total del Sistema de la Seguridad Social. Por su parte, la cuantía de las pensiones iniciales aumentó un 4,8 por 100, con un avance en las pensiones de jubilación del 5,2 por 100 y del 4,1 por 100 en las de viudedad.

El importe conjunto de las pensiones de jubilación y de viudedad supuso en 2008 el 86,3 por 100 del importe total de las pensiones en vigor, con un peso de las primeras del 66,6 por 100 del total y del 19,7 por 100 las segundas. En el caso de las pensiones de jubilación, los mayores conceptos de gasto se correspondieron con la pensión inicial, mientras que en las de viudedad el grueso se reparte en porcentajes muy similares entre las revalorizaciones y la pensión inicial.

En cumplimiento de la Ley 24/1997 de Consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social, que garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante su revalorización automática en función de la inflación, en 2008 la cuantía de las pensiones se revalorizó un 4,1 por 100, como consecuencia de una desviación del IPC del 2,1 por 100 respecto a la evolución prevista del 2,0 por 100 entre los meses de noviembre de 2006 y 2007. La revalorización de las pensiones mínimas fue superior, del 6,6 por 100 para aquellas con cónyuge a cargo, del 5,1 por 100 para las que no lo tienen, del 3,0 por 100 para las pensiones SOVI y del 22,72

por 100 para las pensiones de viudedad con cargas familiares. Para 2009, el porcentaje de revalorización de las pensiones será del 2,4 por 100, en la medida en que la desviación entre el IPC previsto y el real entre los meses de noviembre de 2007 y 2008 fue del 0,4 por 100.

7.4.2. Vida laboral y jubilación flexible

Durante los últimos años se han llevado a cabo diversas modificaciones normativas con el objetivo de favorecer la jubilación gradual y flexible, la permanencia de los trabajadores de más edad en el empleo y la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación. Con respecto a las estrategias para promover los objetivos sociales comunes de la Unión Europea; la Comisión ha puesto de relieve en 2008 la necesidad de mantener los esfuerzos continuados para cumplir el objetivo de Lisboa de lograr una tasa de empleo del 50 por 100 entre los trabajadores de más edad, a fin de reforzar la adecuación y viabilidad de los sistemas de pensiones a largo plazo, incluso en momentos de recesión económica²⁰⁰.

Doce países de la Unión Europea cumplían ya en 2007 con ese objetivo. Sin haberlo logrado, España se encontraba cercana a la media de los países de la Unión Europea, superándola ampliamente en el caso de los hombres, con un 60 por 100 de trabajadores entre 55 y 64 años que se mantenían en el mercado laboral. Sin embargo, esa proporción se reducía a la mitad en el caso de las mujeres de estas edades, lo que explica la distancia persistente en la consecución del objetivo de permanencia en el empleo de trabajadores de más edad, pese a los avances registrados en los últimos años. En cambio, la edad media de culminación de la vida laboral se situaba en 62,1 años, algo por encima de la media de la Unión Europea. Por otro lado, las proyecciones apuntan a que los efectos del envejecimiento de la población serán más acusados en España, tanto por el previsible aumento de la proporción de personas mayores sobre el total de población como por la mayor longevidad de los españoles, lo que augura un crecimiento del gasto en pensiones superior al del resto de los países, con independencia de la variabilidad del resto de los factores económicos con los que se calculan las proyecciones y, por tanto, a la cautela obligada con que deben interpretarse (cuadro III-34).

La evolución en 2008 del uso de las distintas fórmulas denominadas de “jubilación flexible” reviste doble interés. Por una parte, en 2008 debería poder observarse si la contención del volumen total de jubilaciones anticipadas registrada en 2007 marcaba el principio de un cambio de tendencia, y en qué medida surtía efectos la aplicación de la Ley 40/2007. Por otro lado, el empeoramiento de la situación económica y el incremento de los expedientes de regulación de empleo, especialmente a partir del segundo semestre, pone a prueba la durabilidad y la solidez del objetivo general de mantenimiento en el empleo de los trabajadores de más edad y suscita el interrogante de

200. Comunicación de la Comisión Europea, *Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social (2009)*, COM (2009) 58 final.

CUADRO III-34. GASTO EN PENSIONES Y ENVEJECIMIENTO ACTIVO EN LA UE

Países	Edad media de salida efectiva del mercado laboral		Tasa de empleo en 2007 de trabajadores 55-64 años			Esperanza de vida a los 65 años		Gasto en pensiones 2004-2050 (% PIB)	
	2005	2007	Total	Hombres	Mujeres	Hombres		2004	2050
						1995	2006		
UE-25	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
UE-27	61e	61.2e	44,7	53,9	36	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
UE-15	61.1e	61.5e	46,5	55,3	38,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bélgica	60,6	61,6	34,4	42,9	26	14,8	17	19,3	20,6
Bulgaria	60,2	n.d.	42,6	51,8	34,5	12,7	13,2	15,3	16,3
República Checa	60,6	60,7	46	59,6	33,5	12,7	14,8	16,2	18,3
Dinamarca	61	60,6	58,6	64,9	52,4	14,1	16,2	17,6	19,2
Alemania	n.d.	62	51,5	59,7	43,6	14,8	17,2	18,7	20,5
Estonia	61,7	62,5	60	59,4	60,5	12	13,2	16,1	18,3
Irlanda	64,1	n.d.	53,8	67,9	39,6	13,3	16,8	17,2	20,2
Grecia	61,7	61	42,4	59,1	26,9	15,9	17,5	18,2	19,4
España	62,4	62,1	44,6	60	30	16,2	17,9	20,2	22
Francia	59	59,4	38,3	40,5	36,2		18,2	22,6	12,8
Italia	59,7b	60,4	33,8	45,1	23	15,8		19,9	14,2
Chipre	n.d.	63,5	55,9	72,5	40,3		17,7	n.d.	19,7
Letonia	62,1	63,3	57,7	64,6	52,4		12,7	n.d.	17,3
Lituania	60	n.d.	53,4	60,8	47,9	12,9	13	16,9	17,6
Luxemburgo	59,4	n.d.	32	35,6	28,6	14,7	17	19,7	20,3
Hungría	59,8	n.d.	33,1	41,7	26,2	12,2	13,6	16	17,7
Malta	58,8	n.d.	28,5	45,9	11,6	15,5	16,1	17,6	19,5
Países Bajos	61,5	63,9	50,9	61,5	40,1	14,7	16,8	19,2	20,3
Austria	59,9b	60,9	38,6	49,8	28	15	17,3	18,8	20,7
Polonia	59,5	59,3	29,7	41,4	19,4	12,9	14,5	16,5	18,8
Portugal	63,1	62,6	50,9	58,6	44	14,7	16,6	18,1	20,2
Rumanía	63	n.d.	41,4	50,3	33,6	12,8	13,6	15,3	16,5
Eslovenia	58,5	n.d.	33,5	45,3	22,2	13,6	15,8	17,6	20
Eslovaquia	59,2	58,7	35,6	52,5	21,2	12,7	13,3	16,2	17,3
Finlandia	61,7	61,6	55	55,1	55	14,6	16,9	18,7	21,2
Suecia	63,6i	63,9	70	72,9	67	16	17,7	19,9	20,9
Reino Unido	62,6	62,6	57,4	66,3	48,9	14,6		18,2	n.d.

n.d. Dato no disponible.

Fuente: Eurostat, *Overarching indicators*, 2009.

qué papel desempeña el factor edad en la gestión de las crisis de empresa en las actuales circunstancias (cuadro III-35).

El notable incremento de las nuevas altas en jubilación no es exclusivamente atribuible a razones demográficas. En contraste con el año anterior, las jubilaciones anticipadas han aumentado un 10,8 por 100 en 2008. Aunque, a excepción de la jubilación especial a los 64 años, se ha hecho mayor uso de todas las modalidades de jubilación anticipada, llama particularmente la atención la evolución

Vuelven a aumentar las jubilaciones anticipadas...

CUADRO III-35. EVOLUCIÓN DE LAS ALTAS EN JUBILACIÓN DEL TOTAL DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL, POR MODALIDADES, 2003-2008

Clases	2003		2004		2005		2006		2007		2008		Inc. 08-07
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	
Edad													
Jubilación anticipada	76.292	43,8	86.265	49,6	89.667	42,0	98.350	46,5	96.040	44,8	106.439	42,3	10,8
Con coeficiente reductor	57.228	32,9	58.740	33,8	57.609	27,0	59.655	28,2	55.643	26,0	59.524	23,7	7,0
60	30.504	17,5	28.767	16,5	27.727	13,0	25.588	12,1	21.922	10,2	22.295	8,9	1,7
61	6.419	3,7	7.850	4,5	8.145	3,8	9.217	4,4	8.620	4,0	10.147	4,0	17,7
62	7.226	4,2	7.098	4,1	8.058	3,8	8.964	4,2	8.544	4,0	8.838	3,5	3,4
63	8.171	4,7	7.273	4,2	7.190	3,4	8.789	4,2	8.469	4,0	9.395	3,7	10,9
64	4.908	2,8	7.752	4,5	6.489	3,0	7.097	3,4	8.088	3,8	8.849	3,5	9,4
Sin coeficiente reductor	3.398	2,0	4.491	2,6	4.943	2,3	4.834	2,3	4.851	2,3	5.145	2,1	6,1
Especial a los 64 años	4.799	2,8	7.294	4,2	6.187	2,9	6.052	2,9	6.564	3,1	6.321	2,5	-3,7
Parcial	10.867	6,2	15.740	9,1	20.928	9,8	27.809	13,1	28.982	13,5	35.449	14,1	22,3
Jubilación 65 años	97.788	56,2	87.710	50,4	123.839	58,0	113.311	53,5	118.183	55,2	145.003	57,7	22,7
Total Jubilaciones no SOVI	174.080	100,0	173.975	100,0	213.506	100,0	211.661	100,0	214.223	100,0	251.442	100,0	17,4
Jubilación SOVI	16.494		13.129		51.764		23.468		17.561		18.330		4,4
Total Jubilación	190.574		187.104		262.270		235.129		231.784		269.772		16,4
Edad media altas iniciales jubilación (años)		63,7		63,5		64,8		63,80		63,70		63,80	

Edad media en 2008: acumulado a julio.
Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social.

de la jubilación anticipada parcial, que ha crecido un 22,3 por 100. Recuérdese que la Ley 40/2007 estableció nuevas limitaciones al uso de esta figura, cuya cuantía media, situada en 2008 en 1.452,6 euros/mes, es bastante superior a la media del conjunto de modalidades de jubilación anticipada (1.232,3 euros) y, en general, a la del conjunto de las altas (1.103,5), excluidas las del SOVI.

A partir de las fuentes estadísticas de la Seguridad Social no es posible determinar en qué medida el mayor recurso a las restantes modalidades de jubilación anticipada en 2008 por los trabajadores ha respondido a opciones estrictamente personales o han sido incentivadas en el contexto del empeoramiento de las circunstancias económicas de las empresas. Aunque, lógicamente, sólo una parte de las situaciones de jubilación anticipada tendrá su origen en procesos colectivos de gestión de crisis empresariales que hayan dado lugar a expedientes de regulación de empleo, tanto la posibilidad de acogerse a las modalidades de jubilación anticipada propiamente dichas como a las situaciones comúnmente denominadas “prejubilaciones” han seguido estando muy presentes en la negociación de los expedientes de regulación de empleo para evitar en la medida de lo posible otras extinciones contractuales.

A este respecto, cabe recordar que en 2008 había 473,1 miles de beneficiarios de prestaciones por desempleo mayores de 55 años, representando en ese año el 19,6 por 100 de los perceptores en el caso de la prestación contributiva y el 34,7 por 100 en el caso de la asistencial. El aumento experimentado en cada caso fue del 11,4 por 100 y el 6,2 por 100. No sólo el objetivo de mantener la viabilidad financiera del sistema, sino la prevención de un escenario de incremento de riesgo de exclusión social en la tercera edad implican la necesidad del reforzamiento de la interacción entre las políticas activas de empleo, los servicios sociales y la protección social de los trabajadores de estas edades, que se encuentran con mayores dificultades para encontrar empleo y cuyas expectativas de pensión pueden verse mermadas por transiciones excesivamente largas hacia la jubilación.

En el otro extremo de la flexibilidad, el de la entrada tardía en jubilación, destaca positivamente la no desdeñable proporción de altas en jubilación que se producen con posterioridad a la edad establecida legalmente. Descontadas las jubilaciones anticipadas y las del SOVI, las altas en jubilación de mayores de 65 años con porcentaje de demora aplicado (en total 11.704), representaron el 8 por 100 del total de entradas en jubilación en 2008 y el 43,6 por 100 del incremento de nuevas altas en relación a 2007, lo que parece indicar que los nuevos incentivos a la prolongación de la vida laboral introducidos por la Ley 40/2007 están surtiendo efectos positivos.

Con todo ello, la edad media de entrada en jubilación se situaba en julio de 2008 en 63,8 años.

En definitiva, la actual tendencia al incremento de las jubilaciones anticipadas en paralelo al aumento del desempleo de los trabajadores de más edad pueden cuestionar

*... y crece el retraso
de la jubilación*

a corto plazo la consecución del objetivo del MAC de reforzar la viabilidad de los sistemas de pensiones a través del mantenimiento en el empleo de los trabajadores de más edad. La Comisión Europea ha señalado a este respecto que “conviene realizar esfuerzos adicionales para mantener el empleo de los trabajadores de más edad, incluido el recurso pleno a políticas activas del mercado de trabajo. Es imprescindible evitar que la edad real de jubilación empiece a disminuir, lo que podría ocurrir si se recurre a vías de salida anticipada del mercado de trabajo como solución al aumento del desempleo”²⁰¹. La evidente dificultad de hacer efectivo este objetivo²⁰² requeriría la búsqueda y difusión de principios de buenas prácticas que, contribuyendo a la viabilidad de las empresas y salvaguardando los derechos de los trabajadores, evitaran los efectos indeseados de este tipo de prácticas en el sistema de protección social y en las expectativas de pensión de los trabajadores.

7.4.3. Previsión social complementaria

La evolución de los planes de pensiones en el año 2008 ha reflejado la sensibilidad de los sistemas voluntarios de previsión social complementaria a la evolución de la situación económica, en términos de volumen de partícipes, nivel de las aportaciones realizadas, rentabilidad y prestaciones recibidas.

La importancia de reforzar este nivel privado y complementario de las pensiones públicas viene siendo reiterada desde las instituciones comunitarias como parte de los objetivos del MAC social. En España, además de su consideración entre las recomendaciones del Pacto de Toledo, las cuestiones relativas a la previsión social complementaria forman parte del elenco de materias que Gobierno e interlocutores sociales se comprometieron a continuar analizando en el marco del diálogo social, tal y como se manifiesta en la declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social de julio de 2008.

Durante 2008, la expansión de la previsión social complementaria se ha visto considerablemente ralentizada, en relación a ejercicios anteriores. Así, el número de planes de pensiones aumentó un 1,7 por 100, mientras el conjunto de cuentas de partícipes registradas en 2008 lo hizo el 2,3 por 100 con respecto al ejercicio precedente.

En 2008, los planes de pensiones individuales concentraban el 81,1 por 100 de los partícipes, cuyos derechos consolidados representaban el 62,2 por 100 del total. El 18,1 por 100 de los partícipes se hallaban suscritos a planes de empleo, con el 36,6 por 100 de los asociados tenían una importancia numérica apenas significativa (0,8 por 100 de partícipes y 1,3 por 100 de la cuenta de posición).

201. COM (2009) 58 final, *op. cit.*

202. Se trata de un problema ampliamente analizado por el CES en su Informe 2/2000 sobre *Vida laboral y prejubilaciones*.

CUADRO III-36. EVOLUCIÓN DE LOS PLANES DE PENSIONES, PARTICIPES Y PATRIMONIO, POR MODALIDAD, 2002-2008
(Datos a 31 de diciembre de cada año)

Planes de pensiones	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Planes de empleo						
Número de planes inscritos	1.787	1.860	1.884	1.913	1.559	1.553
Participes	711.561	1.263.643	1.795.803	1.721.944	1.834.111	1.922.805
Cuenta de posición**	24.001	25.563	28.667	30.477	31.652	28.606
Planes asociados						
Número de planes inscritos	243	242	240	234	234	240
Participes	133.942	107.355	91.709	92.418	89.450	90.013
Cuenta de posición	880	957	1.073	1.174	1.219	1.012
Planes individuales						
Número de planes inscritos	918	1.018	1.092	1.142	1.176	1.226
Participes	6.339.518	6.931.740	7.561.610	8.309.859	8.473.093	8.623.778
Cuenta de posición	31.590	36.623	43.755	50.084	54.176	48.655
Total						
Número de planes inscritos	2.948	3.120	3.216	3.289	2.969	3.019
Participes	6.497.461	7.064.658	7.681.986	10.124.221	10.396.654	10.636.596
Posición (patrimonio)	56.471	63.143	73.495	81.735	87.047	78.273

* Datos estimados.

** Cuenta de posición, patrimonio o derechos consolidados, en millones de euros.

Fuente: MEH, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, Avance del Informe Estadístico 2008, sobre Planes y Fondos de Pensiones.

Sin embargo, con respecto a 2007, fue mayor el incremento de participes registrado por los planes de la modalidad de empleo²⁰³, que habrían aumentado el 4,8 por 100, con respecto a 2007, mientras los de los planes individuales habrían crecido el 1,7 por 100.

En total, el patrimonio de los planes de pensiones disminuyó el 10 por 100 (-9,6 por 100 en los planes de empleo, -10,2 por 100 en los individuales y -17 por 100 en el de los asociados). El principal factor determinante del patrimonio canalizado (cuenta de posición) suele ser el flujo neto de aportaciones-prestaciones (que incluye movilizaciones de derechos consolidados tanto de entrada como de salida), seguido del flujo neto de ingresos y gastos procedentes del fondo de pensiones, (que incluye la revalorización de inversiones financieras y materiales que es imputada a los planes en la cuenta de posición).

En 2008 se produjo, además, una significativa disminución (-11, 3 por 100) de las aportaciones de los participes, cuyo volumen total en ese año se estima en 6.296 millones de euros. La disminución fue más acusada en el caso de los planes individuales

203. No obstante, en la comparación con 2007 hay que tener en cuenta el descenso apreciable en ese año en los planes de empleo, debido a la terminación y movilización de 398 planes de pensiones integrados en el fondo de pensiones administrado por la entidad gestora Elkaridetzta, Entidad de Previsión social voluntaria, atendiendo a la posibilidad recogida en la disposición adicional 4.ª de Reglamento de planes y fondos de pensiones de movilizar a mutualidades de previsión social que actúen como instrumento de previsión social empresarial determinados planes de pensiones de empleo.

(-13,4 por 100), que en el de los planes de empleo (-5,6 por 100). El importe total de las prestaciones pagadas en 2008 se estima en 3.683 millones de euros, un 13 por 100 más que en el año anterior, correspondiendo el 84,5 por 100 a prestaciones por jubilación, el 7,6 por 100 a incapacidad y el 7,9 por 100 a fallecimiento. El número de beneficiarios perceptores de prestaciones en 2008 se estima en 361.846, habiendo optado por el cobro en forma de renta el 51,3 por 100 mientras el 42,4 por 100 lo hizo en forma de capital, mientras el 6,3 por 100 optó por el cobro de prestaciones mixtas.

La ralentización del crecimiento del sistema de previsión social complementaria es una cuestión preocupante. Junto a la desfavorable situación de los mercados financieros, en esta evolución pueden estar influyendo otros factores sobre los que conveniría reflexionar. En todo caso, la solidez de los organismos de supervisión y la consolidada regulación de estos instrumentos constituyen una ventaja comparativa para el desarrollo del modelo español de previsión social complementaria.

7.5. OTRAS PRESTACIONES

En aplicación de la Ley 40/2007, a partir del 1 de enero de 2008 se hizo obligatoria la cobertura por incapacidad temporal por contingencias comunes de los trabajadores por cuenta propia autónomos, que hasta entonces no hubieran optado por ella de forma voluntaria, debiendo formalizarla en estos casos con una Mutua. Solamente pueden renunciar a dicha cobertura en el caso de que tuvieran derecho a la prestación en razón de la actividad realizada en otro Régimen de la Seguridad Social.

La cobertura de contingencias profesionales sigue siendo voluntaria, excepto para trabajadores autónomos económicamente dependientes y los que estén obligados a formalizar su cobertura por desempeñar actividades profesionales con elevado riesgo de siniestralidad, que deberán ser objeto de desarrollo reglamentario por el Gobierno.

Los trabajadores del sistema especial para trabajadores por cuenta propia agrarios dentro del Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos pueden acogerse voluntariamente a la cobertura de las contingencias profesionales.

En julio de 2008 se encontraban protegidos por incapacidad temporal por contingencias comunes 19.040.407 trabajadores (15.566.969 por cuenta ajena y 3.473.438 por cuenta propia).

Por contingencias profesionales se encontraban cubiertos 15.299.579 trabajadores: 14.748.211 por cuenta ajena y 551.368 por cuenta propia. La mayor parte de los trabajadores con este tipo de cobertura están protegidos a través de una Mutua: el 95,8 por 100 en el caso de los trabajadores por cuenta ajena y el 77,3 por 100 en el de los trabajadores por cuenta propia. Aunque solamente el 12,4 por 100 del total de afiliados al régimen especial de trabajadores autónomos se encuentra protegido por contingencias profesionales, resulta destacable el aumento del 64,5 por 100 registrado hasta el 1 de julio de 2008, como resultado de la aplicación de la referida medida.

La evolución del gasto en incapacidad temporal depende de la combinación en cada momento de una serie de factores, como el volumen de afiliados en cada momento y el incremento de sus bases reguladoras, las características personales de la población protegida (estado de salud, edad, etc.), los requisitos de acceso al sistema (por ejemplo, la extensión de la acción protectora a nuevos colectivos), o los protocolos de actuación médica vigentes en cada momento y lugar, entre otros aspectos. Ello da una idea de la complejidad que reviste la interpretación de la evolución de esta prestación y la necesidad de tener en cuenta todos estos aspectos a la hora de abordar su análisis, para lo que se requiere avanzar más en el campo de la información estadística.

Más del 85 por 100 del gasto en incapacidad temporal tiene su origen en contingencias comunes (cuadro III-37). En este tipo de contingencias, las entidades gestoras (INSS e ISM) cubren al 37,24 por 100 de los trabajadores: 38,26 por 100 por cuenta ajena y 32,1 por 100 por cuenta propia.

El control de la incapacidad temporal lleva siendo objeto de convenios de colaboración entre la Seguridad Social y las Consejerías de Sanidad de las comunidades autónomas, excepto País Vasco y Navarra, habiéndose destinado a este fin 294,78 millones de euros en 2008. Ello se viene reflejando en la tendencia a la contención del aumento interanual del gasto, especialmente en contingencias comunes, que se registra desde 2004, año en que el incremento con respecto al año anterior se situaba en el 13,1 por 100 (gráfico III-34).

En 2008, estaba previsto que el crecimiento del gasto se aproximaría al 5,5 por 100 en el caso de las contingencias comunes, el 8,58 por 100 en el caso de las contingencias profesionales. Según datos de ejecución presupuestaria acumulados a diciembre de 2008, el total de obligaciones reconocidas por incapacidad temporal en ese año ascendió a 7.306,72 millones de euros, lo que representa un ligero aumento del 0,73 por 100 respecto a las obligaciones reconocidas en 2007, que se encontraría bastante por debajo de las mencionadas previsiones de liquidación para 2008.

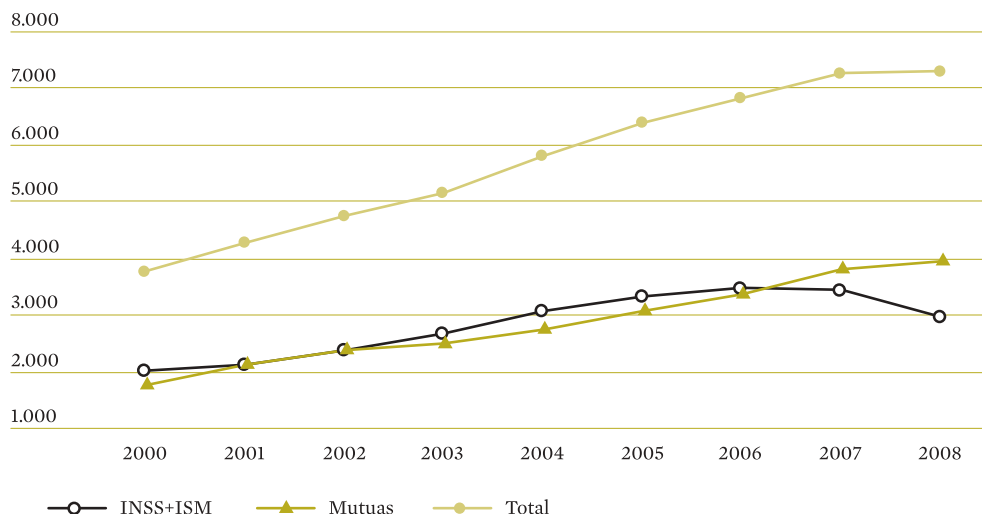
CUADRO III-37. GASTO EN INCAPACIDAD TEMPORAL POR ENTIDADES Y CONTINGENCIAS, 2002-2008

	INSS			ISM			Mutuas		
	Contig. Com.	AT y EP	Total	Contig. Com.	AT y EP	Total	Contig. Com.	AT y EP	Total
2002	2.296,23	53,24	2.349,47	34,59	2,25	36,84	1.640,00	728,17	2.368,17
2003	2.589,10	52,90	2.642,00	32,95	1,69	34,64	1.716,17	761,40	2.477,57
2004	2.964,41	59,27	3.023,68	39,17	2,07	41,24	1.968,10	797,15	2.765,25
2005	3.231,25	60,67	3.291,92	42,72	1,89	44,61	2.216,25	853,91	3.070,16
2006	3.378,65	56,41	3.435,05	43,99	2,11	46,10	2.447,75	921,58	3.369,33
2007	3.353,46	53,22	3.406,68	42,59	2,06	44,66	2.791,82	1.010,44	3.802,26
2008 *	3.380,29	53,17	3.433,46	42,56	2,06	44,62	3.112,95	1.101,98	4.214,93

* Previsión de liquidación, 2008.

Fuente: MTIN, *Informe económico-financiero*, Anexo a los Presupuestos Generales del Estado para 2009.

GRÁFICO III-34. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN INCAPACIDAD TEMPORAL POR ENTIDADES, 2000-2008
(En millones de euros)



Fuentes: Datos de 2000 a 2007: MTIN, *Informe económico-financiero*, Anexo a los Presupuestos Grales. del Estado; Datos de 2008: Intervención Gral. del Estado, Datos de ejecución presupuestaria, acumulados a diciembre.

Como ya se ha mencionado anteriormente, pese al incremento de los últimos años del gasto en la función familia, España ha venido dedicando un reducido porcentaje de gasto social a políticas de apoyo a la familia en comparación con la mayoría de los países de la Unión Europea: el gasto en unidades de poder adquisitivo en la función familia ha pasado del 0,5 al 1,2 por 100 de 1996 a 2006 pero sigue estando muy alejada del 2,1 por 100 de la media europea.

Prestaciones familiares de la Seguridad Social

Las prestaciones familiares de la Seguridad Social incluyen las asignaciones de pago periódico por hijo a cargo y otras prestaciones de pago único por nacimiento o adopción en caso de familias numerosas, monoparentales, madres con discapacidad, unidas a la prestación económica de pago único por nacimiento o adopción establecida por la Ley 35/2007.

La principal partida de gasto en este capítulo es la de prestaciones de pago periódico por hijo a cargo (cuadro III-38). En julio de 2008, se contaban 975.698 beneficiarios de este tipo de prestaciones, un 5,3 por 100 más que en el mismo mes del año anterior, lo que guarda relación con el incremento del límite de ingresos para optar a estas prestaciones, exigido en el caso de hijos sin discapacidad, que en 2007 se elevó un 18,6 por 100 (hasta 11.000 euros, para familias con un hijo). Así, rompiendo la tendencia descendente de años anteriores, aumentó el 6,2 por 100 el volumen de beneficiarios sin discapacidad (741.014, en total). Los beneficiarios con discapacidad, 234.684

CUADRO III-38. GASTO EN PRESTACIONES DE PROTECCIÓN FAMILIAR Y OTRAS PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL
(Millones de euros)

Años	Pago periódico por hijo o menor acogido a cargo	Pago único nac. o adop. hijo fam. numerosa, monoparental y madres discapacitadas	Pago único por parto o adopción múltiple	Pago único por nacimiento o adopción de hijo	Maternidad no contributiva	Síndrome tóxico	Total
2000	820,29	2,51	7,22			33,24	863,26
2001	780,58	4,01	10,11			26,82	821,52
2002	798,67	4,38	11,43			20,93	835,41
2003	835,91	4,24	12,8			18,54	871,49
2004	846,54	4,56	13,3			17,13	881,53
2005	880,44	4,92	14,96			16,45	916,77
2006	913,15	5,06	17,01			17,86	953,08
2007	940,78	4,88	18,6	33,96	0,36	18,04	1.016,62
2008	936,41	6,42	18,81	*	2,38	18,25	1.009,27

* El presupuesto inicial en 2008 no contemplaba esta prestación, que posteriormente se dotó con 159,55 millones de euros.
Fuente: Cuentas y Balances del Sistema de Seguridad Social 2000-2007. Presupuesto 2008 y presupuesto 2009.

en total, aumentaron moderadamente (2,9 por 100) con respecto al año anterior, siguiendo la pauta de años anteriores.

Unido a lo anterior, cabe recordar que 2008 fue el primer año de aplicación de la prestación de pago único por nacimiento o adopción establecida por la Ley 35/2007, con la cuantía de 2.500 euros, ampliable en determinados supuestos, por nacimiento de hijo o adopción compatible con la actual deducción por maternidad regulada en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas²⁰⁵ y con las prestaciones por hijo a cargo o por nacimiento o adopción de tercer o sucesivo hijos, así como con la correspondiente prestación por parto o adopción múltiples de la Seguridad Social. Cabe recordar que esta prestación tiene naturaleza de prestación no contributiva de Seguridad Social, en el caso de las potenciales beneficiarias no obligadas a tributar, así como en el caso de los contribuyentes del IRPF de Navarra y País Vasco, en tanto no se introduzca la modalidad de deducción en la cuota en su normativa foral. A lo largo de 2008 la Seguridad Social dotó créditos para esta prestación por 159,55 millones de euros, habiendo abonado 365 millones de euros en concepto de anticipo por esta deducción establecida por la Ley 35/2007, de 15 de noviembre.

En el nivel no contributivo, con datos de ejecución presupuestaria acumulados a diciembre de 2008 las prestaciones familiares reconocidas representaron un gasto de 1.209,41 millones de euros, un 21,16 por 100 más que el año anterior, mientras las prestaciones de maternidad reconocidas en este nivel supusieron 0,63 millones de euros, el 75 por 100 más que en 2007, año de su creación por la Ley Orgánica 3/2007.

205. El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2009 estimaba en 1.000 millones de euros el presupuesto de beneficios fiscales por nacimiento o adopción para 2008.

*Incremento del número
de procesos de prestación
por maternidad*

En 2008 se tramitaron un total de 359.160 prestaciones por maternidad, lo que refleja un aumento del 8,3 por 100 con respecto a 2007. En 5.575 casos fueron percibidas por el padre, en virtud de los supuestos en los que es posible la cesión del derecho. Pese a haber aumentado un 3,71 por 100, los procesos en los que los padres disfrutaban de una parte del permiso por maternidad siguen siendo todavía minoritarios representando tan solo el 1,5 por 100 del total de las prestaciones.

Una de las principales innovaciones de la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH), fue la creación de una prestación por paternidad exclusiva para los hombres, que contempla el descanso por nacimiento de un hijo, adopción o acogimiento y tiene una duración de 13 días ininterrumpidos. Desde enero de 2008 hasta diciembre de 2008 se gestionaron 279.556 procesos por paternidad, 79.404 procesos menos que por maternidad. El importe medio de la prestación fue de 758 euros lo cual generó un gasto total de 212 millones de euros.

Desde la aprobación de la LOIEMH en 2007 el derecho a la prestación de riesgo por embarazo se extiende también a los supuestos de riesgo durante la lactancia. En febrero de 2009 se gestionaron un total de 13.015 procesos de riesgo de embarazo, de los cuales 12.595 eran por cuenta ajena y 420 por cuenta propia. El número de procesos por riesgo durante la lactancia apenas llegaba a los 500.

En conjunto, con datos de ejecución presupuestaria acumulados a diciembre de 2008 las obligaciones reconocidas por la Seguridad Social en concepto de prestaciones contributivas de maternidad, paternidad y riesgo durante el embarazo sumaron 2.209,06 millones de euros, lo que representa un aumento del 23,6 por 100 con respecto al año anterior.

7.6. SERVICIOS SOCIALES Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

7.6.1. La situación de los servicios sociales

Los servicios sociales se encuentran en un momento crucial de su desarrollo al constituir la base sobre la que ha de asentarse el nuevo sistema de atención a las personas en situación de dependencia. La precariedad del sistema de servicios sociales en España, establecido sobre una infraestructura débil en comparación con otros países del entorno, convirtió al ambicioso proyecto de atención a la dependencia en un potencial coadyuvante para la definitiva consolidación de ese sistema. Sin embargo, la incardinación de la infraestructura de atención a la dependencia en la escasamente desarrollada red de servicios sociales, si bien, hasta ahora, ha servido para poner de manifiesto sus carencias, no parece estar dando frutos en su solución. Así, la puesta en marcha del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), se ha caracterizado por un

claro predominio de las prestaciones económicas, en detrimento de los servicios, postergando la inversión en el desarrollo y mejora de las infraestructuras para la prestación de servicios de calidad, lo que, dada la premura con la que se inauguró el SAAD, no parece ilógico, pues la red de servicios sociales no estaba preparada para absorber a un nuevo y numeroso contingente de personas con necesidades de atención.

Por ello, es urgente que una parte de la financiación se dedique a la inversión en infraestructuras, pero distinguiendo de manera nítida sectores y funciones para evitar el solapamiento del Sistema de Servicios Sociales y el SAAD, ya que, de otro modo, se corre el riesgo de diluir el complejo entramado de funciones asumidas hasta ahora por los servicios sociales, en lo que ha venido a llamarse el cuarto pilar del estado de bienestar, en detrimento de colectivos distintos de las personas dependientes que vienen siendo atendidos por esos servicios.

En 2008 se cumplieron veinte años desde la puesta en marcha del Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en corporaciones locales, que nació con el objeto de articular la cooperación económica y técnica entre las distintas administraciones, para financiar conjuntamente la red de atención de servicios sociales municipales, garantizando las prestaciones básicas a los ciudadanos. En estos años la red que integra ha experimentado un notable desarrollo, que se dio de manera especial en los primeros de su puesta en funcionamiento. Sin embargo, desde el año 2000 el Plan pareció estancarse tanto desde el punto de vista de la cobertura poblacional como desde la financiación de las distintas administraciones. No obstante, a partir de 2004 el ritmo de incorporación se ha recuperado con creces,

Las prestaciones básicas del Sistema

CUADRO III-39. EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DEL PLAN CONCERTADO

Año	Municipios		Población de referencia	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
1988	2.825	36	16.270.009	45
1990	6.339	81	30.103.483	83
1992	6.053	80	30.195.269	83
1994	6.118	81	33.813.155	94
1996	6.166	81	34.036.430	94
1998	6.507	86	35.924.837	97
2000	6.536	86	36.252.599	97
2001	6.552	86	36.614.605	97
2002	6.568	86	37.565.584	97
2003	6.594	87	38.263.455	98
2004	6.590	87	40.026.650	98
2005	7.420	98	40.497.671	99
2006	7.406	97	41.390.212	99

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Sociales*, 2007.

CUADRO III-40. FINANCIACIÓN DEL SISTEMA, 1988-2006

(Miles de euros)

Año	Corporaciones locales		CCAA		MTAS	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
1988	14,5	41	11,5	33	9,0	26
1990	52,4	41	42,5	33	33,1	26
1992	89,1	44	65,0	32	49,3	24
1994	150,6	54	78,6	28	51,5	18
1996	227,3	59	93,1	24	63,2	16
1998	238,1	56	113,7	27	72,1	17
2000	281,7	57	130,8	26	84,0	17
2002	326,7	56	166,1	28	90,8	16
2003	372,8	58	183,3	28	90,8	14
2004	436,6	60	202	28	90,8	12
2005	506,7	61	232,4	28	90,8	11
2006	486,6	58	261,5	31	90,8	11

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Sociales*, 2007.

especialmente gracias a la agregación de todos los municipios de Castilla-La Mancha, registrándose más de ochocientas nuevas incorporaciones, lo que se ha traducido en una cobertura municipal del 98 por 100. En términos de población, el Plan supera ya el 99 por 100.

De acuerdo con datos de memoria anual del Plan, las corporaciones locales asumen la mayor parte del gasto, lo que vienen haciendo desde su inicio. En la actualidad aportan en torno al 60 por 100 del gasto total, lo que supone un importante incremento desde el 41 por 100 del año 1988. Por su parte, las Administraciones autonómicas, que al principio alcanzaban un porcentaje de participación del 33 por 100, redujeron su participación desde mediados de los años noventa y sólo han recuperado su implicación financiera en el último ejercicio. La Administración central, mientras tanto, ha ido reduciendo su aporte financiero desde el 26 por 100 inicial hasta el 11 por 100 de 2006.

No obstante, conviene tener presente, tal como se aclara en la memoria anual, que mientras que algunas comunidades autónomas se limitan a comprometer crédito y justificar gasto por la misma cantidad que la AGE, otras además de ese crédito, reflejan todas aquellas partidas que contribuyen a financiar su red de servicios sociales de atención primaria o, al menos, las referidas a los centros de servicios sociales. Lo que no permite abordar con precisión la comparación entre comunidades autónomas y obliga tomar con cierta cautela los datos del conjunto.

7.6.2 El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

En 2008 se cumplieron dos años desde la aprobación de la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia²⁰⁵ (LAAPD). En ese tiempo se han registrado importantes avances en la protección de las personas que por diversas circunstancias no pueden valerse por sí mismas, empezando por el reconocimiento de su derecho a ser atendidas a través de los medios dispuestos por el Estado. Pero también se ha revelado la existencia de deficiencias importantes en el SAAD, cuyo funcionamiento arrancó en enero de 2007. Algunas de estas deficiencias responden a circunstancias previas a su nacimiento, como la debilidad en España del sistema de servicios sociales sobre el que se apoya y que configura la infraestructura básica para la aplicación de la ley. Otras reflejan algunos problemas relacionados con el diseño y la puesta en marcha del sistema, como la complejidad del sistema competencial en la materia, que con toda probabilidad irán solventándose a medida que se avance en su desarrollo. En todo caso, debe recordarse que el SAAD había sido objeto de estimaciones muy positivas en años pasados, y que hasta el momento los pronósticos quedan lejos de cumplirse²⁰⁶.

Sin embargo, a pesar de las dificultades, el balance de estos dos años de andadura tiene que ser positivo, puesto que el nuevo sistema supone el inicio de un cambio de modelo en la protección de un riesgo que venía considerándose un asunto de ámbito privado. Tampoco puede dejar de tenerse en cuenta el esfuerzo institucional para poner en marcha una nueva estructura en plazo muy breve. Todas estas circunstancias deben animar a la reflexión sobre las posibilidades reales de avance en la protección de la población dependiente, para extraer el mayor rendimiento en términos de mejora de la calidad de vida y generación de empleo. Y ello teniendo en cuenta el calendario de aplicación de la ley, que prevé la incorporación al sistema de todas las personas en situación de dependencia antes del año 2015²⁰⁷.

A. Desarrollo de la LAAPD

En 2008 siguió avanzándose en el desarrollo de la Ley 39/2006, con la aprobación de normas de diverso rango. Entre ellas cabe destacar dos resoluciones del último mes del año, que hacían públicos sendos acuerdos del Consejo Territorial del SAAD: el acuerdo sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y criterios de copago y el acuerdo sobre criterios comunes de acreditación de centros y servicios del SAAD, que fue aprobado con bastante retraso.

205. Ley 39/2006 de Promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia. Véase también Dictamen CES 3/2006 sobre el Anteproyecto de Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

206. Tal como se recogía en la *Revista del Ministerio de Trabajo*, número 60, de 2006, se estimó un potencial de empleo de entre 160.000 y 262.735 puestos de trabajo en el periodo 2005-2010.

207. 2007: grado III, niveles 2 y 1; 2008-2009: grado II, nivel 2; 2009-2010: grado II, nivel 1; 2011-2012: grado III, nivel 2; 2013-2014: grado III, nivel 1.

CUADRO III-41. PRINCIPALES DESARROLLOS NORMATIVOS DE LA LAAPD

RD 504/2007, de 20 de abril	Aprueba el baremo de valoración
RD 614/2007, de 11 de mayo	Aprueba el nivel mínimo de protección
RD 615/2007, de 11 de mayo	Regula Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia
Resoluciones de 23 de mayo de 2007, del IMSERSO	Marco de cooperación interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la AGE
	Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD en materia de valoración de la situación de dependencia
Orden TAS/1459/2007, de 25 de mayo	Sistema de Información del SAAD y fichero de datos de carácter personal
RD 727/2007, de 8 de junio	Criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas
Resolución de 16 de julio de 2007, del IMSERSO	Procedimiento a seguir para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones
Orden TAS/2632/2007, de 7 de septiembre	Convenio especial en el sistema de la Seguridad Social, (cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia)
RD 6/2008, de 11 de enero	Cuantía del nivel mínimo de protección garantizado
RD 7/2008, de 11 de enero	Cuantías máximas de las prestaciones económicas
Resolución de 18 de enero de 2008, de la Secretaría General Técnica	
RD 179/2008, de 8 de febrero	Modifica el RD6/2008 sobre el nivel mínimo de protección
Orden ESD/1984/2008, de 4 de julio	Crea la Comisión Especial para la mejora de la calidad del SAAD
Resolución de 8 de agosto, del IMSERSO	Marco de cooperación interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación de 2008
Resolución del 2 de diciembre, de la Secretaría de Estado de Política Social	Acuerdo del Consejo territorial sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y criterios de copago
Resolución del 2 de diciembre, de la Secretaría de Estado de Política Social	Acuerdo del Consejo territorial sobre criterios comunes de acreditación de centros y servicios del SAAD
RD 73/2009, de 30 de enero	Prestaciones económicas para el ejercicio 2009
RD 74/2009, de 30 de enero	Nivel mínimo de protección garantizado en 2009
RD 99/2009, de 6 de febrero	Modifica el RD 614/2007. Nivel mínimo de protección

B. Evolución del SAAD

De acuerdo con el calendario de aplicación de la Ley, entre 2008 y 2009 entrarán en el Sistema las personas dependientes con grado II, es decir, con dependencia severa²⁰⁸, de nivel 2, lo que supondrá un importante aumento de la población a atender. Mientras transcurre este plazo, se siguen presentando solicitudes: hasta marzo de 2009 el número de éstas alcanzaba las 788.288, medio millón más que hace un año. Al igual que en el año anterior, se registra una notable variabilidad en función de la comunidad autónoma de presentación, lo que se explica en términos de volumen por las diferencias poblacionales, no así en términos de porcentaje sobre la población de cada comunidad. De hecho, bajo el supuesto de unos porcentajes

208. Cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no requiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal.

CUADRO III-42. SOLICITUDES, VALORACIONES Y DICTÁMENES

(Situación a 1 de marzo de 2009)

Ámbito territorial	Solicitudes		Valoraciones		Dictámenes		
	% población N.º CCAA	% Total solicitudes	N.º	% solicitudes	N.º	% solicitudes	
Andalucía	254.870	3,11	32,33	216.434	84,9	198.158	77,7
Aragón	30.489	2,30	3,87	28.154	92,3	28.243	92,6
Asturias	25.588	2,37	3,25	22.140	86,5	19.787	77,3
Baleares	16.997	1,58	2,16	14309	84,2	13220	77,8
Canarias	20.107	0,97	2,55	14.775	73,5	12.082	60,1
Cantabria	13.256	2,28	1,68	12826	96,8	12826	96,8
Castilla y León	37.876	1,48	4,80	37.847	99,9	37.847	99,9
Castilla-La Mancha	49.389	2,42	6,27	43.636	88,4	41.055	83,1
Cataluña	113.171	1,54	14,36	109.518	96,8	109.518	96,8
C. Valenciana	37.689	0,75	4,78	34.059	90,4	34.059	90,4
Extremadura	26.689	2,43	3,39	22.383	83,9	18.425	69,0
Galicia	52.698	1,89	6,69	43.756	83,0	43.756	83,0
Madrid	36.222	0,58	4,60	36.206	100,0	36.206	100,0
Murcia	16.180	1,13	2,05	16.161	99,9	16.161	99,9
Navarra	18.099	2,92	2,30	16.942	93,6	16.942	93,6
País Vasco	27.854	1,29	3,53	27.386	98,3	27.386	98,3
La Rioja	8.590	2,71	1,09	8.271	96,3	8.553	99,6
Ceuta y Melilla	2524	1,70	0,32	2276	90,2	2437	96,6
TOTAL	788.288	1,71	100	707.079	89,7	676.661	85,8

Fuente: IMSERSO, 2009.

de dependencia similares en todo el territorio nacional, solo cabe especular sobre la información suministrada en cada comunidad autónoma y en todo caso, sobre las expectativas generadas en cada una.

Andalucía, que presenta la población más abultada, continua registrando el mayor volumen de solicitudes (casi 255.000), que se corresponde, además, con el mayor porcentaje de población solicitante (3 por 100). Siguiendo la lógica del volumen poblacional, Cataluña arroja la segunda cifra más alta (113.171 solicitudes) y a cierta distancia, Galicia (52.698), Castilla-La Mancha (49.389), Castilla y León (37.876), Comunidad Valenciana (37.689) y Madrid (36.222). Sin embargo, éstas últimas presentan los porcentajes más bajos de solicitud sobre sus poblaciones.

En lo relativo a los perfiles demográficos básicos de los solicitantes, los datos publicados por el SAAD muestran, en línea con las previsiones fundamentadas en las prevalencias de la discapacidad, que la gran mayoría (dos tercios del total) son mujeres. En cuanto a las edades, ocho de cada diez superan los 65 años.

Descendiendo al detalle de los grupos de edad para cada sexo, se aprecia, igualmente en consonancia con las tasas de discapacidad, que hasta los 64 años, el número de solicitantes varones supera al de mujeres. Pero a partir de los 65 años la

CUADRO III-43. PERFIL DE LA PERSONA SOLICITANTE: SEXO Y EDAD

(En porcentajes)

Edad	Sexo			Total
	Mujer	Hombre	Sin especificar	
Sin especificar	628	327	1.166	2.121
	0,13	0,13	3,43	0,27
De 0 a 3	2045	2359	92	4.505
	0,41	0,92	0,27	0,57
De 4 a 18	8.564	11.123	436	20.123
	1,72	4,34	1,28	2,55
De 19 a 30	9.848	11.312	859	22.019
	1,98	4,41	2,53	2,79
De 31 a 45	17.723	20.088	1.646	39.457
	3,56	7,83	4,84	5,0
De 46 a 54	13.156	13.349	919	27.424
	2,64	5,2	2,71	3,48
De 55 a 64	21.660	19.466	1113	42.239
	4,35	7,59	3,28	5,36
De 65 a 79	139.905	76.979	5.027	221.911
	28,11	3000	14,8	28,15
80 y más	284.215	101.558	22.716	408.489
	57,1	39,58	66,86	51,82
TOTAL	497.753	256.561	33.974	788.288
	100	100	100	100

Fuente: IMSERSO, 2009.

proporción se invierte radicalmente, de forma que siete de cada diez mayores de esa edad son mujeres²⁰⁹.

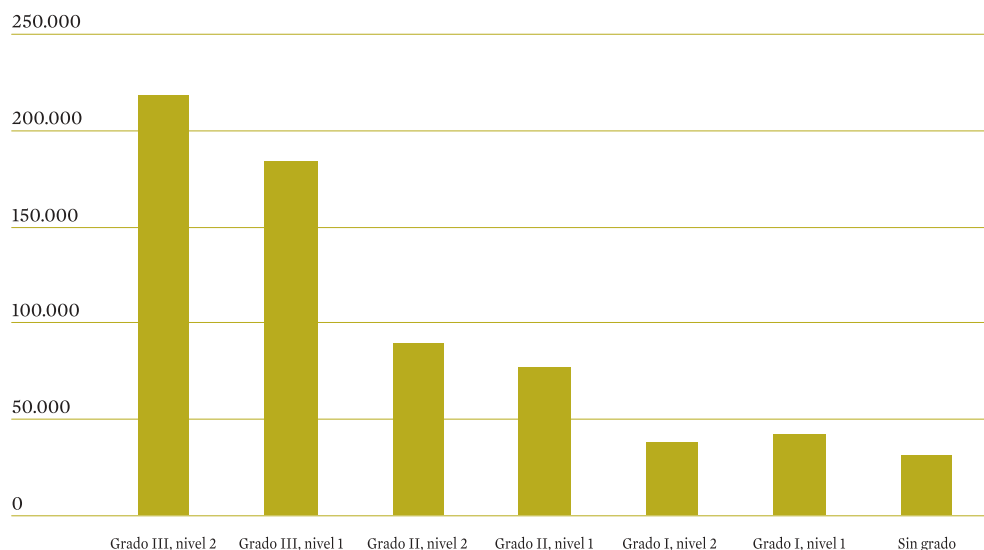
El volumen de la población a la que se ha reconocido el derecho a ser atendida a través del SAAD viene dado por el número de dictámenes realizados. De acuerdo con los últimos datos, dicha población está integrada por 676.661 personas, el 86 por 100 de las que solicitaron la valoración. También en este caso se encuentran notables diferencias territoriales, de modo que en la comunidad de Canarias el porcentaje de dictámenes no supera el 60 por 100 de las solicitudes, ni en la de Extremadura el 69 por 100, frente a otras como Castilla y León, Murcia o Madrid, que presentan un 100 por 100.

El grado y nivel de dependencia reconocidos en el dictamen indican, por su parte, la gama de prestaciones a la que tendrá derecho el futuro usuario y el momento en que podrá ser incorporado como tal al sistema²¹⁰. Siguiendo los datos actualizados en marzo de 2009, casi 490.000 personas lo tienen ya, por habérseles reconocido los grados III-1, 2 y II-1, de forma que ya podrían estar recibiendo atención mediante el servicio o prestación asignado.

209. Cerca de 28.000 solicitudes de personas mayores de 65 años no registran el sexo, por lo que quedan fuera del cómputo.

210. Véase calendario de aplicación de la Ley.

GRÁFICO III-35. GRADOS Y NIVELES DE DEPENDENCIA

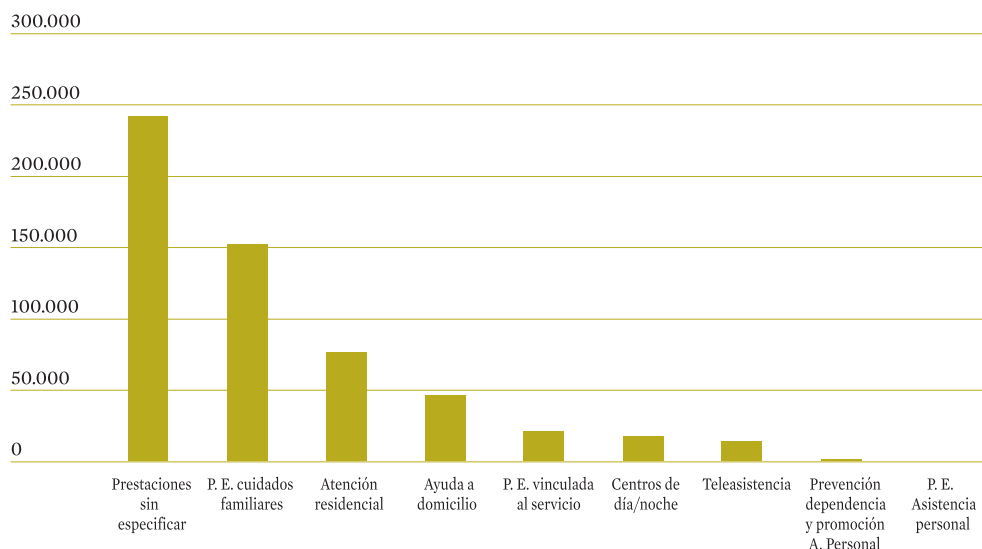


Fuente: IMSERSO, 2009.

Llama la atención el hecho de que la mayor parte de los dictámenes se concentre en los grados más agudos de dependencia, ya que los 186.717 dictámenes restantes corresponden a grados y niveles por debajo del II-1. Esto significa que la población reconocida como dependiente lo es en su mayoría gran dependiente o dependiente severo (72 por 100), mientras que sólo el 27 por 100 ha sido valorado como moderado. La estructura resultante es paradójicamente contraria a la que muestra la población con discapacidad y a la exhibida por las poblaciones dependientes de otros países del entorno, lo que hace pensar en una irregular aplicación del baremo. Esta situación se da en todas las comunidades autónomas, aunque algunas muestren este rasgo de manera más acusada (Murcia, Canarias, Navarra y Comunidad Valenciana), llegando en alguna ocasión a concentrar más del 80 por 100 de los casos en los niveles más agudos de dependencia. Esta situación urge a una pronta homogeneización de los criterios de aplicación del baremo.

Una vez reconocido el grado de dependencia, la comunidad autónoma pacta con el futuro usuario un plan individual de atención (PIA) que recoge la prestación y/o el servicio/s de los que podrá beneficiarse. La claridad sobre el cómputo de los servicios y prestaciones asignadas al total de la población con el derecho reconocido es de la mayor importancia para la correcta asignación de recursos al sistema. Sin embargo, hasta la fecha, los datos publicados al respecto adolecen de falta de ella, poniendo de relieve un evidente problema en la información que procede de las administraciones autonómicas. Así, de las 567.068 prestaciones reconocidas, un 42 por 100 consta como

GRÁFICO III-36. PRESTACIONES RECONOCIDAS



Fuente: IMSERSO, 2009.

prestaciones sin especificar. En este sentido, es también patente la falta de información acerca del gasto realizado por las distintas comunidades autónomas en protección a la dependencia.

Por otro lado, el 58 por 100 restante presenta un notable sesgo hacia las prestaciones económicas, que la ley había previsto como excepcionales, dando idea de la escasez de servicios en todas las comunidades autónomas, toda vez que la infraestructura disponible es coincidente con la red de servicios sociales y que ésta se encuentra escasamente desarrollada en España. El hecho de que las prestaciones económicas sean predominantes refleja además el peso de la tradición de los cuidados familiares, de los que se han venido haciendo cargo las mujeres, pero también que la prestación de servicios resulta más costosa ya que, entre otras cosas, haría necesario asumir la creación de infraestructuras nuevas.

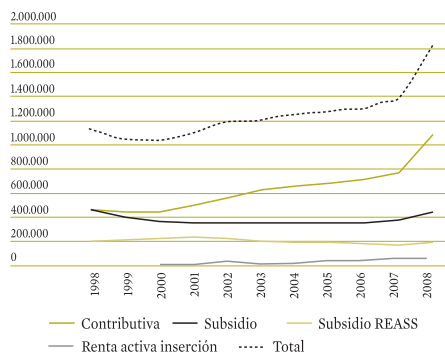
7.7. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

Como consecuencia del deterioro de la actividad económica, y tal y como se ha analizado en detalle en el capítulo II de esta Memoria, el desempleo medido según la EPA alcanzó los 3,2 millones parados en el cuarto trimestre de 2008²¹¹. En el conjunto del año, los beneficiarios de la protección por desempleo también han experimentado un notable aumento, en especial a partir del mes de julio, en el que se produjo una incorporación de casi cien mil nuevos perceptores respecto al mes anterior. En diciembre

211. Véase epígrafe 1.2.1 del capítulo II de esta Memoria.

GRÁFICO III-37

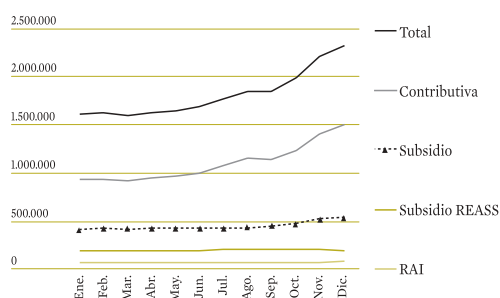
BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR
DESEMPLEO, 1998-2008
(En medias anuales según tipo de prestación)



Fuente: SPEE.

GRÁFICO III-38

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR
DESEMPLEO 2008
(Último día de cada mes)



se habían alcanzado los 2,3 millones de beneficiarios, con 710.609 perceptores más que en el mes de enero del mismo año. En ese mismo mes se realizaron un total de 582.299 nuevas solicitudes de prestaciones por desempleo, lo que supone un incremento del 67,7 por 100 respecto a 2007. Es evidente que esta situación, que ha desbordado todas las previsiones, pone a prueba la capacidad de respuesta del sistema de protección social ante la contingencia del desempleo.

En diciembre de 2008²¹², el número de beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo se situó en 1,5 millones, aumentando un 71 por 100 respecto al año anterior y multiplicando casi por diez el ritmo de incremento del 8,3 por 100 producido en 2007. Una vez desagregadas las cifras por sexo, puede observarse la diferente magnitud de este aumento, que supone un crecimiento del 80,8 por 100 para los hombres, mientras que en el caso de las mujeres sería de un 34,7 por 100.

En el caso de los trabajadores migrantes, tanto comunitarios como extracomunitarios, que representan un 13,46 por 100 sobre el total de beneficiarios en diciembre de 2008, el número de beneficiarios de prestaciones por desempleo ascendió en el mismo mes a 311.953, experimentando un incremento del 104 por 100 respecto al año anterior. El grueso de la cifra (79 por 100) corresponde a beneficiarios de prestación contributiva, cuyo incremento ha sido de un 97 por 100 respecto a 2007.

212. Como se ha señalado anteriormente, debido al importante incremento del número de perceptores de prestaciones a partir del mes de julio, los datos a los que se hará referencia corresponden al mes de diciembre de 2008, mientras que la evolución de las medias anuales puede observarse en los correspondientes cuadros y gráficos adjuntos.

CUADRO III-44. PERIODO MEDIO DE DERECHO RECONOCIDO DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA POR DESEMPLEO, 2003-2008

(En meses, por edad de los beneficiarios)

Edades	2003	2004	2005	2006	2007	2008
De 16 a 19 años	5,82	5,67	5,64	5,57	5,41	5,81
De 20 a 24	9,07	9,33	9,47	9,32	9,09	9,49
De 25 a 29	12,63	12,87	13,12	13,14	12,78	12,71
De 30 a 34	15,18	15,42	15,58	15,56	15,11	14,76
De 35 a 39	15,56	15,76	15,92	15,92	15,55	15,32
De 40 a 44	15,69	15,76	15,84	15,70	15,33	15,18
De 45 a 49	16,00	16,06	16,14	15,91	15,42	15,34
De 50 a 54	17,36	17,84	17,83	17,41	16,83	16,45
De 55 a 59	19,69	19,73	19,77	19,63	19,20	18,44
De 60 y más	21,25	21,24	21,23	21,08	20,81	20,28
TOTAL	15,12	15,39	15,59	15,51	15,12	14,74

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

En cuanto a la edad de los perceptores, el 74 por 100 tiene entre 25 y 54 años. Es de destacar el aumento del 66 por 100 en los perceptores de esta franja de edad respecto al año anterior, en coherencia con la ya comentada mayor intensidad del desempleo en las edades centrales, especialmente entre los hombres.

En cuanto al periodo medio reconocido de la prestación contributiva, se puede observar una disminución del mismo respecto a los cinco años anteriores, en los que se había mantenido por encima de los 15 meses, descendiendo en 2008 a 14,7.

Es destacable el mayor periodo de reconocimiento cuando se trata de beneficiarios mayores de 60 años (20,2 meses), seguidos de los beneficiarios que se encuentran en la franja de edad de 55 a 59 años (18,4 meses).

Los beneficiarios de capitalización de la prestación contributiva han experimentado un aumento del 6 por 100 respecto al año anterior, pasando de los 154.473 beneficiarios en 2007 a 164.196 en 2008. Dicho incremento confirma la tendencia de los últimos cinco años, en los que no ha dejado de incrementarse el número de los mismos. Sin embargo, el periodo medio capitalizado ha disminuido 6 días respecto a 2007, pasando de los 136 a los 130 días. En el mismo sentido, también puede observarse una disminución de la cantidad total capitalizada por cada trabajador, que pasa de los 3.887,63 euros en 2007 a 3.692,64 en 2008.

Respecto al peso de cada una de las causas del derecho a percibir prestaciones contributivas en la cifra total, destaca en primer lugar la finalización de contrato (54 por 100), seguida de “otras” formas de cese por despido²¹³ (40 por 100) y de la extinción derivada de un expediente de regulación de empleo (3 por 100).

*Fin de contrato temporal,
principal causa del
derecho a la percepción*

213. Entre las causas de mayor peso en esta categoría estarían incluidos los despidos cuya improcedencia reconoce el empresario con anterioridad al acto de conciliación, poniendo a disposición del trabajador la

CUADRO III-45. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR DESEMPLEO SEGÚN CAUSA DEL DERECHO
(Miles, último día de cada mes)

Años (media anual)	Total	Acta conciliación	Cese por despido		Expedientes de regulación de empleo		Fin contrato	Otras causas
			Sentencia Juzgado de lo Social	Otras	Extinción	Suspensión y desempleo parcial		
2000	446,7	120,8	14,2	30,6	37,4	1,4	236,4	5,8
2001	501,3	134,2	13,1	36,8	39,7	1,9	269,3	6,3
2002	565,9	139,1	13,5	66,2	41,6	2,3	296,3	6,9
2003	630,4	76,4	9,8	166,9	41,3	2,4	326,9	6,7
2004	663,2	40,2	7,3	227,5	42,4	2,1	337,2	6,4
2005	687,0	31,8	7,3	256,0	40,8	2,2	342,5	6,3
2006	720,4	25,8	7,3	283,0	37,0	1,8	359,1	6,5
2007	780,2	16,2	5,8	311,1	35,3	1,8	394,7	15,4
2008	1.100,9	11,7	6,1	439,5	39,3	3,3	580,2	20,7

Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Por lo que respecta a la variación interanual, tomando de nuevo como referencia el mes de diciembre, los beneficiarios por causa de la no renovación de contratos temporales aumentaron un 73,6 por 100 con respecto al año anterior (812.300 frente a 467.900). El segundo gran bloque de extinciones contractuales que se encuentran en el origen de la prestación son los supuestos de cese por despido, dentro de los que llama poderosamente la atención la evolución de las encuadradas como “otras causas”, que constituyen el principal origen dentro de este grupo y que aumentan un 75 por 100. Finalmente, llama especialmente la atención el notable aumento de las prestaciones que tienen su causa en la suspensión del contrato de trabajo y desempleo parcial a consecuencia de un expediente de regulación de empleo que, aun representando en volumen una exigua cantidad en comparación con las dos anteriores, se han triplicado con creces con respecto al año anterior (7.200 frente a los 2.200 de 2007).

La cuantía media bruta de las prestaciones contributivas se sitúa en 2008 en 26,84 euros diarios, habiendo experimentado un incremento del 5,5 por 100 respecto a la media de 2007. Cabe resaltar que la cifra en el caso de las mujeres se sitúa por debajo de la media con 23,98 euros diarios.

La intensidad del aumento del desempleo se hizo notar también en el nivel asistencial que, con 734.093 beneficiarios registrados a finales de diciembre, había acusado un incremento superior al 37 por 100 con respecto al mismo mes del año anterior. Ello significa que,

Nivel asistencial

indemnización correspondiente, con arreglo a la modificación del artículo 56.2 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores introducida por la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de Medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. En total representaron el origen de 376.889 prestaciones reconocidas en 2008 (el 85,7 por 100 del total). Para un análisis más detallado de las distintas causas de salida de la ocupación, véase capítulo II.1.2.2.

aunque como se ha visto la gran mayoría de los nuevos parados habían generado derecho a la prestación contributiva por desempleo, concentrándose en ese nivel la gran mayoría del incremento de las prestaciones, también hay un volumen no desdeñable de personas que o no habían contribuido lo suficiente para generarla o la están agotando rápidamente.

Además, cambió significativamente el perfil de los beneficiarios, que ahora son con mayor frecuencia hombres y más jóvenes. Así, aunque las mujeres siguen siendo mayoría, se ha truncado la tendencia de creciente feminización de este nivel de la protección: si las mujeres en 2007 representaban el 58,3 por 100 del total de perceptores, un año después eran el 55 por 100 mujeres. Mientras un 46,6 por 100 de nuevos beneficiarios son hombres, la cifra de mujeres sólo ha crecido en un 28 por 100.

En cuanto a la edad, como en el caso de la contributiva, el mayor incremento se ha producido entre los hombres en la franja de edad de 25 a 54 años, que han pasado a representar el 62 por 100 frente a 41,6 por 100 en 2007. En cambio, el grupo de edad de mayores de 55 años, antes mayoritario (el 53,7 por 100 en 2007) ha pasado a representar el 30,8 por 100 sobre el total. Como puede observarse, este cambio les acerca al peso que venían presentando las mujeres, con un 67,8 por 100 de beneficiarias con una edad de entre 25 y 54 años y un 25 por 100 mayores de 55 años.

Atendiendo a la causa del derecho, a finales de diciembre de 2008, el 33,6 por 100 del más de medio millón de beneficiarios del subsidio asistencial registrados recibían el subsidio para mayores de 52 años, seguidos de los beneficiarios menores de 46 años que habían agotado la prestación contributiva (25,1 por 100) y de los beneficiarios que no habían cotizado el periodo suficiente para acceder a la prestación contributiva (22,1 por 100). Los beneficiarios mayores de 45 años que habían agotado la prestación contributiva representaban únicamente el 9,1 por 100 del total pero han experimentado un aumento de casi un 80 por 100 respecto a la cifra del año anterior.

Por séptimo año consecutivo ha descendido el número de beneficiarios del nivel asistencial de trabajadores eventuales agrarios (166.266), mientras que éstos siguen aumentando en la modalidad contributiva (13.212). En este sentido, también se ha incrementado el número de perceptores de renta agraria (31.478).

En cuanto al subsidio de desempleo, es importante recordar que, como regla general, tiene una duración de 6 meses prorrogables por periodos semestrales hasta un máximo de 18 meses. No obstante, para algunas modalidades la duración del subsidio es diferente y normalmente varía dependiendo de la edad y de la existencia de cargas familiares. En el caso de los beneficiarios mayores de 45 años con cargas familiares, el plazo máximo por el que podrán percibir el subsidio por desempleo se extiende únicamente hasta 30 meses, limitándose a un máximo de 24 meses cuando éstos sean menores de 45 años. En cambio, el subsidio para mayores de 52 años ofrece una más amplia protección que se extiende hasta el acceso del trabajador a la jubilación ordinaria. El grueso de nuevos beneficiarios del nivel asistencial pertenece, por tanto, a los grupos de edad que normalmente pueden alcanzar menor duración máxima de la prestación.

CUADRO III-46. BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO ASISTENCIAL POR DESEMPLEO, SEGÚN CAUSA DEL DERECHO

(Miles de personas, en media anual)

Años (media anual)	Agotamiento prestación				Fijos discontinuos	Periodo cotizado inferior al mínimo para acced. prest. contributiva	Emigrantes retornados	Liberados de prisión	Otros
	Total	Menores 46 años	Mayores 45 años	Mayores 52 años					
2000	367,9	75,4	22,9	138,3	11,6	96,9	13,5	8,6	0,5
2001	357,1	74,5	21,3	135,4	10,6	92,6	14,2	7,9	0,6
2002	354,1	77,1	20,6	139,6	9,6	85,7	14,1	6,7	0,5
2003	357,9	79,7	21,2	148,6	9,8	80,9	8,8	5,8	3,1
2004	362,7	79,8	21,5	156,1	8,9	75,3	5,6	5,2	10,3
2005	367,2	81,3	22,0	162,3	8,3	70,5	3,8	5,2	13,9
2006	373,8	82,0	22,5	166,5	8,1	67,9	2,8	5,3	18,8
2007	400,5	84,2	27,8	173,9	8,6	71,3	2,3	5,5	26,9
2008	479,9	110,8	39,5	183,2	8,6	96,7	2,4	6,3	32,4

Los datos no incluyen el subsidio para trabajadores eventuales agrarios.

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

En cuanto a la evolución de la renta activa de inserción, como nivel de protección subsidiario tanto de la prestación contributiva como del nivel asistencial y en el que prima la inserción ocupacional, el incremento en el número de perceptores en diciembre de 2008 respecto al año anterior fue de casi un 20 por 100, situándose el número de beneficiarios en 75.749, la cifra más alta desde su creación en el año 2000.

Renta activa de inserción

La renta activa de inserción se configuró en el momento de su creación como un instrumento de inclusión social activa, con una duración máxima de once meses, salvo en el caso de víctimas de violencia de género o personas con discapacidad, que podrán ser beneficiarios de hasta tres programas de renta activa. Sin embargo, en el actual contexto de desempleo, no cabe considerarla como un tercer nivel de la protección social por desempleo que pudiera dar una respuesta de alcance general a los supuestos de agotamiento de la prestación asistencial, dadas sus limitaciones en cuanto a los colectivos a los que va dirigida. Así, además de los señalados anteriormente, incluiría únicamente a los mayores de 45 años, los trabajadores emigrantes retornados y los beneficiarios de pensiones de invalidez no contributivas. Hasta el momento, no se ha divulgado información sobre funcionamiento, en especial por lo que hace a la reinserción laboral de sus beneficiarios, lo que sería deseable a partir del seguimiento de sus trayectorias.

La relación entre el volumen de demandantes de empleo no ocupados inscritos en los SPE y el volumen de los que perciben alguna modalidad de prestación por desempleo, tanto contributiva como asistencial, se habría situado en torno al 70 por 100 en 2008. Esta cifra proporciona una mera aproximación al nivel de cobertura del sistema de protección por desempleo, si bien presenta numerosas

*Alcance de la protección
por desempleo*

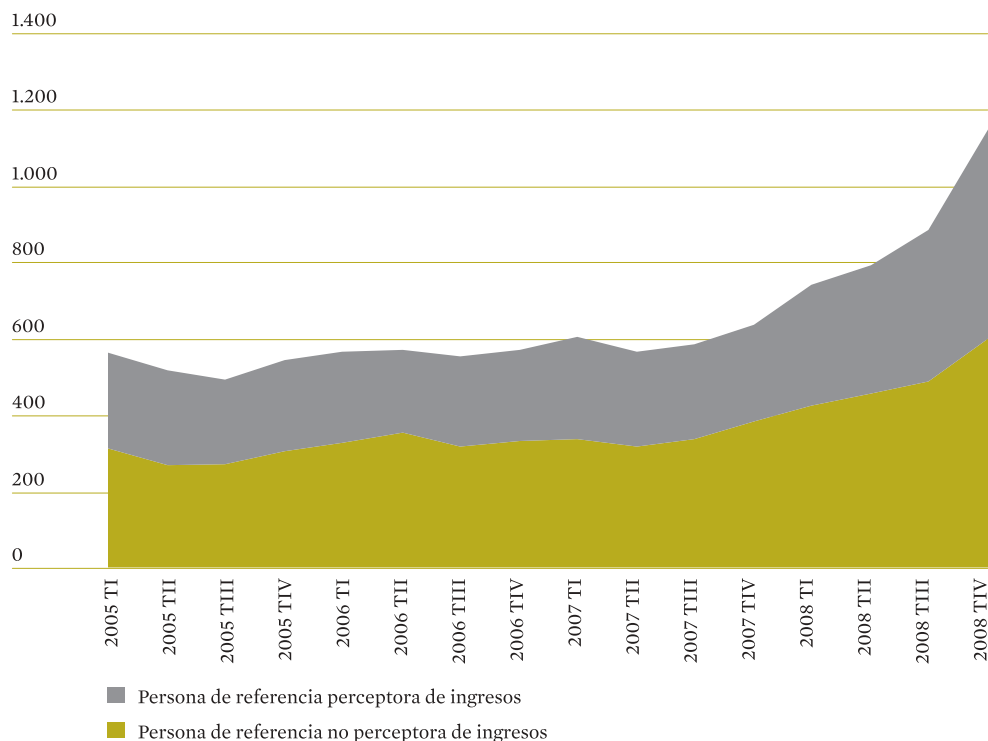
limitaciones, tanto las derivadas de la propia metodología de elaboración de la estadística como de la circunstancia de que la decisión de inscribirse como demandante de empleo en los SPE es libre, salvo en el caso de los perceptores de prestación. En cualquier caso, la consideración de la cifra anterior debería completarse con la visión que proporcionan los datos de la EPA, sin buscar en ningún caso una correspondencia que no puede darse entre fuentes de muy distinta naturaleza (en un caso, un registro; en el otro, una encuesta) y con diferentes ámbitos de análisis²¹⁴.

Así, según la EPA, en el cuarto trimestre de 2008 había 1.145,4 miles de hogares en los que la persona de referencia —la que aporta la principal fuente de ingresos en los hogares— estaba en paro, lo que suponía un aumento del 80,8 por 100 respecto al mismo trimestre del año anterior. En algo más de la mitad de los casos (52,4 por 100), esa persona no percibía ningún ingreso, ni en forma de pensiones o prestaciones públicas ni de ningún otro tipo. Con ser un dato a todas luces muy negativo, hay que señalar que se trata de una proporción que disminuyó en el periodo considerado: un año antes, el peso de estas situaciones representaba el 60,1 por 100. Ello significa que en este año, si bien ha aumentado espectacularmente el desempleo entre las personas de referencia, ha disminuido más de 7 puntos porcentuales la proporción de situaciones de mayor desprotección, lo que no deja de ser un reflejo de uno de los rasgos distintivos del paro en 2008: éste ha afectado en mayor medida que en anteriores crisis a la población masculina en edades intermedias (sobre todo en el tramo de 35 a 44 años, con un aumento del 82 por 100 en el número de desempleados), un tipo de desempleados que generalmente han cotizado lo bastante como para generar derecho a prestaciones del sistema de protección por desempleo o que no se han encontrado en esta situación antes (gráfico III-39).

El peor de los supuestos, en el que ni la persona de referencia ni ningún otro miembro del hogar percibían ingresos ni prestaciones, afectaba en el IV trimestre a 213,4 miles de hogares, arrojando un crecimiento del 78 por 100 respecto al año anterior. Dentro del total de hogares cuya persona de referencia estaba en paro, representaban el 18,6 por 100 (gráfico III-40).

214. En este sentido, buena parte de la explicación dada en el capítulo II, apartado III.1 sobre las divergencias entre las distintas fuentes, es extensible a la comparación entre los datos de la EPA y el registro público de desempleados del SPE (véase recuadro II-3 en ese mismo apartado). Así, la EPA contempla todas las personas en situación de desempleo, independientemente de que se encuentren inscritos o no en el SPE y de si cumplen o no los requisitos para acceder a las prestaciones del sistema, un colectivo más amplio que el de los inscritos en el SPE. A título ilustrativo, valga señalar que, según la EPA, en el IV Trimestre de 2008 el 61,8 por 100 de los parados se habían puesto en contacto con una oficina pública de empleo en su búsqueda de trabajo. Por otro lado, entre los parados registrados por la EPA hay colectivos que, a tenor de su situación profesional anterior a la de desempleo, es muy posible que no tengan derecho a protección por desempleo o que lo hayan consumido (entre ellos, los que eran trabajadores por cuenta propia o empleadores, los empresarios sin trabajadores o trabajadores independientes, las ayudas familiares o los cooperativistas que, en conjunto, representan en torno al 5 por 100 de los parados registrados por la EPA IV Trimestre, a los que cabría añadir una parte indeterminada del 26,7 por 100 de parados que dejaron su último empleo hace más de un año).

GRÁFICO III-39. VIVIENDAS FAMILIARES CUYA PERSONA DE REFERENCIA ESTÁ EN PARO, SEGÚN PERCIBA O NO INGRESOS, PENSIONES, PRESTACIONES O SUBSIDIOS



Se consideran perceptores de ingresos quienes hayan declarado tener trabajo, recibir una pensión de jubilación o de otro tipo o percibir subsidio de desempleo (estén inscritos o no como demandantes de empleo).
Fuente: INE, EPA.

Como se ha analizado en el capítulo II de esta Memoria, el inesperado aumento interanual del 71 por 100 en el número de beneficiarios de prestaciones por desempleo generó un fuerte desfase en el gasto con respecto a lo presupuestado, que hizo necesario el recurso a provisiones de carácter extraordinario²¹⁵. El mayor aumento en el gasto se originó en el capítulo dedicado a las prestaciones contributivas, que creció un 73 por 100 respecto al año anterior.

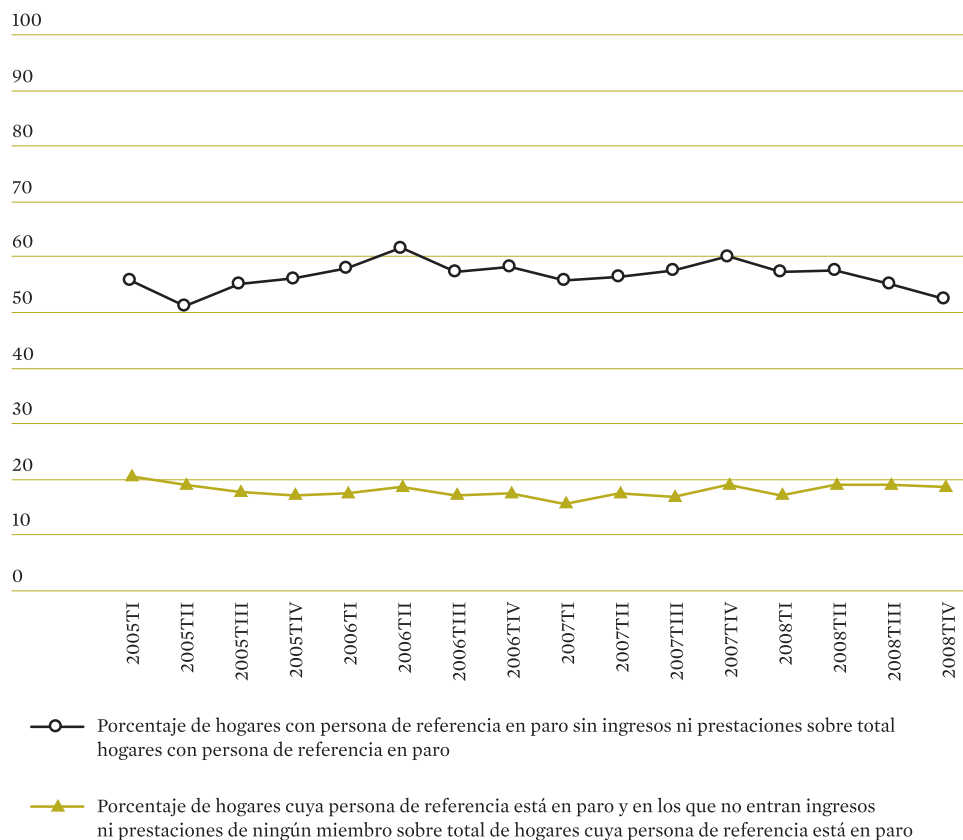
*Gasto en protección
por desempleo*

El gasto medio por beneficiario de prestaciones en diciembre de 2008 fue de 1.033,38 euros, lo que supone un incremento de un 5,6 por 100 respecto al mes de diciembre de 2007. Es de destacar que, según datos del SPEE, el 46,6 por 100 de los 1.100.879 beneficiarios de prestación contributiva en 2008 habían consumido entre uno y cuatro meses de prestación. En términos de protección social, dada la situación actual del mercado de trabajo y las perspectivas de evolución a corto plazo, resulta especialmente

215. Para un análisis pormenorizado del gasto en prestaciones, en el contexto general de las políticas de empleo, véase capítulo II.1.3 de esta Memoria.

GRÁFICO III-40. PESO DE LOS HOGARES CUYA PERSONA DE REFERENCIA ESTÁ EN PARO Y SIN INGRESOS NI PRESTACIONES Y DE AQUELLOS EN QUE NINGÚN OTRO MIEMBRO PERCIBE INGRESOS Y PRESTACIONES

(Porcentaje sobre el total de hogares con persona de referencia en paro)



Fuente: INE, EPA.

preocupante la situación de los parados de larga duración, que se acercan al momento del agotamiento de las prestaciones: el 74 por 100 del total de beneficiarios de la prestación contributiva en 2008 llevaba consumidos entre 16 y 24 meses de la prestación.

Una de las primeras novedades normativas adoptadas en el segundo semestre del año, coincidiendo con el claro empeoramiento de la situación del empleo, se produjo

Iniciativas en el ámbito de la protección por desempleo

en relación a los trabajadores migrantes, se ha aprobado en 2008 el Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre Abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen, desarrollado a su vez por el Real Decreto 1800/2008, de 3 de noviembre, que Establece los requisitos y condiciones que han de cumplir los beneficiarios de la modalidad de pago de la prestación señalada.

Podrán ser beneficiarios los trabajadores extranjeros extracomunitarios inscritos como demandantes de empleo, que se hallen en situación legal de desempleo y que teniendo reconocido el derecho a la prestación por desempleo de nivel contributivo asuman el compromiso de retornar a su país de origen y el de no retornar a España para residir o trabajar en el plazo de tres años. El 40 por 100 de la prestación se abonará en España, una vez reconocido el derecho, y el 60 por 100 restante se abonará en el país de origen en el plazo máximo de 90 días desde que se realizara el primer pago. Aunque este dato no se ha incorporado todavía a las estadísticas oficiales, según el MTIN a fecha 1 de abril de 2009, se habían acogido a esta medida 4.172 personas.

En el caso de los trabajadores extranjeros extracomunitarios, especialmente afectados por la caída del empleo debido a los sectores del mercado laboral en los que mayoritariamente participan, y las características de sus empleos así como a las condiciones de temporalidad, es obligado recordar la estrecha vinculación entre la vigencia de las autorizaciones de residencia y trabajo de las que sean titulares, su continuidad en una actividad laboral y la exigencia, como regla general, de una cotización mínima de seis meses por año para mantener su situación de regularidad administrativa²¹⁶, de acuerdo con lo establecido en la legislación de extranjería. El posible surgimiento a partir de 2009 de una bolsa de trabajadores extracomunitarios en una situación de irregularidad sobrevenida directamente relacionada con su caída en el desempleo, podría suponer un importante problema social²¹⁷.

Asimismo, como ya se ha comentado en el epígrafe 1.3 del capítulo II de esta Memoria, en diciembre entró en vigor el Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre, sobre las Medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda, que entre otras medidas aumenta el porcentaje de capitalización de la prestación por desempleo, con el fin de aumentar las posibilidades de que los trabajadores desempleados puedan convertirse en autónomos.

Por su parte, los trabajadores por cuenta propia, que en 2008 han experimentado una caída del empleo (aunque no comparable en intensidad y magnitud a la de los asalariados) principalmente en el caso de los autónomos sin asalariados (75.700 menos que en 2007) y de los miembros de cooperativas (6.200 menos), no han podido verse protegidos por la prestación por cese involuntario de la actividad profesional, prevista en la Ley 20/2007²¹⁸, por la que se Regula el Estatuto del Trabajo Autónomo, para el caso de los trabajadores autónomos dependientes, ya que todavía está pendiente de desarrollo la regulación de la prestación por cese de actividad cuya creación contempla dicha Ley para este colectivo.

216. Según lo establecido en el Reglamento de la Ley Orgánica de Extranjería, también se podrán renovar las autorizaciones de residencia y trabajo cuando el trabajador haya cotizado un mínimo de tres meses por año, haya cesado en el empleo por causas ajenas a su voluntad, haya buscado empleo de forma activa y cuente con un contrato de trabajo en vigor en el momento de solicitar la renovación de su autorización.

217. Su recién adquirida condición de extranjeros en situación irregular les impediría acceder a prestaciones tanto contributivas como asistenciales.

218. Ley 20/2007, de 11 de julio, por la que se Regula el Estatuto del Trabajo Autónomo.

Otras importantes medidas que afectarán a los beneficiarios de prestaciones por desempleo vienen recogidas en el Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas, que en la actualidad se encuentra en tramitación como Proyecto de Ley.

Esta norma recoge el derecho a la reposición de la duración de la prestación por desempleo de nivel contributivo para los trabajadores afectados por un expediente de regulación de empleo o procedimiento concursal que hayan visto temporalmente suspendidos sus contratos de trabajo o reducida su jornada y posteriormente se autorice la extinción de sus contratos. La resolución administrativa o judicial que autorice la suspensión o la reducción de jornada deberá haberse producido entre el 1 de octubre de 2008 y el 31 de diciembre de 2009, mientras que el despido o la resolución administrativa o judicial que autorice la extinción habrá de producirse entre la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-Ley y el 31 de diciembre de 2011.

Asimismo, se establece que a los desempleados que reúnan los requisitos para acceder al subsidio por desempleo no se les exigirá figurar inscritos como demandantes de empleo durante el plazo de espera de un mes, siempre que las situaciones protegidas se produzcan entre la fecha de entrada en vigor de la norma y el 31 de diciembre de 2009.

El artículo 5 del Real Decreto-Ley 2/2009, entre otras medidas de fomento del empleo, recoge una disposición especialmente novedosa que prevé bonificaciones por la contratación indefinida²¹⁹ de trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo. La bonificación será del 100 por 100 en la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes hasta que alcance un importe equivalente a la cuantía bruta de la prestación, subsidio o Renta Activa de Inserción que tuviera pendiente de percibir el trabajador en la fecha de inicio de la relación laboral. La influencia de esta medida en la activación del empleo estará determinada por la forma en que sea aplicada, ya que su utilidad no reside en la contratación de trabajadores que en cualquier circunstancia ya serían empleables, sino en la contratación de trabajadores que encuentren dificultades para su reincorporación al mercado laboral.

Como ha puesto de relieve la Comisión Europea, en el contexto actual de aumento del desempleo, las consecuencias sociales más graves serán padecidas por aquellos

*Respuestas desde la
protección social*

hogares en los que su principal sustentador se encuentre en una situación de desventaja en el mercado de trabajo y en la sociedad. La garantía de un apoyo adecuado a los beneficiarios de prestaciones puede significar la adaptación de las mismas en los Estados miembros, con el objetivo de mantener su poder adquisitivo, prestando especial atención a las prestaciones mínimas²²⁰. Es de destacar que

219. Hasta el 31 de diciembre de 2009.

220. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Propuesta de Informe Conjunto sobre protección social e inclusión social, COM (2009)58 final.

investigaciones recientes parecen apuntar a que durante los años de crecimiento económico se ha podido estar produciendo una utilización de las prestaciones por desempleo como rentas complementarias y no sustitutivas²²¹, lo que conllevaría un posible agotamiento del derecho en un breve periodo de tiempo, que agravaría la situación de los perceptores en los actuales momentos de crisis.

En este sentido, la Comisión Europea²²², recomienda a los Estados miembros el diseño y aplicación de una estrategia global integrada para la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral en la que se combine el apoyo a la renta mediante prestaciones adecuadas, con políticas de empleo activas en unos mercados de trabajo inclusivos. Entre las medidas a adoptar por los Estados, se encuentra la reconsideración de sus sistemas de protección social, cuando ello sea necesario, a fin de extender de manera efectiva a toda la población el derecho a unos recursos suficientes²²³.

La magnitud e intensidad del desempleo en España constituyen un desafío sin precedentes para el sistema público de protección por desempleo en una situación radicalmente distinta a la vivida en años anteriores, en la que la buena evolución del empleo había permitido incluso al sistema disfrutar de una situación financiera de superávit. Afrontar la necesidad de prevenir y evitar situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social y, sobre todo, facilitar que la transición de los desempleados al mercado laboral sea lo más corta posible requerirá, muy probablemente, continuar revisando la acción protectora del sistema de protección por desempleo en conjunción con el resto de mecanismos de sustitución de rentas en situaciones de carencia de ingresos en el ámbito de los servicios sociales, sin excluir las Rentas Mínimas de las comunidades autónomas, en orden a su adecuación al aumento de las situaciones de necesidad. Al mismo tiempo, debe incrementarse la eficacia en la actuación de los Servicios Públicos de Empleo, mejorando su función de intermediación y fomento de la empleabilidad de las personas en paro²²⁴.

8. Inmigración e integración social

El fenómeno inmigratorio viene siendo objeto de atención y de discusión política tanto europea como nacional dado su volumen y sus importantes repercusiones en todos

221. Yolanda F. Rebollo Sanz, “Influencia de la contratación temporal y las prestaciones por desempleo en el mercado laboral” Centro de Estudios Andaluces, diciembre de 2007. Parece asimismo que un número importante de beneficiarios regresa a la misma empresa tras agotar la prestación.

222. Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral. 2008/867/CE.

223. En este sentido, el incremento de las transferencias de renta a los colectivos más vulnerables constituye una de las medidas más eficaces para reactivar la demanda en la coyuntura actual de crisis y así se recomienda desde la instancias internacionales (FMI, OIT, Comisión Europea, ONU...). Véase epígrafe 3.6.3 del capítulo I de esta Memoria.

224. Para un análisis detallado de las políticas de empleo y de las medidas de fomento del empleo de carácter extraordinario adoptadas a lo largo de 2008 y primer trimestre de 2009, véase en esta Memoria, epígrafe II.1.3.2.

los ámbitos. Como es de sobra conocido, en España ha cobrado especial protagonismo en los últimos años como consecuencia de la fuerza e intensidad con la que se ha manifestado en un espacio de tiempo además relativamente corto. En apenas ocho años la población extranjera ha aumentado en más de cuatro millones, lo que sitúa a España como el país en el que se ha concentrado el mayor crecimiento de la población inmigrante en la Unión Europea (algunos años incluso por encima del 40 por 100 del total).

Con motivo de la crisis financiera internacional la inmigración vuelve ser objeto de atención, tratándose de calibrar las repercusiones que sobre los migrantes y las sociedades de acogida pueda tener el nuevo contexto, en especial teniendo en cuenta su origen predominantemente económico. En el caso concreto de España, se trata de la primera vez que, siendo país receptor de inmigrantes, atraviesa por una situación de crisis económica fuerte.

8.1. INICIATIVAS Y EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES

Lo acontecido en 2008 respecto a la inmigración en el ámbito europeo continúa la senda iniciada ya en 1999 en Tampere dirigida a desarrollar una política común de inmigración²²⁵. A este respecto, la Comisión emitió una comunicación²²⁶ en la que, si bien

Ámbito europeo apuntaba los avances logrados en los últimos años, planteaba la necesidad de avanzar mediante el establecimiento de un enfoque coordinado e integrado de la inmigración, para lo que proponía diez principios básicos, agrupándolos en tres grandes bloques: prosperidad, seguridad y solidaridad (recuadro III-13).

El siguiente paso hacia la política común de inmigración vino con la aprobación el 18 de junio por parte del Parlamento Europeo, y tras un proceso de discusión de tres años, de la Directiva de retorno de los inmigrantes en situación irregular²²⁷, con la que se pretende armonizar las distintas políticas existentes en el ámbito europeo sobre la materia. De conformidad con los principios generales del Derecho comunitario, dispone un conjunto horizontal de normas sobre la política de retorno aplicables a una población estimada de cerca de 8 millones de personas en situación irregular (recuadro III-14). La Directiva prevé un plazo de dos años para su transposición a las legislaciones de los Estados miembros y tres años en el caso de lo establecido en su artículo 13, apartado 4, sobre asistencia jurídica gratuita.

En el plano de las iniciativas políticas, promovido por la presidencia francesa y firmado en octubre de 2008, se alcanzó entre los países de la Unión Europea el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, articulado en torno a cinco objetivos: organizar la inmigración legal y favorecer la integración; combatir la inmigración irregular,

225. Comenzó en 1999 con el programa de Tampere (1999-2004) y prosiguió posteriormente con el de La Haya (2004-2009).

226. Comisión Europea, *Una política común de emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos*, COM (2008) 359 final, 17 de junio de 2008.

227. Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

garantizando el retorno a los países de origen o tránsito; fortalecer los controles fronterizos; aumentar la cooperación con los países de origen y tránsito y mejorar el sistema de asilo. Para la consecución de estos objetivos, el Pacto establece un paquete de medidas (recuadro III-15). La puesta en práctica del Plan se evaluará anualmente a partir de 2010, una vez que finalice el programa de La Haya.

RECUADRO III-13. PRINCIPIOS COMUNES BÁSICOS PARA EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN

Prosperidad

1. Normas claras y condiciones similares.
2. La inmigración con fines económicos debe adecuarse a las cualificaciones y las necesidades de los mercados laborales de la Unión Europea.
3. La integración es la clave del éxito de la inmigración.

Seguridad

4. Transparencia, confianza y cooperación entre los Estados miembros.
5. Utilización eficaz y coherente de los medios disponibles.
6. Asociación con terceros países.

Solidaridad

7. Política de visados que responda a los intereses de Europa y sus socios.
8. Gestión integrada de las fronteras.
9. Incrementar la lucha contra la inmigración ilegal.
10. Políticas de retorno sostenibles y efectivas.

Fuente: Comisión Europea, *Una política común de emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos*, COM (2008) 359 final, 17 de junio de 2008.

Por último, conviene destacar la aprobación del marco plurianual de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea para el periodo 2007-2012²²⁸. Cabe recordar que la Agencia comenzó su actividad en 2007 con el propósito de velar por el cumplimiento de los derechos fundamentales²²⁹.

228. El marco plurianual para la Agencia establece nueve ámbitos temáticos: a) racismo, xenofobia y la intolerancia asociada a los mismos; b) la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, y contra personas pertenecientes a minorías, así como por cualquier combinación de estos motivos; c) la indemnización a las víctimas; d) los derechos del niño; e) el asilo, la inmigración y la integración de los migrantes; f) los visados y los controles fronterizos; g) la participación de los ciudadanos de la Unión en el funcionamiento democrático de la Unión; la sociedad de la información; i) el acceso a una justicia eficaz e independiente.

229. Consagrados en la Carta de Derechos Fundamentales aprobada en Niza en 2000.

RECUADRO III-14. PRINCIPALES MEDIDAS DE LA DIRECTIVA DE RETORNO**Retorno voluntario**

La decisión de retorno contra los nacionales de terceros países en situación irregular establece un plazo de entre 7 y 30 días para la salida voluntaria.

Internamiento

Transcurrido el plazo de retorno voluntario, los nacionales de terceros países que sean objeto de procedimientos de retorno podrán ser internados en tanto se prepara el proceso de expulsión cuando haya riesgo de fuga. El periodo de internamiento será fijado por cada Estado miembro, no pudiendo superar los 6 meses (aunque excepcionalmente podrá prorrogarse por un periodo limitado no superior a 12 meses). La retención se hará en un centro de internamiento especializado. Cuando un Estado miembro no pueda proporcionar alojamiento en este tipo de centros podrá recurrir a un centro penitenciario, separando al extranjero de los presos ordinarios.

Decisión administrativa y judicial

El ingreso en centros de internamiento será decidido por las autoridades administrativas o judiciales. Cuando el internamiento haya sido ordenado por una autoridad administrativa, el control judicial deberá decidirse lo más rápidamente posible. Este periodo podrá dilatarse si se plantea una carga imprevista para la capacidad de las instalaciones del centro.

Asistencia legal gratuita

Los Estados miembros deberán proporcionar asistencia legal gratuita a los inmigrantes en situación irregular sin recursos.

Prohibición de reingreso

Las decisiones de retorno irán acompañadas de una prohibición de entrada si se incumple la obligación de retorno o si se dicta una resolución de expulsión sin plazo previo para efectuar la salida voluntaria. Dicha prohibición no podrá exceder los cinco años, salvo que el nacional de un tercer país represente una amenaza grave para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional.

Menores y familias

Los menores no acompañados podrán ser expulsados y entregados a determinados servicios de recepción en el Estado de retorno si no pueden ser entregados a un miembro de su familia. Los menores no acompañados y las familias con menores podrán ser internados como último recurso y por el menor tiempo posible.

RECUADRO III-15. EL PACTO EUROPEO DE INMIGRACIÓN Y ASILO: PRINCIPALES MEDIDAS PROPUESTAS

La gestión de la inmigración en la Unión Europea debe tener en cuenta la situación del mercado laboral.

Se impulsará la admisión de trabajadores cualificados.

Firma de acuerdos con los países de origen sobre gestión de la inmigración legal y lucha contra la irregular.

Cada Estado de destino habrá de tener en cuenta las capacidades de acogida del mercado de trabajo, los servicios sanitarios, escolares y sociales.

Las regularizaciones que lleven a cabo los Estados miembros no podrán ser generales y habrán de realizarse caso por caso, en el marco de las legislaciones nacionales, atendiendo a motivos humanitarios y económicos (la primera redacción del Pacto prohibía las regularizaciones generales y las que se fundamentaran en motivos económicos).

Invita a los países de la Unión Europea a poner en marcha “políticas ambiciosas para favorecer la integración en los países de acogida, con la perspectiva de que se instalen de manera duradera”.

Debe existir un equilibrio entre derechos y deberes y los inmigrantes deben respetar las leyes del país de acogida (este punto sustituye al contrato de integración obligatorio que aparecía en la primera redacción del Pacto).

Favorecer “el aprendizaje de la lengua y el acceso al empleo, factores esenciales de la integración” (en la primera redacción del Pacto, el aprendizaje de la lengua figuraba como obligación del inmigrante y en el Pacto definitivo aparece como obligación del Estado de acogida).

Se permitirá la reagrupación familiar en función de la vivienda, los recursos económicos de la familia y su conocimiento del idioma.

Reforzar la cooperación al desarrollo.

Incrementar las ayudas al retorno voluntario.

Creación en 2009 de una oficina europea de intercambio de información sobre demandas de asilo para llegar a instaurar en 2012 un procedimiento único de asilo y homogeneizar la condición de refugiado.

Necesidad de luchar contra la inmigración irregular, garantizando el regreso de los irregulares a sus países de origen o tránsito mediante la firma de acuerdos de readmisión.

Favorecer la cooperación entre los Estados miembros para que los extranjeros en situación irregular abandonen el territorio.

Se reforzarán los medios de la Agencia Europea de Fronteras, FRONTEX.

Solicita que se generalice el uso de visados biométricos antes del 1 de enero de 2012.

Reclama la puesta en marcha de un registro electrónico de entradas y salidas a partir de 2012.

Evolución de la población extranjera residente en España

En cuanto a España, los datos existentes respecto a la población inmigrante, no permiten comprobar aún los posibles efectos de la crisis sobre los flujos migratorios, dado que se refieren a 1 de enero de 2008, momento en el que la economía no había manifestado aún signos de empeoramiento, al menos notables, como sucediera posteriormente a partir del segundo semestre del año. No obstante, las proyecciones de población a corto plazo previstas por el INE sí muestran que tendrá lugar una severa modificación respecto a la tendencia de años anteriores. Concretamente, se calcula que las entradas de inmigrantes sufrirán una reducción importante, pasando de los cerca del millón registrados durante 2007, a unos 450 mil en 2010.

Ya en 2008, según los datos del INE a 1 de enero, se encontraban empadronados en España un total de 5.268.762 extranjeros, lo que representa el 11,41 por 100 del total de población empadronada en el país en la misma fecha (46.157.822). De éstos, un 40 por 100 son nacionales de Estados miembros de la Unión Europea.

En el último año, el número de extranjeros con autorización de residencia o certificado de registro ha aumentado en 494.485 personas alcanzándose a 31 de diciembre de 2008 una cifra de 4.473.499 autorizaciones de residencia o certificados de registro en vigor. En 11 años, el número de residentes extranjeros en España con la pertinente documentación administrativa en vigor casi se ha multiplicado por 7, pasando de los 609.813 de 1997 a cerca de 4,5 millones de personas registradas a 31 de diciembre de 2008 (cuadro III-47).

A través de la vía del contingente, que facilita la cobertura de puestos a través de ofertas genéricas en origen gestionadas por mecanismos de intermediación) se concedieron en 2008 un total de 33.385 autorizaciones, lo que significa un descenso destacado respecto a años anteriores (56.117 en 2007 y 83.855 en 2006). En cuanto a las autorizaciones de residencia expedidas por reagrupación familiar, 95.410 en 2008, se observa también un descenso notable en relación a 2007, año en el que hubo un repunte importante de las mismas (cuadro III-47). Del total de autorizaciones, el grueso fueron concedidas a menores (45.116) y a cónyuges (36.256). En cuanto a las autorizaciones de residencia por arraigo, en 2008 se concedieron 67.151, de las que 64.895 fueron por arraigo social, 1.336 por arraigo laboral y 920 de personas cuyos padres eran de origen español.

Los matrimonios mixtos han aumentado de manera significativa respecto a años anteriores (en 2007 cuatro puntos porcentuales más que en 2006), aunque el número de nacimientos de madre o padre extranjera/o se ha mantenido.

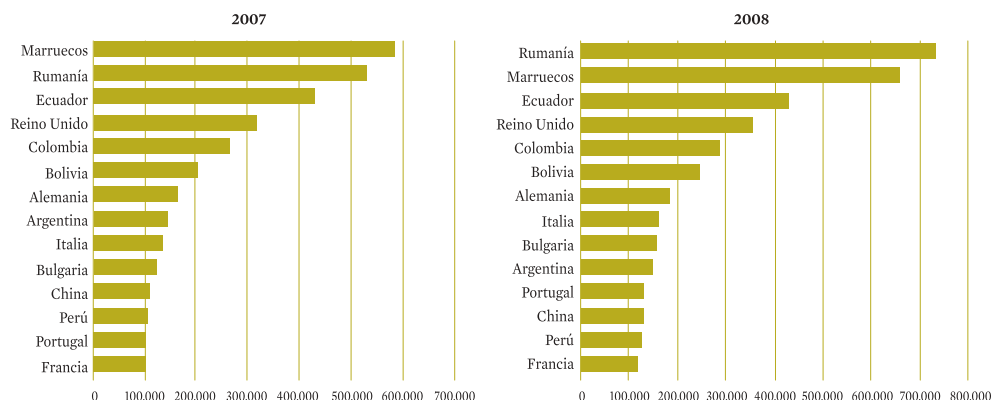
La nacionalización de los ciudadanos de origen extranjero (en virtud del artículo 22 del Código Civil) no ha dejado de aumentar. En 2008 se ha alcanzado el máximo hasta la fecha, habiéndose concedido la nacionalidad española por residencia a algo más de las 84.000 nuevos ciudadanos, lo cual es un indicador de la integración de los mismos.

CUADRO III-47. ALGUNOS INDICADORES DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES

Años	Población procedente del extranjero (1)		Nacionalizaciones (2)	Matrimonios mixtos (3)		Nacimientos de padre o madre extranjero/a (3)		Alumnado extranjero (enseñanza no universitaria) (4)		Reagrupaciones (5)
	Residentes autorizados empadronados (a 31.12.08)	Extranjeros empadronados (a 1.01.08)		Cifras absolutas	% sobre total matrimonios	Cifras absolutas	% sobre total nacimientos	Cifras absolutas	Extranjeros por 1.000 alumnos	
1997	609.813	-	10.310	9.115	4,6	19.126	5,2	63.044	8,3	-
1998	719.647	637.085	13.177	10.411	5,0	20.706	5,7	72.335	9,9	-
1999	801.329	748.954	16.384	11.259	5,4	24.486	6,4	80.587	11,0	-
2000	895.720	923.879	11.999	11.794	5,4	31.319	7,9	107.303	14,9	-
2001	1.109.060	1.370.657	16.743	14.094	6,8	40.985	10,1	141.916	19,9	-
2002	1.324.001	1.977.946	21.810	18.460	8,7	52.740	12,6	207.112	29,5	14.063
2003	1.647.011	2.664.168	26.556	26.082	12,3	63.591	14,4	309.058	44,2	33.814
2004	1.977.291	3.034.326	38.335	30.930	14,3	73.457	16,2	402.116	56,9	71.532
2005	2.738.932	3.730.610	42.829	29.604	14,2	82.296	17,6	459.291	64,8	74.919
2006	3.021.808	4.144.166	62.335	25.008	12,3	93.152	19,3	529.461	74,0	97.759
2007	3.979.014	4.519.554	71.810	33.900	16,6	92.992	18,9	608.040	83,7	128.161
2008	4.473.499	5.268.762	84.170	..	..	..	..	695.190	73,0	95.410

Fuentes:
(1) Extranjeros con autorización de residencia a 31 de diciembre: MTIN, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Informes estadísticos. Extranjeros empadronados: INE, Padrón Municipal.
(2) MTIN, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Anuarios Estadísticos.
(3) INE, Movimiento Natural de la Población.
(4) Alumnado extranjero/a: MEPSYD, Estadística de las Enseñanzas no universitarias.
(5) MTIN, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Avance de datos, 2007.

GRÁFICO III-41. NACIONALIDADES MAYORITARIAS



Fuente: INE, Padrón Municipal, población a 1 de enero de 2008.

En 2008 los ciudadanos marroquíes han dejado de conformar el colectivo de residentes más numeroso (652.695) habiendo sido superados por los ciudadanos rumanos (731.806). El colectivo ecuatoriano sería el tercero en importancia (427.718) (gráfico III-41).

El peso porcentual de la población extranjera varía bastante de unas comunidades a otras, siendo Baleares (20,8 por 100), Comunidad Valenciana (16,8 por 100), Madrid (16 por 100), Murcia (15,8 por 100) y Cataluña (15,0 por 100) las que poseen los más elevados porcentajes de población extranjera, frente a Extremadura (3,2 por 100), Asturias (3,8 por 100), País Vasco (5,4 por 100) y Cantabria (5,7 por 100) que poseen los más bajos.

Respecto a las políticas de integración social de los inmigrantes, como ya se refirió en la Memoria del pasado año, en 2007 se aprobó el Plan estratégico de ciudadanía e integración 2007-2010 (PECI) con el objetivo de articular una respuesta integrada a los principales retos que plantea la integración de la población inmigrante²³⁰. A pesar de establecer mecanismos de evaluación y seguimientos anuales sobre su desarrollo, no se ha divulgado información oficial por parte del Ministerio de Trabajo e Inmigración sobre el grado de desarrollo de las medidas contempladas en el Plan, ni sobre el estado de ejecución del presupuesto asignado al mismo. A pesar de la ausencia de datos oficiales, del Informe anual realizado por el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes se desprende que apenas ha habido avances en su aplicación, a excepción de algunas medidas aprobadas en materia de educación, empleo, infancia y juventud e igualdad de trato (recuadro III-16). Conviene destacar, asimismo, que se desconocen las iniciativas adoptadas en el ámbito local en este terreno, a pesar del importante papel que juegan las corporaciones locales en la integración social de los inmigrantes.

230. Véase Memoria CES 2006.

RECUADRO III-16. PRINCIPALES RESULTADOS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN

Ámbitos de actuación	Principales resultados
Acogida	Sin avances.
Educación	Se está desarrollando un conjunto de medidas de atención al alumnado inmigrante y a sus familias para favorecer la integración en los centros docentes y facilitar la tarea a los profesionales del campo de la educación. Las distintas Administraciones están abordando paulatinamente la atención a la población inmigrante y la educación intercultural para todo el alumnado.
Empleo	El incremento de 200 nuevos inspectores de Trabajo y Seguridad Social y el incremento de 50 nuevos subinspectores para el año 2008. La regulación de los certificados de profesionales como instrumento de acreditación oficial de las cualificaciones profesionales mediante la publicación del Real Decreto 34/2008, de 18 de enero.
Vivienda	Sin avances.
Servicios sociales	Sin avances.
Salud	Sin avances.
Infancia y juventud	Puesta en marcha del Plan Educa 3, que prevé un aumento sustancial de la oferta de plazas educativas en el primer ciclo de educación infantil (300.000), en el periodo 2008-2012. Será financiado a partes iguales por la Administración central y las comunidades autónomas.
Igualdad de trato	Se han producido avances que tienen una relación directa con la igualdad de trato de ciertos colectivos de inmigrantes o con la puesta en marcha de un organismo directamente relacionado con la discriminación por razón de origen. • STC 236/2007, de 7 de noviembre, y STC 259/2007, de 19 de diciembre, en las que se interpusieron recursos de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 8/2000 de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y para su integración social. Concretamente, se declaró la nulidad de determinados incisos de los artículos 9.3 y 22.2 con el efecto práctico de extender la educación no obligatoria y la asistencia jurídica gratuita a todos los extranjeros con independencia de su situación administrativa. • Orden TAS 113/2008, que convocaba el proceso selectivo para la designación de los vocales del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por origen racial o étnico.

Fuente: Elaboración propia basada en el *Informe sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2008*, Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

El crédito del Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos, previsto en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, fue de 200.000.000 euros. La finalidad con que se creó el Fondo era la de promover y potenciar las políticas públicas en estos ámbitos de actuación, en base a principios de subsidiaridad, complementariedad y cooperación con las comunidades autónomas y ayuntamientos. La cuantía total se realizó en tres partidas: acogida a la integración (105.875.000 euros); refuerzo educativo (86.625.000 euros); y atención a menores extranjeros no acompañados, en el marco del Programa especial para los menores extranjeros no acompañados desplazados desde Canarias (7.500.000 euros)²³¹. Se desconoce, sin embargo, el grado de ejecución del presupuesto global, así como del asignado a cada una de las partidas, lo que dificulta hacer una valoración correcta sobre el estado de aplicación del Fondo²³². A comienzos de 2009, desde el Ministerio de Trabajo e Inmigración se anunció un recorte del 30 por 100 del presupuesto destinado al mismo, que fue rechazada por el Congreso a finales de abril.

En 2008 comenzó a abordarse una nueva reforma de la legislación de extranjería, al margen de otras medidas de menor rango que se han aprobado con carácter aislado

Novedades normativas en el marco de las iniciativas abordadas con carácter extraordinario en respuesta a la coyuntura económica²³³. En diciembre se remitió al CES el Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica de Extranjería 4/2000. Entre los objetivos declarados en la exposición de motivos del Anteproyecto, figuraba la adaptación de determinados preceptos de la Ley a la jurisprudencia más reciente del Tribunal Constitucional, así como la necesidad de abordar la transposición de las Directivas europeas pendientes de incorporación al ordenamiento jurídico español²³⁴. Asimismo, y con carácter más general, el Anteproyecto pretendía también adaptar la normativa a los cambios

231. Resolución del 19 de febrero de 2008, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de febrero de 2008, por la que se formalizan para el ejercicio de 2008, los criterios objetivos de distribución así como la distribución resultante del crédito presupuestario, por un importe de 200.000.000 de euros, del Fondo de apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos.

232. El Ministerio de Economía y Hacienda aporta información sobre el estado de ejecución de los presupuestos del Ministerio de Trabajo para el programa de Integración de los inmigrantes, no distinguiéndose en el mismo la parte correspondiente al Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos.

233. Conviene destacar a este respecto la referida al abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen. Real Decreto 1800/2008, de 3 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre. Sobre su contenido véase apartado 7.7 del presente capítulo de esta Memoria.

234. Directiva 2003/110/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea; Directiva 2003/109/CE, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración; Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal que

sociales y económicos acontecidos en materia de inmigración desde su aprobación así como incorporar los principios de la política común europea recogidos en el Pacto Europeo para la Inmigración, anteriormente mencionado. No obstante, como se reflejaba en las observaciones del Dictamen del CES, “es evidente que, unido a la necesidad de adaptación de la Ley a la nueva realidad migratoria, el desfavorable contexto socioeconómico y sus posibles repercusiones en términos de empleo y protección social, han pesado también en la voluntad del Gobierno a la hora de abordar una serie de cambios que no guardan relación directa ni con el acervo comunitario ni con la jurisprudencia constitucional, sino que articulan una opción en la orientación de la política migratoria”²³⁵.

Por último, hay que destacar que el 31 de diciembre de 2008 finalizó el periodo transitorio de dos años establecido en España para la libre circulación de los trabajadores de la República de Bulgaria y de Rumanía. El Gobierno ha renunciado a prorrogar dicho periodo de transición por lo que a partir de ese momento los nacionales de ambos países gozarán de la plena aplicación de la libre circulación de trabajadores en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos de la Unión Europea.

8.2. LA ENCUESTA NACIONAL DE INMIGRANTES

En 2007 el INE realizó la primera Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI). Se trata de una novedosa fuente de información que permite abordar con carácter retrospectivo las experiencias migratorias en nuestro país (sobre aspectos metodológicos véase recuadro III-17). Incluye variables tan importantes para estudiar de una manera amplia y dinámica el fenómeno migratorio como el lugar de origen, la trayectoria migratoria de familiares y amigos, la vivienda, el trabajo, o cambios de localidad, entre otros²³⁶.

cooperen con las autoridades competentes; Directiva 2004/82/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas; Directiva 2004/114/CE, de 13 de diciembre de 2004, del Consejo, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado; Directiva 2005/71/CE, del Consejo, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de investigación científica; Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre de 2008, del Parlamento Europeo y el Consejo, relativa a las normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

235. Dictamen 01/2009 del Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003, de 20 de noviembre.

236. El INE contaba ya con otras fuentes importantes que, sin embargo, no permitían abordar el fenómeno migratorio con carácter global, bien porque no abordaban la diversidad de temas sociales, económicos y culturales relacionados con el fenómeno conjuntamente, bien porque de hacerlo, no cumplía con criterios de representatividad necesarios para analizar la población inmigrante.

RECUADRO III-17. ALGUNOS ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA ENI**Ámbito de la encuesta**

Se realizó en todo el territorio nacional (entre noviembre de 2006 y febrero de 2007).

Muestra

15.500 personas.

Universo

Población residente en España en viviendas familiares nacidas en el extranjero.

Definiciones

Immigrantes: nacidos en el extranjero (independientemente de su nacionalidad) de 16 y más años residentes en viviendas familiares, durante un año o más, o con intención de vivir en España durante al menos un año, independientemente de su nacionalidad española o extranjera. No se refiere a todos los extranjeros, puesto que excluye a los nacidos en España. Asimismo, no se refiere sólo a los extranjeros puesto que incluye a los nacidos en el extranjero pero que han obtenido la nacionalidad española.

Hogares o viviendas con inmigrantes: viviendas familiares principales que tienen entre sus residentes al menos una persona nacida en el extranjero. Hogares y viviendas son equivalentes a todos los efectos. Se habla de hogar cuando las características que se investigan se refieren a la persona. Se habla de vivienda cuando se hace referencia al recinto habitacional en el que viven las personas.

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Inmigración 2007.

Las posibilidades que ofrece la encuesta para conocer la realidad migratoria en nuestro país son pues muy amplias y variadas. El objetivo de este apartado es analizar los aspectos más relevantes relacionados con la integración social, teniendo en cuenta, además, los aspectos más novedosos que sobre dicha temática ofrece la ENI en relación con otras fuentes de información estadística y administrativa. Sin ánimo de exhaustividad, se presentan algunas de las características más importantes de la población inmigrante en cuanto a sus condiciones de llegada al país, motivos por los que decidieron venir, situaciones de ocupación y desempleo, características de sus viviendas, composición de los hogares, participación en organizaciones sociales, y planes de futuro a corto y medio plazo. Se trata, en última instancia, de dar una panorámica general sobre sus características sociales más destacadas.

El perfil más habitual del inmigrante en España se corresponde fundamentalmente con un varón (52,2 por 100) con una edad media próxima a los 40 años (38,4 años). Se trata de un colectivo compuesto mayoritariamente por grupos de edades jóvenes (entre los 20 y 44 años) más directamente vinculadas con la actividad laboral. Los principales motivos de su llegada a España son la mejora de la calidad de vida y las condiciones de empleo así como la reagrupación familiar (cuadro III-48).

Condiciones de llegada

CUADRO III-48. MOTIVACIÓN PARA VENIR A ESPAÑA

Motivación para venir *	Número
Por su jubilación	164.959
Por cambio de destino laboral	268.794
Por falta de empleo	1.054.197
En busca de un empleo mejor	1.765.002
Por razones políticas	137.316
Por razones religiosas	17.737
Por razones formativas o educativas	379.170
Por la calidad de vida	1.810.838
Por razones familiares (reagrupación)	1.451.950
Por el coste de vida	649.456
Por el clima	515.125
Por estancia temporal en país de tránsito	51.456
Por otras razones	547.002

* Una persona puede señalar más de una opción.
Fuente: INE, *Encuesta Nacional de Inmigrantes*, 2007.

La mayoría de los inmigrantes (dos terceras partes) llegan a España utilizando como medio de transporte el avión, seguido de los que utilizan el transporte terrestre. Tan sólo un 1 por 100 declara haber llegado en patera. Resulta evidente, pues, que su traslado implica costes que dependerán, fundamentalmente, del país desde el que parten. A pesar de ello, el porcentaje de los que declara estar endeudados por el pago del viaje es relativamente bajo (19,3 por 100), una circunstancia que en cualquier caso no afectará a los que ya llevan largo tiempo residiendo en España y que, en cierto modo matiza una percepción bastante extendida sobre el endeudamiento de la población inmigrante por estos motivos (cuadro III-49). Parte de la explicación pueda deberse a que el pago recae muchas veces en las redes familiares y no en el inmigrante individualmente considerado.

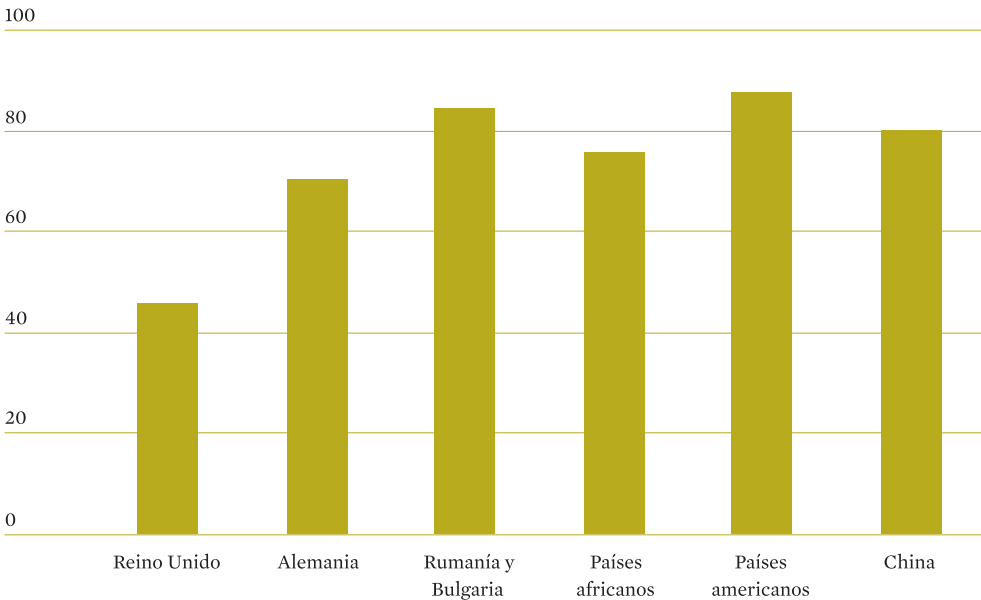
Un aspecto importante a tener en cuenta a la hora de considerar las condiciones de llegada de los inmigrantes es la existencia de contactos en España, dado que influye de manera decisiva en los procesos de acogida de los recién llegados y, de entre estos, especialmente de los que no dominan la lengua del país (en torno a un 50 por 100

CUADRO III-49. PAGO Y ENDEUDAMIENTO EN EL VIAJE A ESPAÑA

	Porcentaje
No saben si pagaron algo	14,8
Pagaron y endeudados	19,3
Pagaron pero no endeudados	58,3
No pagaron nada	7,6

Fuente: INE, *Encuesta Nacional de Inmigrantes*, 2007.

GRÁFICO III-42. INMIGRANTES CON CONTACTOS EN ESPAÑA EN EL MOMENTO DE LLEGADA, POR ORIGEN
(En porcentaje)



Fuente: INE, *Encuesta Nacional de Inmigrantes*, 2007.

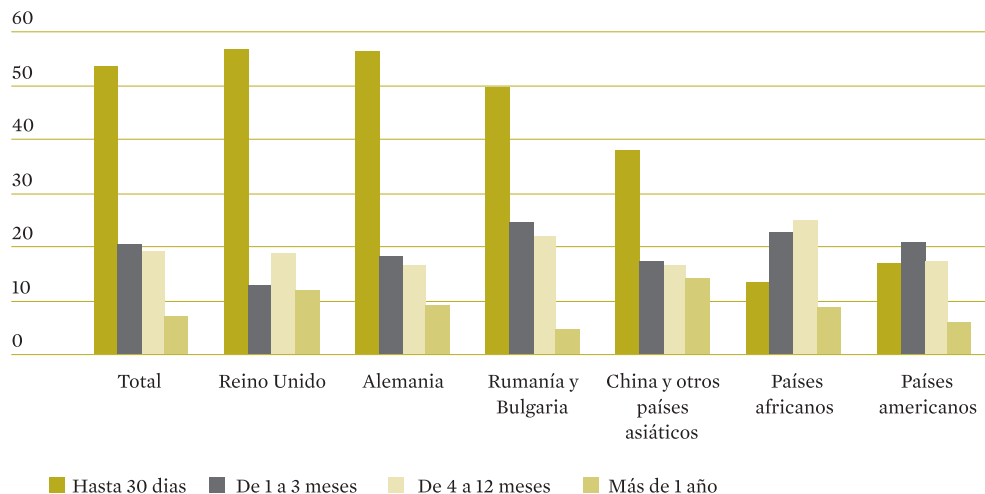
de los inmigrantes). A este respecto es destacable que prácticamente el 80 por 100 tenía contactos a su llegada, no percibiéndose diferencias destacadas entre nacionalidades de origen, a excepción de los procedentes de Reino Unido y Alemania, que registran porcentajes bastante inferiores (gráfico III-42).

Aunque la situación laboral de los inmigrantes ha empeorado enormemente en los últimos meses como consecuencia de la crisis económica²³⁷, los datos de la encuesta muestran que hasta 2007 la gran mayoría (de los que venían con intención de trabajar) llegaron sin contrato previo (84 por 100) y que su capacidad para encontrar un empleo fue, en términos globales, relativamente alta. Algo

Relación con el empleo y el desempleo

237. Véase capítulo II de esta Memoria.

GRÁFICO III-43. TIEMPO UTILIZADO EN ENCONTRAR EL PRIMER EMPLEO, POR ORIGEN DE INMIGRANTE
(En porcentaje *)



* Calculado sobre el total de inmigrantes una vez descontados los que no venían con intención de trabajar, los que venían ya con una oferta de trabajo y los que contestan "no saben".
Fuente: INE, *Encuesta Nacional de Inmigrantes*, 2007.

más del 50 por 100 lo encontró antes de treinta días y un 20 por 100 tardó entre uno y tres meses. Ahora bien, existen diferencias destacadas cuando se considera el origen del inmigrante, especialmente entre los procedentes de la UE, que en un porcentaje elevado lo encuentran relativamente rápido, y los procedentes de países africanos y americanos, que en muchos casos tardan hasta doce meses (gráfico III-43).

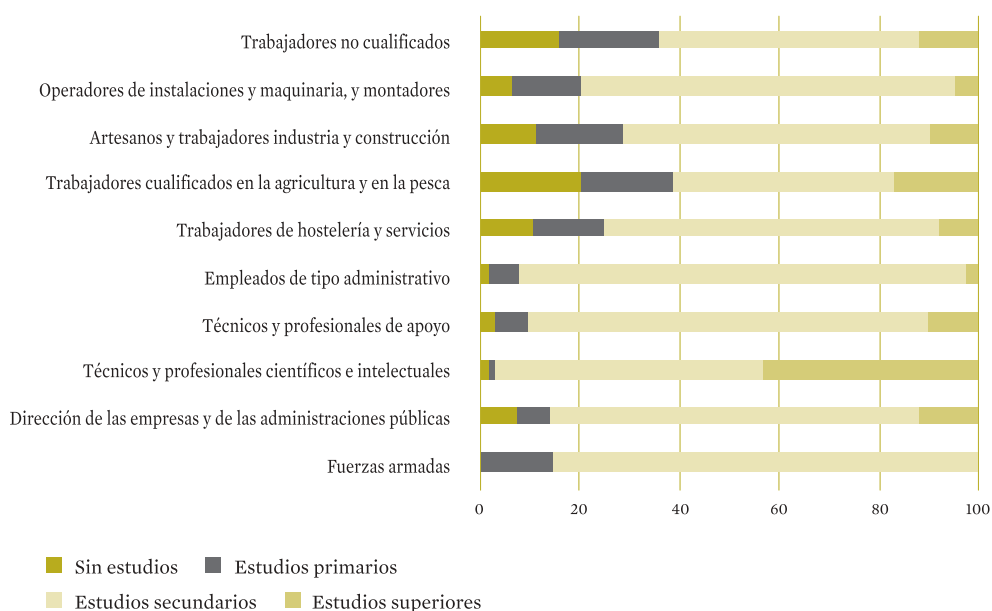
Si bien no existe una equivalencia clara y directa entre niveles educativos y ocupación, hay desajustes que suelen ser bastante obvios. Tal es así cuando se considera el nivel educativo de los trabajadores inmigrantes no cualificados, muchos de los cuales tienen estudios secundarios (53 por 100) e incluso superiores (11 por 100) (gráfico III-44). Se trata de desajustes mayores que los de la población autóctona, entre la que el porcentaje de trabajadores no cualificados es del 4,6 por 100²³⁸.

La ENI también permite obtener información sobre el número de veces que los inmigrantes con más de tres años de residencia han estado desempleados²³⁹. A este respecto se observa que un porcentaje elevado de los mismos ha estado desempleado una vez (62 por 100), disminuyendo de forma considerable los que han estado dos veces (17 por 100). El porcentaje de los que ha estado desempleados repetidas veces, de entre tres a cinco, es relativamente alto (16 por 100). Este hecho cobra especial importancia al tener en cuenta la relación existente entre el número de veces en desempleo

238. Véase Informe CES 1/2009 sobre *Sistema educativo y capital humano*.

239. Se considera desempleado cuando el periodo sin trabajo ha sido de, al menos, un mes.

GRÁFICO III-44. NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS Y OCUPACIÓN ACTUAL *



* Inmigrantes con más de 3 años de residencia y que son (en el momento de la entrevista) o fueron alguna vez económicamente activos.

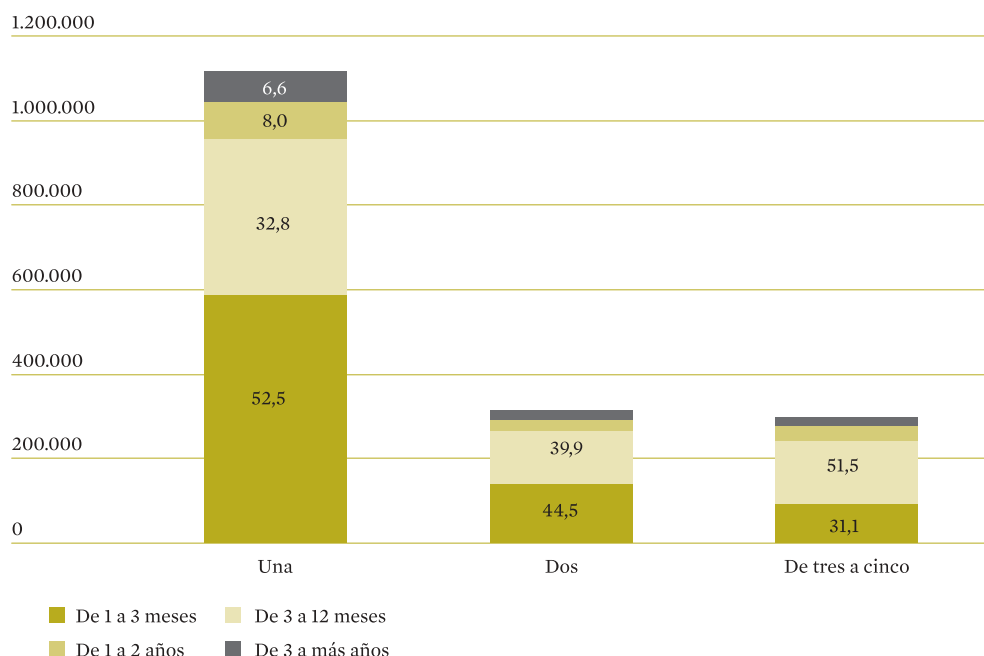
Fuente: INE, *Encuesta Nacional de Inmigrantes*, 2007.

y la duración de dicha situación (gráfico III-45). Así, el 52 por 100 de los que han estado desempleados una sola vez lo han estado por un tiempo máximo de tres meses, frente al 44,5 por 100 y 31 por 100 de los que han estado desempleados dos veces o entre tres y cinco, respectivamente.

Las características de las viviendas de los inmigrantes son, en buena medida, indicativas de su calidad de vida. A este respecto, y en relación al régimen de uso de las viviendas, el sistema mayoritario es el de alquiler, seguido del de la propiedad (57 por 100 pendiente de pago). Los más reducidos son los cedidos gratuitamente y los englobados en la categoría “otras situaciones” (gráfico III-46).

El acceso a la vivienda en propiedad está relacionado con el tiempo transcurrido desde la llegada a España. Parece claro que periodos migratorios largos permiten una mayor capitalización de los ingresos y los ahorros favoreciendo, en última instancia, el acceso a mejores condiciones de vivienda. Así, el porcentaje de propietarios es mucho mayor entre los que llegaron antes de 1987 (69 por 100) que entre los llegados más recientemente entre 2002 y 2007 (14 por 100).

GRÁFICO III-45. EXPERIENCIA DE DESEMPLEO *



* Inmigrantes con más de 3 años de residencia.

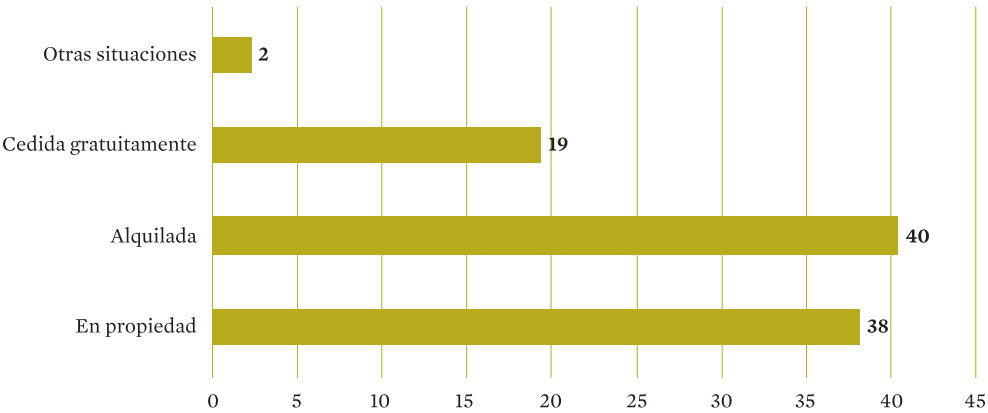
Fuente: INE, *Encuesta Nacional de Inmigrantes, 2007*.

En cuanto a la calidad de las viviendas en las que habitan, considerando la disponibilidad de instalaciones básicas, el rasgo que más llama la atención es la elevada frecuencia de viviendas que carecen de calefacción: 45,9 por 100, un porcentaje mucho más elevado que el promedio nacional de viviendas (13 por 100) que carecen de temperatura adecuada según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2007, lo que parecería confirmar unas condiciones generales más desfavorables, que habría que analizar, no obstante, considerando las nacionalidades y los lugares de residencia (cuadro III-50).

El 63 por 100 de los inmigrantes vive en viviendas de entre 3 y 4 dormitorios²⁴⁰, un tamaño superior a la media de las viviendas de ese tamaño habitadas por españoles (26 por 100, según el Censo de 2001), que puede radicar en la mayor extensión entre los extranjeros de fórmulas de convivencia basadas en el subarriendo o en la comunidad de coinquilinos, aunque el diferente periodo temporal de ambos datos también puede influir en los resultados.

240. En la encuesta no se recogen como habitaciones los cuartos de baño, los vestíbulos, pasillos y terrazas, aunque sí las cocinas, tal y como se hace en el Censo de Población y de Viviendas.

GRÁFICO III-46. VIVIENDAS FAMILIARES CON INMIGRANTES SEGÚN RÉGIMEN DE TENENCIA
(En porcentaje)



Fuente: INE, *Encuesta Nacional de Inmigrantes*, 2007.

La distribución de los hogares muestra que existe un elevado porcentaje de viviendas compuestas por parejas, ya sea con o sin hijos (70 por 100), si bien varía de manera importante según el origen de sus miembros (cuadro III-51). Los hogares unipersonales y los constituidos por parejas sin hijos son predominantes entre los inmigrantes procedentes de países con mayor desarrollo económico²⁴¹. En el resto, hay un mayor predominio de parejas con hijos, siendo especialmente elevado en los hogares con, al menos, un español. Conviene destacar, asimismo, el destacado porcentaje de hogares sin núcleo familiar en las viviendas de inmigrantes africanos.

Características de los hogares

CUADRO III-50. DISPONIBILIDAD DE INSTALACIONES BÁSICAS EN LAS VIVIENDAS
(En porcentaje)

Instalaciones de las que no se dispone	Porcentaje
Agua corriente	0,3
Agua caliente	0,7
Cocina	0,2
Electricidad	0,2
Calefacción	45,9
Baño independiente	1,3

Fuente: INE, *Encuesta Nacional de Inmigrantes*, 2007.

241. Incluye: UE-15, Espacio Económico Europeo, Suiza, Japón, Corea del Sur, Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda).

CUADRO III-51. TIPO DE HOGAR, POR ORIGEN DE SUS MIEMBROS

Tipo de hogar	Origen de los miembros del hogar							Total
	Países desarrollados	Países andinos	Resto América Latina	Africanos	Resto Europa	Al menos un español	Distintas procedencias	
Hogares unipersonales	40,5	11,2	26,5	22,3	12,2	0,0	0,0	10,3
Hogares sin núcleo familiar	5,5	10,1	7,6	33,4	13,6	4,8	22,8	8,7
Hogares monoparentales	3,7	16,1	12,5	9,5	6,0	9,8	6,4	9,3
Pareja con hijos	13,8	38,9	34,1	21,5	35,7	60,7	33,8	45,5
Pareja sin hijos	36,1	14,4	14,6	10,4	17,6	19,5	32,4	20,5
Varias parejas con y sin hijos	0,4	9,7	4,7	2,8	14,8	5,1	4,7	5,7
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Inmigrantes, 2007.

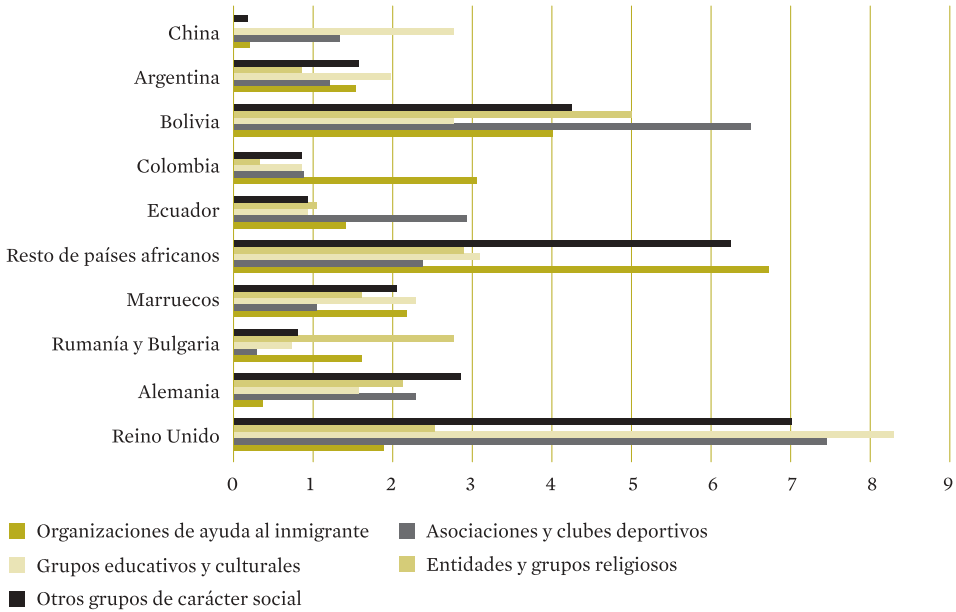
Un indicador del grado de integración social de los inmigrantes lo constituye su nivel de participación en organizaciones. Lo primero a destacar a este respecto es su bajo nivel de asociacionismo, que apenas alcanza el 10 por 100, si bien la mayoría de los que participan (8 por 100) lo hace en organizaciones no directamente relacionadas con su origen inmigrante. No obstante, existen algunas diferencias al considerar el origen entre las que cabe mencionar la mayor propensión al asociacionismo de los extranjeros procedentes de Reino Unido, Bolivia y países africanos (exceptuando Marruecos). También se observan diferencias en cuanto al tipo de asociacionismo. Así, aunque predomina la vinculación con asociaciones de tipo deportivo y cultural, la propensión a vincularse a organizaciones de ayuda al inmigrante es mayor entre los de origen africano. Entre los originarios de países del Este de Europa predominan, en cambio, los vínculos con organizaciones religiosas, mientras que los de procedencia china se orientan hacia organizaciones de carácter cultural (gráfico III-47).

Participación en organizaciones sociales

Entre la población inmigrante se aprecia una clara intención de quedarse en España (81 por 100), no apreciándose apenas diferencias destacadas según el origen, aunque sí en función de su tiempo de permanencia en el país. Así, los que vinieron antes de 1991 tienen mayor propensión a quedarse que los que vinieron más recientemente que, además, muestran un mayor grado de incertidumbre sobre sus planes de futuro (gráfico III-48). Este hecho es explicado en buena parte por su menor tiempo para establecer lazos sociales y familiares, o en otros casos, para haber logrado la reagrupación familiar.

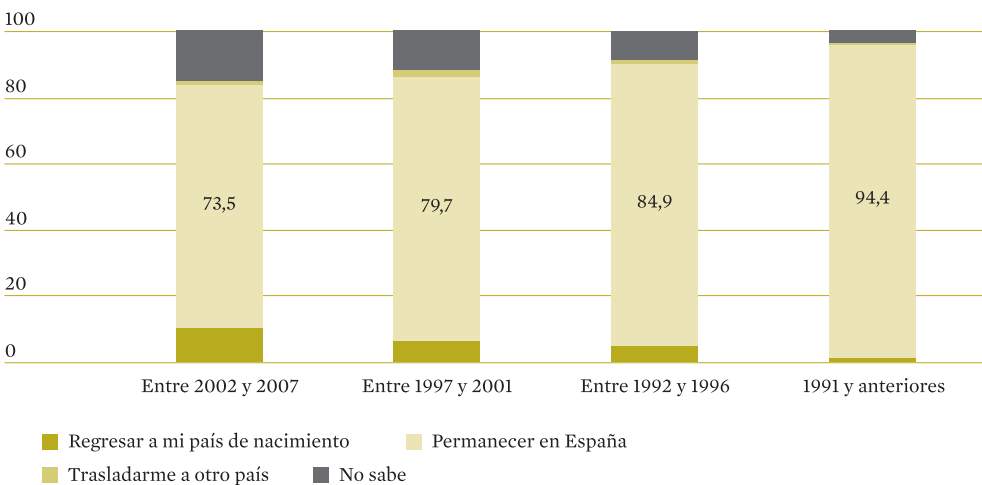
Planes de futuro

GRÁFICO III-47. PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES, POR ORIGEN DEL INMIGRANTE
(En porcentaje)



Fuente: INE, *Encuesta Nacional de Inmigrantes*, 2007.

GRÁFICO III-48. PLANES DE FUTURO, POR AÑO DE LLEGADA A ESPAÑA
(En porcentaje)



Fuente: INE, *Encuesta Nacional de Inmigrantes*, 2007.

El análisis realizado de la ENI pone de manifiesto que los procesos de llegada y acogida en España de la población inmigrante han sido, en términos generales, buenos, si bien se corresponden con un contexto de crecimiento y expansión económica que nada tiene que ver con el de 2008. A pesar de ello, los indicadores analizados muestran el predominio de proyectos migratorios a medio y largo plazo entre los trabajadores migrantes que difícilmente desaparecerán, especialmente entre los que cuentan con un elevado arraigo familiar, máxime teniendo en cuenta que la incertidumbre económica es aún más acusada en la mayoría de sus países de origen. Evitar el riesgo de fracturas sociales entre extranjeros y autóctonos, tan perjudicial para la cohesión social como habitual en tiempos de crisis, requiere el mantenimiento de las políticas de integración social y no discriminación en todas las esferas de la vida social.

9. Inclusión social e igualdad de oportunidades

9.1. POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

9.1.1. Perspectivas de la inclusión social en el contexto del MAC

En el actual contexto económico parece más inalcanzable que nunca lograr un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza, objetivo que se había marcado la Unión Europea a más tardar para el año 2010, año declarado como Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. La Agenda Social Renovada planteaba una serie de acciones para el periodo 2008-2009 en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Proponía redactar una Recomendación, que se aprobó en octubre de 2008, sobre la inclusión activa que tratase sobre cuestiones relativas al apoyo a los ingresos, las relaciones con el mercado laboral y un mejor acceso a unos servicios de calidad²⁴². También, proponía reformar y ampliar notablemente el programa de ayuda alimentaria para las personas más necesitadas de Europa y por último, emprender iniciativas para mejorar las capacidades digitales básicas, aumentando la banda ancha en zonas carentes de servicio y facilitando el acceso de las personas con discapacidad a la sociedad de la información. Más allá del efecto testimonial que supone el reconocimiento del problema de la pobreza en Europa, se echan en falta compromisos más concretos a la hora de abordarlo. Como ya se ha mencionado en la introducción a este capítulo, las instituciones comunitarias reaccionaron con lentitud a la hora de reconocer la magnitud de las consecuencias sociales de la actual crisis económica mundial y de proponer medidas adecuadas.

En el contexto del Método Abierto de Coordinación, en el año 2008 se aprobó el Informe conjunto sobre protección social e inclusión social para el periodo 2008-2010, en el que la Comisión Europea ponía de relieve cómo a pesar del crecimiento económico de estos últimos años, el número de personas por debajo del umbral de riesgo de pobreza no

242. Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (2008/867/CE).

ha experimentado prácticamente ningún cambio; por ello, y en vistas de los riesgos de pobreza que entraña el aumento del desempleo y para contrarrestar el impacto negativo en el empleo y la cohesión social, será necesario prestar una especial atención a las políticas de inclusión social con reformas a largo plazo acompañadas de medidas urgentes destinadas a frenar la pérdida de empleo y apoyar los ingresos de las familias²⁴³.

El Informe Conjunto de la Comisión Europea sobre Protección Social e Inclusión Social de 2007²⁴⁴ señalaba, para el caso concreto de España, los desafíos a los que se enfrentaban las políticas sociales a la hora de prevenir la exclusión social. Este documento consideraba necesarios mayores esfuerzos para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza, reduciendo la elevada tasa de abandono escolar, redoblar los esfuerzos destinados a promover la inclusión activa de grupos vulnerables, como inmigrantes, jóvenes, mujeres, reduciendo desigualdades persistentes y promover una vivienda asequible mediante una política de vivienda pública y de alquiler a largo plazo.

Posteriormente, en octubre de 2008 España presentó su Estrategia Nacional de Protección Social e Inclusión Social, que contenía el V Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (en adelante PNAIn). Los objetivos prioritarios para el fomento de la inclusión social activa marcados en el V PNAIn, son los siguientes:

- Fomentar el acceso al empleo: promover la participación en el mercado laboral y luchar contra la pobreza y la exclusión social.
- Garantizar y mejorar los recursos económicos mínimos
- Alcanzar una educación con equidad
- Apoyar la integración social de los inmigrantes
- Garantizar la atención a las personas en situación de dependencia.

En el recuadro III-18 se recogen las metas establecidas en el V PNAIn teniendo en cuenta las incluidas en el Programa Nacional de Reformas español.

En cuanto al progreso en relación con las prioridades establecidas en el anterior PNAIn 2006-2008, el V Plan destaca el aumento del salario mínimo interprofesional y de las pensiones mínimas. También se señala que se ha producido un incremento de becas en 2007 y un progreso en materia de cuidado de los niños y educación preescolar. En materia de educación, los Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo abordan parcialmente el alto índice de abandono escolar, aunque el objetivo fijado para el 2010 (reducir el índice del 31 por 100 al 15 por 100 parece inalcanzable).

El CES tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el V PANIn ya que fue remitido a este Consejo para emitir dictamen. El Consejo destacaba la necesidad de una mayor concreción de las medidas, ya que la relativa ambigüedad de las mismas dificulta la realización de

243. Comisión Europea, Propuesta de Informe conjunto sobre protección social e inclusión social, Bruselas, COM (2009) 58 final.

244. Comisión Europea, Informe conjunto sobre protección social e inclusión social, Bruselas, SEC (2007) 329.

evaluaciones periódicas. Esta observación se incluía en las recomendaciones para la elaboración de los PNAIn, donde se insistía en la necesidad de fijar objetivos concretos y cuantificados por ámbitos de actuación prioritaria. En materia de acceso al empleo, este Consejo recomendaba una coordinación más estrecha entre las políticas activas de empleo y las políticas de inclusión social, configurando las segundas como complemento de las primeras. Asimismo, en materia de vivienda en alquiler, el Consejo consideraba necesario incluir en el Plan el objetivo de aumentar la oferta de las mismas, favoreciendo su rehabilitación e incrementando la oferta en régimen de alquiler especialmente asequible para los colectivos en riesgo o en situación de exclusión social.

RECUADRO III-18. METAS DEL V PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

Aumentar la tasa de empleo hasta el 66 por 100 en 2010.

Aumentar la tasa de empleo femenina hasta el 57 por 100 en 2010.

Reducir la tasa de desempleo juvenil hasta el 18,6 por 100 en 2010.

Incrementar el Salario Mínimo Interprofesional hasta el nivel de 800 euros/mes en 2012.

Incrementar progresivamente el poder adquisitivo de las pensiones mínimas, elevándolas por encima del IPC anual.

Reducir el abandono escolar prematuro hasta aproximarse a la media europea.

Garantizar la gratuidad en el segundo ciclo y la escolarización del 100 por 100 de los niños de 3 a 6 años en 2010.

Elevar las tasas de idoneidad escolar en educación primaria hasta situarlas al final de la etapa por encima del 95 por 100.

Destinar anualmente como mínimo un 40 por 100 de los recursos del Fondo de Apoyo a la acogida y la integración de los inmigrantes a los programas de integración desarrollados en el ámbito local.

Incrementar anualmente en un 20 por 100 el apoyo a municipios con planes de integración a nivel local, mediante subvención con cargo al Fondo de Apoyo, o a través del apoyo a programas innovadores.

Asignar anualmente un 45 por 100 del Fondo de Apoyo a programas educativos en los ámbitos de educación formal, de la educación de adultos, programas educativos de entorno y programas encaminados a facilitar el acceso del alumnado inmigrante a los ciclos de educación infantil y a etapas post obligatorias del sistema educativo.

Incrementar anualmente en un 20 por 100 el apoyo mediante subvención a programas desarrollados por el tercer sector, incluidas las asociaciones de inmigrantes en materia de integración de inmigrantes.

Desarrollar el Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia garantizando la atención a las personas en situación de dependencia según el calendario de aplicación de la Ley.

En el Informe conjunto del año 2009²⁴⁵, con respecto a la situación de España en materia de inclusión social, se observa una persistencia de los desafíos marcados por la Comisión Europea del periodo anterior al actual, con especial incidencia en el problema del riesgo de pobreza infantil: se siguen recomendando así, actuaciones para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza, en el sistema educativo, una reducción de la tasa de abandono escolar e intensificar los esfuerzos para la promoción de la inclusión activa de los grupos vulnerables.

9.1.2. El riesgo de desigualdad, pobreza y exclusión social

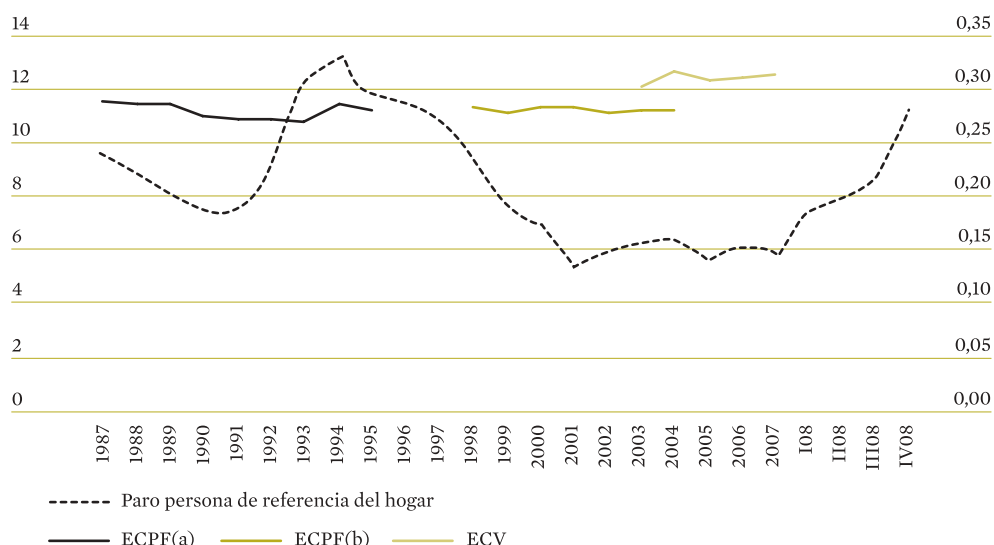
Tal y como advierten los documentos comunitarios mencionados, la situación de la desigualdad, la pobreza y la exclusión social en Europa no ha mejorado en los últimos años de crecimiento económico: 79 millones de europeos, el 16 por 100 de la población europea, estaba en por debajo del umbral de pobreza, con lo que las perspectivas que depara el cambio de ciclo económico no son nada halagüeñas. El análisis de la evolución de la desigualdad económica, la pobreza monetaria y la privación multidimensional deberían servir para evaluar la eficacia redistributiva de las políticas sociales y el avance en el desarrollo social de las sociedades contemporáneas. Sin embargo, las limitaciones en la información sobre estos extremos han sido una constante, apenas superadas en los años más recientes, en parte gracias a los esfuerzos de homogeneización de indicadores llevados a cabo a partir de la Cumbre de Laeken, como instrumento básico para evaluar el desarrollo de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa.

El estudio longitudinal de la desigualdad y de la pobreza en España en las últimas décadas, se ve limitado por la carencia de fuentes de datos homogéneas. Hasta mediados de la década de los años noventa, las Encuestas de Presupuestos Familiares, de carácter decenal, permiten una comparación temporal estable; a partir de los años noventa esta fuente desaparece para dar paso a otras encuestas con carácter más temporal como la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares hasta el 2004, el Panel de Hogares de la Unión Europea, entre 1994 y 2001 y la reciente Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) en línea con las recomendaciones de Eurostat, desde el 2004. Todas ellas, permiten establecer un acercamiento al estudio de la desigualdad en España y pese a no ser estrictamente comparables, muestran una tendencia bastante coincidente. Ello permite recordar lo ocurrido en otros momentos de cambio de ciclo económico. Así, en el contexto de crisis de los años setenta, que se prolongó hasta 1985, con una fuerte destrucción de empleo, se observó paradójicamente una moderada reducción de la desigualdad en la renta de los hogares españoles²⁴⁶. Esta reducción se explica, entre

245. Comisión Europea, Propuesta de Informe Conjunto sobre protección e inclusión social (2009), Bruselas, COM (2009) 58 final.

246 Véase al respecto los trabajos de Ruiz-Castillo "La distribución del gasto en España, de 1973-74 a 1980-81" en AA.VV.: Simposio sobre la Igualdad y Distribución de la renta y la riqueza, Vol. II Madrid: Fundación Argentaria.

GRÁFICO III-49. EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD Y TASA DE PARO DE LA PERSONA PRINCIPAL



Fuente: INE, *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares*, *Encuesta de Condiciones de Vida* y *Encuesta de Población Activa*. Varios años.

otros factores, por el esfuerzo desplegado en la modernización y desarrollo de un sistema de protección social con un fuerte aumento del gasto social²⁴⁷. Sin embargo el crecimiento económico experimentado a partir de la mitad de la década de los años noventa no ha repercutido en una reducción de la desigualdad ni del riesgo de pobreza relativa.

La relación entre tasa de paro del sustentador principal y el riesgo de pobreza habría cambiado su pauta en los últimos años. Mientras que en la década de los ochenta, etapa de fuerte reducción de la desigualdad, se evidenciaba una estrecha relación entre ambas variables²⁴⁸, desde mediados de los noventa hasta el año 2007 (último año del que se dispone de datos de riesgo de pobreza), el indicador de riesgo de pobreza de los hogares se había distanciado considerablemente de la relación con el empleo de la “persona de referencia” de los hogares. Sin embargo, en 2008, como ocurriera a principios de los noventa, la tasa de paro de la persona que aporta los principales ingresos al hogar, vuelve a acercarse a la de riesgo de pobreza (gráfico III-49).

Y sin embargo, en los últimos años, el bienestar medido en términos de ingresos medios se ha incrementado considerablemente en todos los países de la Unión Europea. Los países con menores desigualdades sociales, considerando la distancia entre

Paro de las personas de referencia y riesgo de pobreza de los hogares

247. Con la crisis del petróleo de 1973 la economía española sufrió un estancamiento de la actividad productiva (crecimiento del PIB en 1976 1,5 por 100), aumento del paro (más de 800.000 parados) y fuertes niveles de inflación (20 por 100).

248. Véase al respecto Ayala y Palacio, (2000): “Hogares de renta baja en España: caracterización y determinantes”, en *Revista de Economía Aplicada*.

los hogares con más y con menos ingresos, eran Eslovenia (3,3 veces), Suecia (3,4 veces) y Eslovaquia (3,5 veces): los países con mayores distancias entre los extremos de la distribución de la riqueza eran Portugal (6,5 veces), Letonia (6,3 veces) y Grecia (6 veces). España, donde los hogares con más ingresos disfrutaban 5,3 veces más que los hogares con menos, se situaba en peor posición que la media europea (4,8), aunque países como Reino Unido e Italia se alejaban aún más, con el agravante del aumentado de las desigualdades en relación a 2000, una tendencia visible especialmente en los países de la antigua UE-15 que, sin embargo, no se aprecia en España (cuadro III-52).

CUADRO III-52. INDICADORES DE COHESIÓN SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA 2007

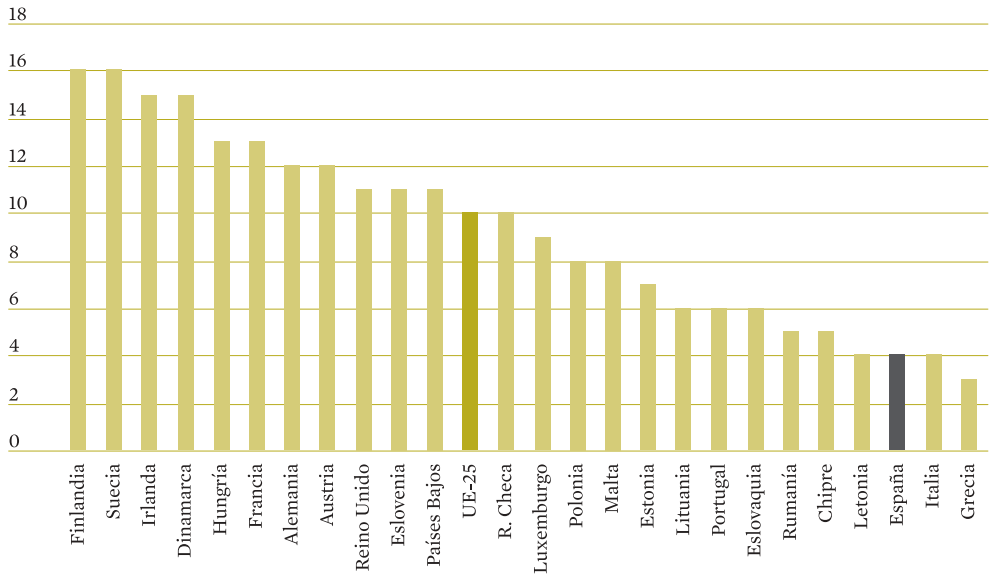
Países UE	Distribución desigual de la riqueza (1)		Tasa de riesgo de pobreza (2)		Umbral de riesgo de pobreza en hogares de dos adultos con dos hijos menores de 14 años. (en unidades de paridad de poder adquisitivo)
	2000	2007	Antes de transferencias sociales	Después de transferencias sociales	
Alemania	3,5	5,0	26	15	21.846(p)
Austria	3,4	3,8	25	12	22.960
Bélgica	4,3	3,9	27	15	21.075
Bulgaria	3,7	3,7	17	:	5.630
Chipre	:	4,5	22	16	13.226
Dinamarca	:	3,7	28	12	21.367
Eslovaquia	:	3,5	20	11	8.678
Eslovenia	3,2	3,3	24	12	16.756
España	5,4	5,3	24	20	16.394
Estonia	6,3	5,5	25	19	8.524
UE-25	4,5	4,8	26	16	18.371
Finlandia	3,3	3,7	:	13	19.573
Francia	4,2	3,8	29	13	19.661
Grecia	5,8	6,0	25	20	14.588
Hungría	3,3	3,7	23	12	8.355
Irlanda	4,7	4,8	30	18	22.483
Italia	4,8	5,5	33	20	18.371
Letonia	5,5	6,3	:	21	7.049
Lituania	5,0	5,9	24	19	7.376
Luxemburgo	3,7	4,0	28	14	36.908
Malta	4,6	3,8	27	14	15.841
Países Bajos	4,1	4,0	24	10	22.325
Polonia	4,7	5,3	22	17	7.187
Portugal	6,4	6,5	21	18	11.255
Reino Unido	5,2	5,5	29	19	23.868
República Checa	:	3,5	25	10	11.231
Rumanía	4,5	5,3	30	19	295(p)
Suecia	:	3,4	22	11	20.120

(1) La ratio de desigualdad S80/S20 es un indicador aprobado en la cumbre europea de Laeken que refleja la posición relativa del grupo de personas con la renta más baja con relación al grupo de personas con la renta más alta, comparando la proporción de renta total del 20 por 100 más rico de la población con la del 20 por 100 más pobre. (2) La pobreza relativa, indicador estándar que aplican la Unión Europea y la OCDE para medir la pobreza que considera la situación de la población a la que pertenecen los individuos. Se fija este umbral en el 60 por ciento de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas.

(p) Cifras provisionales.

Fuente: Eurostat, *Overarching indicators*, 2009.

GRÁFICO III-50. REDUCCIÓN DE LA TASA DE POBREZA RELATIVA DESPUÉS DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES EN LOS PAÍSES DE LA UE-27



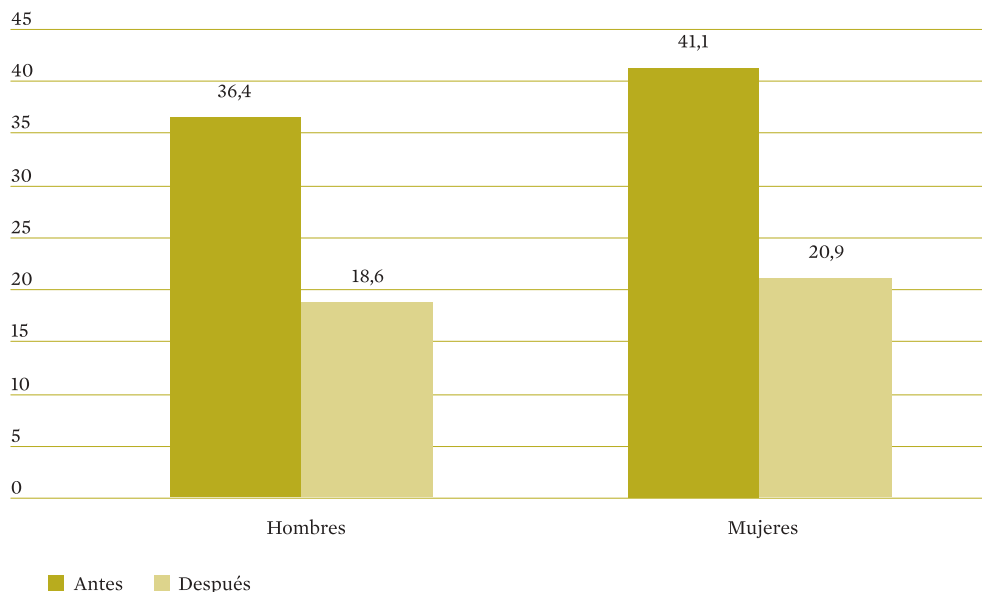
Fuente: Eurostat, *Population and social conditions*. 2007.

Según la Encuesta de Condiciones de Vida, en España los ingresos medios por persona en 2007 siguieron incrementándose: el 5,1 por 100 respecto a 2006, pasando de 8.403 a 8.916 euros medios por persona. Simultáneamente, el umbral de pobreza relativa, en 2007 se situó en 7.203 euros anuales por persona. Según este indicador, el 19,7 por 100 de la población española se encontraba en 2007 por debajo del umbral de la pobreza después de las trasferencias sociales, dos décimas porcentuales menos que la tasa de 2006 (19,9 por 100). Hay que señalar que en 2007 España se seguía situando entre los países en los que menor impacto producen las prestaciones sociales a la hora de aminorar el riesgo de pobreza, lo que no es ajeno al inferior gasto en protección social en algunas partidas, como la función familia/hijos, puesto que los esfuerzos realizados en los años anteriores al de referencia se han centrado fundamentalmente en la mejora de las pensiones mínimas (gráfico III-50).

En cuanto a los perfiles de las personas con mayor probabilidad de caer en riesgo de pobreza relativa, se observa la persistencia de algunas características ya conocidas como la mayor probabilidad entre mujeres y personas mayores y el incremento de nuevos colectivos de riesgo como la infancia, la inmigración y los trabajadores pobres. Los datos ponen de manifiesto un mayor porcentaje de mujeres, (20,9 por 100) que de hombres (18,6 por 100), sin embargo la tasa de las mujeres respecto al último año ha

Incidencia de la pobreza

GRÁFICO III-51. TASAS DE RIESGO DE POBREZA RELATIVA ANTES Y DESPUÉS DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES POR SEXO



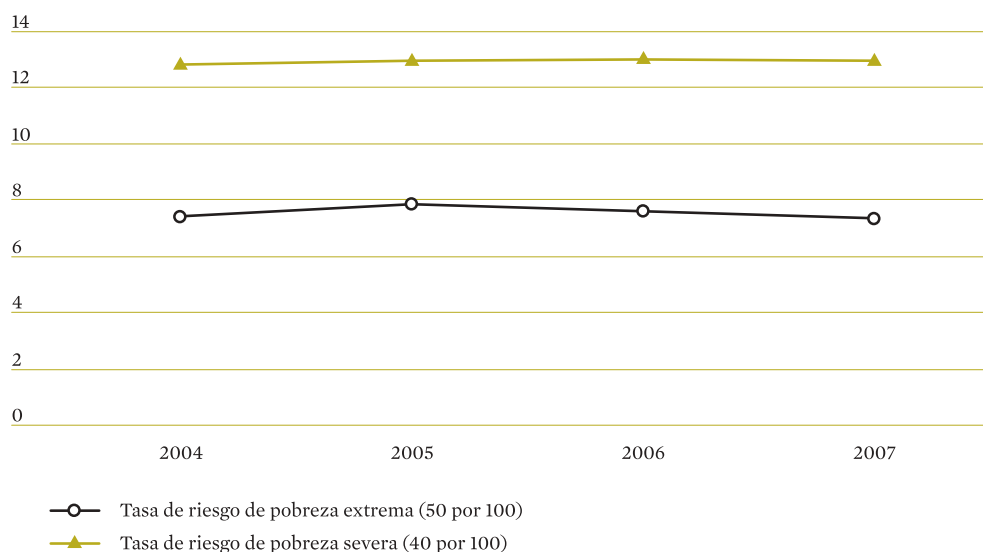
Fuente: INE, *Encuesta de condiciones de vida*, 2007.

experimentado un ligero descenso del 21,2 por 100 al 20,9 por 100 mientras que la de los hombres se ha mantenido. Aun así, las mujeres siguen siendo especialmente vulnerables ante situaciones de pobreza. La composición de los hogares influye en un menor o mayor riesgo de pobreza, en viviendas con una sola mujer el porcentaje de riesgo de pobreza casi llega a duplicar al de hogares donde vive un solo hombre, (42,7 por 100 frente al 23,9). Asimismo, el mayor riesgo se presenta en familias monoparentales con al menos un hijo a cargo, normalmente encabezadas por mujeres, donde la tasa alcanza el 31,7 por 100. En hogares donde viven mujeres solas de más de 65 años la tasa de riesgo de pobreza se sitúa en el 33 por 100, 15 puntos más que los hombres en iguales circunstancias.

Si bien las mujeres asumen un mayor riesgo de caída en situaciones de pobreza, en su caso, dicho riesgo podría ser más acusado de no mediar las transferencias sociales (gráfico III-51). El riesgo de pobreza de las mujeres disminuye a la mitad después de percibir las transferencias sociales, acortándose también a la mitad la distancia respecto a los hombres, lo que puede ser reflejo del efecto positivo de la mejora de las pensiones de jubilación y viudedad en las mujeres mayores sin que se haya conseguido, como se verá a continuación, erradicar las situaciones más agudas de riesgo de pobreza.

La situación de mayor vulnerabilidad, expresada a través de la tasa de riesgo de pobreza extrema, afecta al 7,3 por 100 de la población, mientras que la tasa de riesgo

GRÁFICO III-52. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE RIESGO DE POBREZA EXTREMA Y SEVERA



Fuente: INE, *Encuesta de condiciones de vida* 2004, 2006, 2005, 2006 y 2007.

de pobreza severa se situaba en el 12,9 por 100, reduciéndose esta última tan solo en un punto porcentual respecto a 2006²⁴⁹. Mientras la tasa de pobreza extrema ha descendido ligeramente en los dos últimos años, la severa ha mantenido valores similares en los últimos cuatro años (gráfico III-52). Ambas tienen mayor incidencia en las mujeres que en los hombres, siendo bastante mayor la diferencia en la extrema (6 puntos más) que en la severa (punto y medio).

Atendiendo a la variable edad cabe afirmar que el riesgo de pobreza y la desigualdad aparecen con mayor frecuencia en determinadas fases del ciclo vital de las personas. La mayor vulnerabilidad reside en las etapas de la infancia y la vejez. Las personas mayores de 65 años siguen teniendo un riesgo de pobreza muy elevada, alcanzando el 28,5 por 100 de la población total de ese intervalo de edad. El riesgo de pobreza de la población mayor de esa edad varía en función del sexo y la composición de los hogares. Atendiendo a la variable sexo, la tasa de riesgo de pobreza en las mujeres mayores de 65 años es cuatro puntos mayor que la de los hombres (30,2 por 100 frente a 26,1 por 100). Considerando la composición del hogar, el porcentaje se eleva hasta el 48 por 100 en personas mayores que viven solas. Asimismo la tasa de riesgo de

Edad y riesgo de pobreza

249. La tasa de riesgo de pobreza relativa, severa y extrema se definen respectivamente como la situación de las personas cuyos ingresos se sitúan por debajo del 60, 50 y 40 por 100 de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas conforme a la ECV 2005 del INE.

pobreza en personas mayores se reduce del 83,6 por 100 al 28,5 por 100 después de percibir prestaciones sociales, lo que pone de manifiesto la importancia de la protección social para paliar el riesgo de caída en situaciones de mayor precariedad económica.

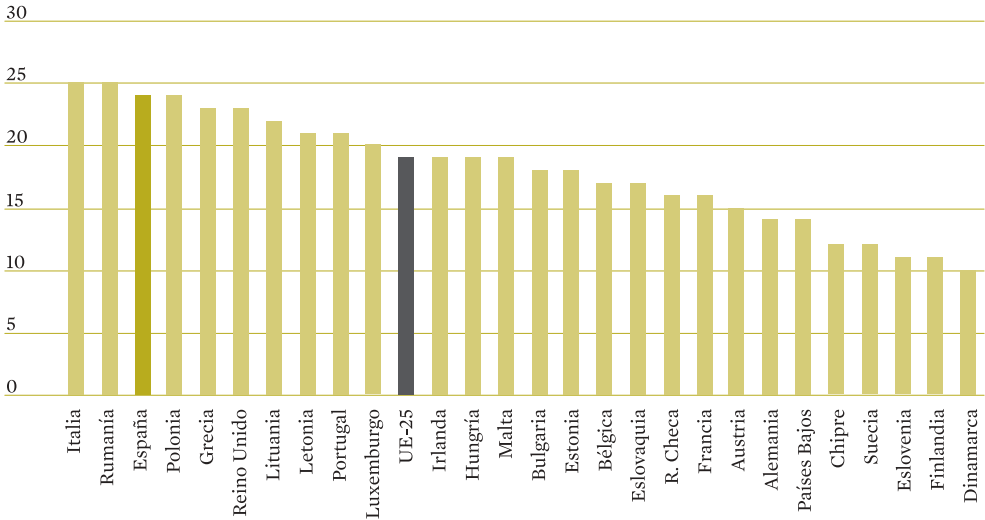
La pobreza infantil es otro de los riesgos a los que se enfrentan las sociedades avanzadas. La relativa novedad del fenómeno y su gravedad ponen de manifiesto la necesidad de una especial atención. En este sentido conviene

Pobreza infantil

recordar la centralidad de este colectivo dentro de los objetivos señalados en el contexto del MAC social en la Unión Europea y las recomendaciones de la Comisión Europea para España acerca de la necesidad de mayores esfuerzos para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Así mismo, el CES señalaba en el Informe sobre el Borrador del V Plan Nacional para la Inclusión Nacional del Reino de España (PNAIn 2008-2010) la necesidad prioritaria de una mayor atención en los PNAIn 2008-2010 a la pobreza infantil.

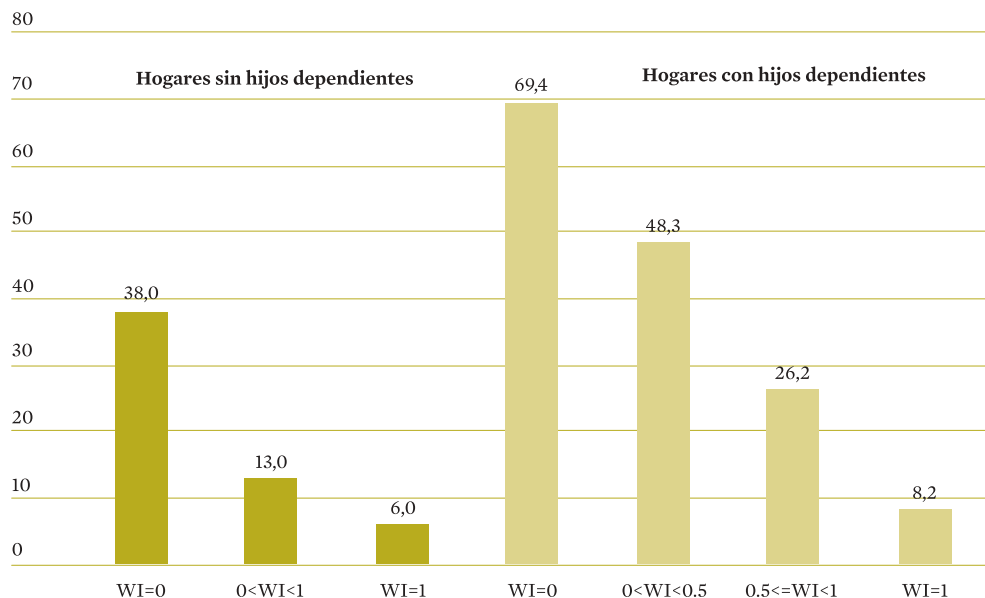
La tasa de riesgo de pobreza en menores de 17 años en 2007 en España alcanzó el 24 por 100, 4 puntos por encima de la tasa total de pobreza relativa. España se sitúa así entre los tres países de la Unión Europea con mayores tasas de pobreza infantil, por detrás tan solo de Italia y Rumanía (ambas con el 25 por 100) y cinco puntos por encima de la media de la UE-25, lo que pone de manifiesto su particularmente desfavorable posición respecto al resto de países por lo que a este indicador se refiere. Conviene recordar que a pesar del crecimiento registrado en los últimos años, el porcentaje del gasto del PIB en la función familia e infancia es la mitad que la media de la

GRÁFICO III-53. TASA DE RIESGO DE POBREZA RELATIVA DE LOS MENORES DE 17 AÑOS EN LA UE



Fuente: Eurostat, *Population and social conditions*, 2007.

GRÁFICO III-54. TASA DE POBREZA POR INTENSIDAD DE TRABAJO EN EL HOGAR Y EXISTENCIA O NO DE HIJOS A CARGO, 2007 *



* La intensidad en el trabajo del hogar es una medida que clasifica el tiempo de trabajo al año calculada como el porcentaje del número de meses realmente trabajados sobre los que podría haber trabajado, siendo W=0 no empleo, 0>W<1 trabajo a tiempo parcial²⁵⁰ y W=1 trabajo a tiempo completo.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE, *Encuesta de Condiciones de Vida 2007*.

UE-27, pese a que ha sido una de las funciones que más incremento ha experimentado desde el año 2000.

La situación laboral de los padres es uno de los factores que determina el riesgo de pobreza infantil; la tasa de riesgo de pobreza relativa aumenta en aquellos hogares con hijos dependientes, especialmente si se trata de hogares monoparentales. En 2007, el mayor riesgo de pobreza relativa, 69,4 por 100, se daba en hogares con hijos dependientes con una intensidad de trabajo igual a cero, es decir, en los que ninguno de sus miembros trabaja en todo el año. Así, el 63,6 por 100 de las familias sin empleo y con hijos se encontraba en riesgo de pobreza y el 5,4 por 100 de los niños españoles vivía en hogares en los que ningún miembro trabajaba.

El reciente Informe Foessa²⁵¹ advierte de que, a pesar tener tasas de participación laboral superiores a los de la población nacional, los bajos salarios y las cargas familiares, tanto en España como en los países de origen de buena parte del colectivo inmigrante, elevan su riesgo de pobreza y exclusión social, una

Nuevos factores de riesgo de pobreza: inmigración

250. El concepto “trabajo a tiempo parcial” no se refiere a la modalidad contractual sino que comprende todas las modalidades de empleo que no son a tiempo completo y/o no se mantienen sin interrupción en el tiempo.

251. VI Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España, 2008 Fundación Foessa.

CUADRO III-53. TASAS DE RIESGO DE POBREZA RELATIVA Y EXTREMA POR NACIONALIDAD DEL SUSTENTADOR PRINCIPAL

	% peso demográfico	% peso sobre población		Tasa pobreza		Incidencia relativa	
		U60*	U40	U60*	U40	U60*	U40
España	93,5	89,5	89,5	19,1	6,8	99,5	95,7
UE-24	1,1	1	1	24,9	11,4	72,7	90,9
Europa	0,8	0,4	0,4	13,4	5,2	50	50
Resto mundo	4,5	5,9	9,2	39,7	22,8	131,1	204,4
TOTAL	100	100	100	19,7	7,3	100	100

* U60 (umbral de riesgo de pobreza relativa) y U40 (umbral de riesgo de pobreza extrema).Fuente: VI Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España, 2008 Fundación Foessa.

circunstancia que se puede estar agravando en el actual contexto de creciente desempleo e incertidumbre económica. (cuadro III-53).

Los extranjeros no europeos son los que más expuestos están al riesgo de pobreza. Según Foessa, cuatro de cada diez hogares extranjeros no europeos en España se encuentran en riesgo de pobreza relativa (39,7 por 100), casi el doble que la de los españoles (19,1 por 100). Asimismo su tasa de riesgo de pobreza extrema es la más alta de todas las categorías de población, con un 22,8 por 100.

La situación económica que más aumenta la tasa de pobreza relativa es el desempleo (el 36,3 por 100 de las personas en riesgo de pobreza se encontraba en esta situación en 2007). Sin embargo, aun trabajando, el 10,6 por 100 de población se situaba en

Pobreza y empleo

riesgo de pobreza un fenómeno internacional (el de los “*working-poor*”) que va en aumento, habiéndose incrementado 8 décimas porcentuales en 2007 respecto a 2006.

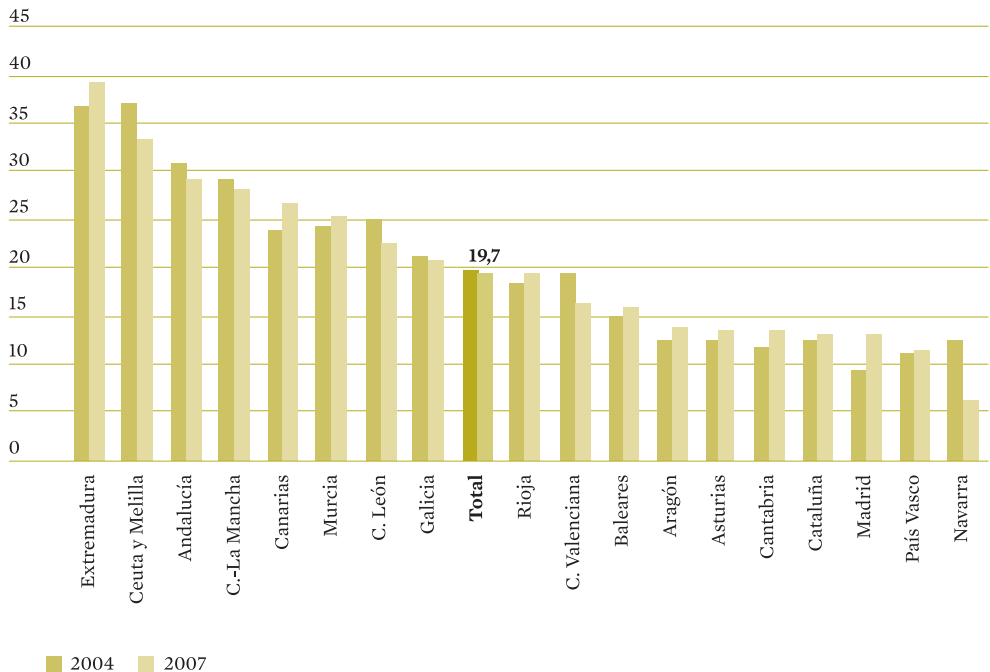
Ello pone de manifiesto la diversidad de situaciones que comprende lo que se conceptúa como “trabajo”, en especial respecto a su intensidad y continuidad a lo largo del año. Este último factor sería, más que el hecho de tener un empleo en sí mismo, uno de los principales condicionantes del riesgo de pobreza. Como se ha visto, los hogares con menor riesgo de pobreza son aquellos con una mayor intensidad de trabajo, es decir hogares en que el mayor número de personas trabaja a tiempo completo el mayor número de días a lo largo del año.

Tras la tasa media de riesgo de pobreza se esconden grandes diferencias territoriales en España. La comunidad autónoma con mayor tasa de riesgo de po-

Distribución territorial de la pobreza

breza relativa es Extremadura con el 39,3 por 100; le siguen Ceuta y Melilla con 33,6 y 29,2 por 100 respectivamente. En el otro extremo están Navarra, 6,3 por 100, País Vasco, 11,6 por 100 y Madrid, 13,3 por 100.

GRÁFICO III-55. TASAS DE RIESGO DE POBREZA RELATIVA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2004 y 2007.

Es difícil medir con exactitud a cuántas personas afecta el fenómeno conocido como “sin-hogarismo”²⁵², ya que la mayoría de encuestas van dirigidas a hogares, y los escasos datos existentes proceden de estudios o memorias elaboradas por los propios centros de atención; la última encuesta del INE de personas sin hogar en 2006 estimaba en 21.900 personas los usuarios de albergues, pero es probable que esta cifra se haya incrementado desde entonces. El Parlamento Europeo ha presentado en 2008 una declaración donde solicita al Consejo Europeo un compromiso, de alcance comunitario, para resolver el problema de las personas sin hogar antes de 2015²⁵³.

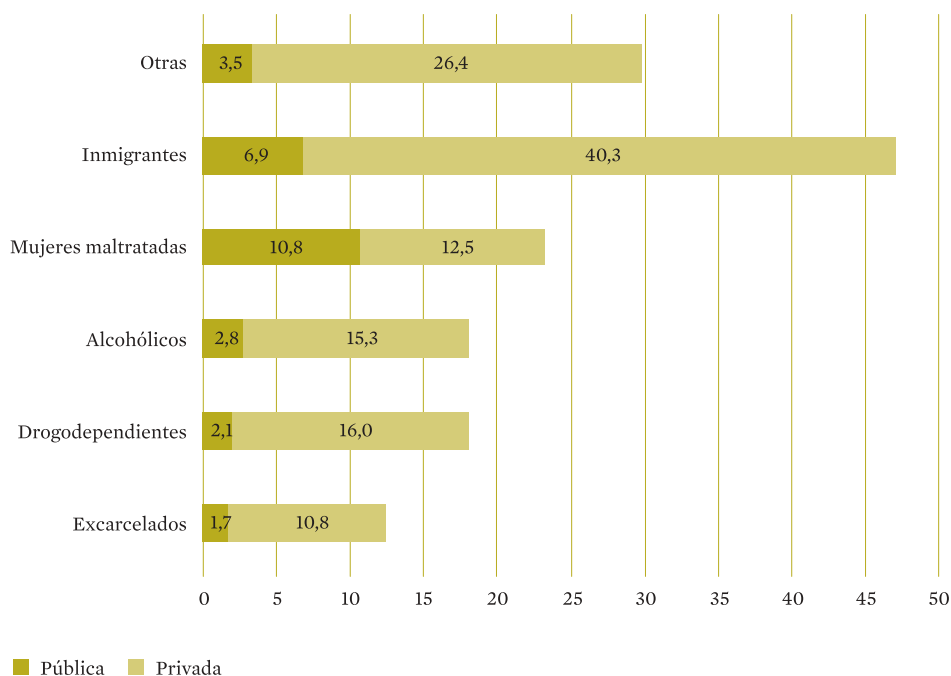
*“Sin-hogarismo”
y usuarios de centros
de acogida*

Los datos más actualizados corresponden a la encuesta del INE “Encuesta de personas sin hogar, (centros)” publicada en el año 2006. Los centros de personas sin hogar ofrecieron 13.033 plazas diarias de alojamiento y la ocupación media fue del 83,1 por 100. Sin embargo para extraer información referida a los perfiles sociodemográficos de las

252. El concepto de “sin-hogarismo” proviene del término inglés “homeless” y se basa en la tipología europea de “sin-hogar”.

253. Del mismo modo el Parlamento Europeo insta a la elaboración de una definición general europea del fenómeno de las personas sin hogar, además de la elaboración de estadísticas periódicas y comparables que permitan un mejor conocimiento del problema del “sin-hogarismo”.

GRÁFICO III-56. CENTROS QUE ATIENDEN PRIORITARIAMENTE A DETERMINADOS GRUPOS DE POBLACIÓN Y TITULARIDAD DEL CENTRO



Fuente: INE Encuesta de personas sin hogar, 2006.

personas sin hogar hay que remontarse al 2005 a la encuesta de personas sin hogar referida a personas del INE, conforme a la que el 82,7 de las personas sin hogar eran hombres de una edad media de 37,9 años y unos ingresos medios de 302 euros al mes. El 30 por 100 nunca había consumido drogas y era abstemio: el 51,8 por 100 era español y el 48,2 por 100, extranjero. En cuanto a los centros, el 76,8 por 100 de los centros eran de titularidad privada y el 71,9 por 100 estaba financiado por Administraciones públicas. Las prestaciones ofrecidas más frecuentes eran Información y acogida (80,6 por 100), Restauración (80,6 por 100), Alojamiento (76,1 por 100) y Orientación (73,1 por 100). El 63,3 por 100 de los trabajadores de los centros eran voluntarios y el 30 por 100 asalariados. De los 21.900 usuarios de centros de acogida, 10.559 eran extranjeros, en su mayoría hombres (86,3 por 100).

En la actual situación de crisis económica, las Rentas Mínimas de Inserción de las comunidades autónomas representan el último eslabón de la protección social, desde la perspectiva de las prestaciones de carácter económico, y habrán de desempeñar en este punto un importante papel a la hora de amortiguar las consecuencias del desempleo sobre los colectivos más

Situación de las rentas mínimas de las comunidades autónomas

CUADRO III-54. BENEFICIARIOS Y CUANTÍAS DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN 2008

Comunidades autónomas	Cuantía básica (euros)	Número beneficiarios	Número beneficiarios (Miembros dependientes)	Presupuesto	Gasto ejecutado
	Titular/mes	Total	Total	Euros	Euros
Andalucía	372	18.292	53.488	38.900.000	38.900.000
Aragón	400	911	1.220	2.403.000	2.384.356
Asturias	413	6.575	7.476	23.163.915	22.989.739
Baleares	383	1.181	2.346	2.893.351	3.623.347
Canarias (1)	452	1.840	1.713	7.800.000	5.752.469
Cantabria	414	1.130	1.295	3.600.000	3.600.000
Castilla-La Mancha	362	430	693	2.500.000	1.460.000
Castilla y León	388	2.235	3.317	13.000.000	11.312.000
Cataluña	400	13.703	17.988	76.322.337	76.322.337
Ceuta (2)					
Extremadura	388	1.105	2.715	1.700.000	1.700.000
Galicia	388	5.793	6.218	21.480.377	19.043.139
Madrid	354	10.445	18.783	47.000.000	41.243.000
Melilla (3)	300	312	1.248	608.000	677.568
Murcia	300	369	867	1.700.000	834.559
Navarra	510	3.144	7.074	6.830.000	10.377.074
País Vasco	616	39.715	83.378	189.220.000	197.290.000
La Rioja (4)	362	368		713.000	687.190
Comunidad Valenciana	374	6.609	27.051	2.387.481	2.387.481
TOTAL	7.175	114.157	236.870	442.221.461	440.584.259

(1) Canarias, recoge el número de beneficiarios dependientes, por primera vez en el mes de diciembre, de ahí las bajas cifras que presenta.

(2) No tiene establecida la Renta Mínima de Inserción.

(3) La Ciudad con Estatuto de Autonomía de Melilla tiene dos prestaciones: el Ingreso Melillense de Integración y la Prestación Básica.

(4) La Rioja tiene dos prestaciones: Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y Ayudas de Inclusión Social (AIS).

Fuente: MEPYSD, Datos de comunidades autónomas PNAin 2008-2010.

desprotegidos, principalmente en el caso de aquéllas personas que tengan cargas familiares. Sin embargo, se trata de un instrumento que no fue concebido, en su origen, con el fin de responder a las consecuencias sociales más extremas de una crisis de la magnitud de la que comenzó en el año 2008, lo que requeriría una revisión de su alcance y características. En la actualidad, las rentas mínimas de inserción se caracterizan por una gran variabilidad en cuanto a sus requisitos de concesión, cuantías y nivel de cobertura (cuadro III-54)²⁵⁴.

El CES en su Informe sobre el *Borrador del V Plan Nacional para la Inclusión Nacional del Reino de España (2008-2010)* señaló ya la necesidad de homogeneización y cooperación técnica con las comunidades autónomas en el ámbito estatal de los criterios mínimos para la concesión de las Rentas Mínimas de Inserción (RMI) así como la necesidad de priorizar el objetivo de inserción laboral en los programas de garantía de

254. El País Vasco destaca por ser la comunidad autónoma con mayor número de beneficiarios, lo que se explica por el carácter de derecho subjetivo universal con el que se configura la RMI en su normativa autonómica correspondiente.

recursos mínimos. Según el Informe, la inclusión social a través del empleo debe ser un objetivo reforzado en los programas de rentas mínimas de inserción. Además, se señalaba la conveniencia de lograr una coordinación en la gestión de la renta activa de inserción y la renta mínima de inserción, con el fin de alcanzar una complementariedad entre ambas, distinguiendo con mayor claridad los colectivos a los que cubre cada una. Así mismo apuntaba la necesidad de un mayor intercambio de información entre los servicios públicos de empleo y los servicios sociales, que evitaría la desprotección en determinados supuestos y facilitaría la transición de unas situaciones a otras.

En definitiva, la situación de partida de España con anterioridad al cambio de ciclo económico consumado en 2008 en lo que respecta a la desigualdad y el riesgo de pobreza relativa no era favorable en perspectiva comparada con la UE. Aunque no se dispone de datos relativos a 2008 que permitan constatar la huella de la crisis en los indicadores sociales homogeneizados de Eurostat es muy probable que el inusitado incremento del desempleo durante dicho año, las perspectivas para el siguiente y el consiguiente aumento de demandas sociales que todo ello conlleva empañen el posible efecto positivo que cabría esperar en la posición relativa de España en 2008, como consecuencia del desarrollo del Sistema de Atención a la Dependencia así como de las nuevas prestaciones por paternidad y por hijos a cargo y otras medidas de apoyo económico a colectivos especialmente vulnerables. Aunque el IV Plan Nacional de Inclusión Social se elaboró ya tomando en cuenta la negativa evolución de la economía, lo que parece la antesala de un grave deterioro de la situación del riesgo de pobreza y exclusión social requerirá nuevas medidas extraordinarias de amplio alcance, con el consenso de todas las Administraciones competentes en materia de inclusión social, así como de todos los agentes implicados en su gestión.

9.2. DISCAPACIDAD E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Según la ONU, en el mundo viven actualmente unos 650 millones de personas con alguna discapacidad física, intelectual o sensorial, aproximadamente el 10 por 100 de la población mundial. En mayo de 2008 entró en vigor la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²⁵⁵ cuyo objetivo es promover, proteger y garantizar el disfrute pleno y por igual del conjunto de los derechos humanos por las personas con discapacidad, especialmente en una serie de ámbitos fundamentales tales como la accesibilidad, la libertad de movimiento, la salud, la educación, el empleo, la habilitación y rehabilitación, la participación en la vida política y la igualdad y la no discriminación.

Según estimaciones de Eurostat, la población con discapacidad en la Unión Europea se aproxima a los 50 millones de personas²⁵⁶, entre el 10 y el 15 por 100 de

255. Aprobada por la Asamblea General de la ONU el 13 de diciembre de 2006. Fue ratificada por España el 3 de diciembre de 2007.

256. Según estimaciones de Eurostat para 2008.

la población total, siendo las principales causas de discapacidad la enfermedad, los accidentes y las condiciones invalidantes propias de las personas mayores. En la actualidad se encuentra en vigor el Plan de acción europeo sobre la discapacidad 2004-2010²⁵⁷, cuya segunda fase, que incide especialmente en la inclusión activa de las personas con discapacidad, ha sido ya aprobada para el periodo 2006-2010. Junto a ello, el Plan de acción europeo 2008-2009, asume el compromiso de garantizar que las personas con discapacidad sean tratadas como ciudadanos y agentes socioeconómicos activos que contribuyen a la construcción de una Europa solidaria que ofrece iguales oportunidades para todos. Finalmente, en este ámbito, hay que poner de relieve que ante la actual crisis económica mundial que afecta con intensidad a Europa, el Plan de recuperación económica adoptado en 2008 por la Comisión Europea²⁵⁸ cuenta con un principio rector basado en la solidaridad y en la justicia social, que contempla la puesta en marcha de una importante iniciativa de apoyo al empleo que concentrará su acción sobre los colectivos más vulnerables, entre los que se incluyen las personas con discapacidad.

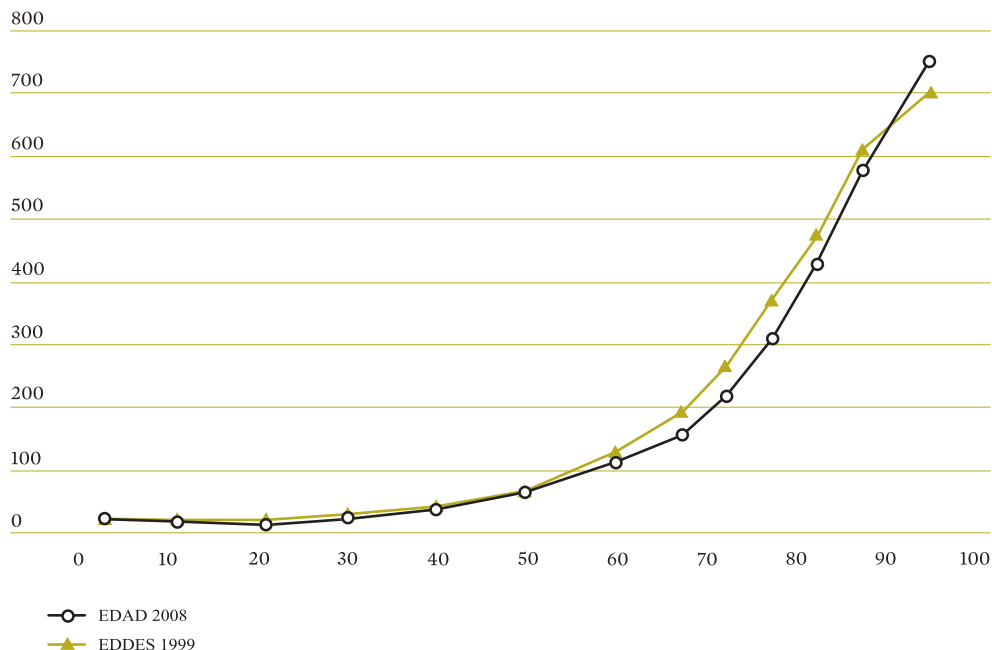
El panorama más reciente de la discapacidad en España, viene reflejado por el avance de resultados de la Encuesta de discapacidad, autonomía personal y situaciones de dependencia (EDAD 2008) del INE, según la cual  *Panorama en España* 3,84 millones de personas tienen alguna discapacidad en España. De ellas 1,39 millones (36 por 100) no pueden realizar alguna de las actividades básicas de la vida diaria sin ayuda. En relación a la última Encuesta de Discapacidad (INE, EDDDES 1999) se observa un aumento de 320.000 personas con discapacidad (gráfico III-46). Dado que el crecimiento de las personas con discapacidad ha sido menor que el del total de la población, la tasa de discapacidad ha registrado una disminución del 0,5 por 100. La discapacidad aparece cada vez en edades más tardías, aunque haya aumentado el periodo de exposición al riesgo de padecerla, como consecuencia del aumento de la esperanza de vida: en 2008, la edad media de las personas con discapacidad era de 64,3 años, mientras que en 1999 era de 63,3.

Por sexo, 2,3 millones de mujeres tienen alguna discapacidad, frente a los 1,55 millones de hombres. Hasta los 45 años, la tasa de discapacidad es superior en los hombres que en las mujeres, mientras que a partir de esa edad la discapacidad les afecta a ellas en mayor medida. Por comunidades autónomas, la encuesta muestra, que las que presentan una tasa mayor de población con discapacidad son Galicia (11,3 por 100), Extremadura (11,0 por 100) y Castilla y León (10,9 por 100), así como las ciudades autónomas de Melilla (11,9 por 100) y Ceuta (11,3 por 100). Por el contrario, los menores porcentajes se dan en La Rioja (6,2 por 100), Cantabria (7 por 100) y Baleares (7,1 por 100).

257. COM (2003) 650 final.

258. COM (2008) 800 final.

GRÁFICO III-57. PROPORCIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD POR GRUPOS DE EDAD, 1999-2008
(Tantos por mil)



Fuente: INE, EDES 1999 y EDES 2008, (Avance de resultados).

En 3,3 millones de hogares españoles (un 20 por 100 del total) reside al menos una persona que afirma tener una discapacidad. Los principales problemas de discapacidad de las personas de seis y más años residentes en hogares se refieren a la movilidad (que afecta al 6 por 100 de la población), vida doméstica (4,9 por 100) y autocuidado (4,3 por 100). Más de la mitad de las personas con discapacidad tienen limitaciones en su actividad debido a alguno de estos tres motivos que, en el caso de los mayores de 80 años, se presentan en siete de cada diez personas con discapacidad.

Los principales trastornos origen de la discapacidad se encuentran los que afectan a los huesos y articulaciones (39,3 por 100), al oído (23,8 por 100), visuales (21 por 100) y mentales (19 por 100).

Coincidiendo con el Año europeo de las personas con discapacidad en 2003 y a raíz de la puesta en marcha de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre LIONDAU, en Es-

Accesibilidad

paña, se impulsaron relevantes iniciativas en este ámbito, como el I Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012, bajo el lema “Por el diseño para todos, hacia la plena igualdad de oportunidades”. Este Plan se proponía difundir el conocimiento de la accesibilidad entre los profesionales e introducirlo como criterio de calidad tanto en la gestión

pública como privada, potenciar la participación de las personas con discapacidad y de sus representantes mediante su intervención en el diseño y seguimiento de las acciones previstas en este ámbito y promover un marco efectivo de cooperación entre las distintas administraciones y con las entidades privadas sin ánimo de lucro para el diseño y ejecución de medidas concretas. Sin embargo, se carece de información acerca de la aplicación de este Plan. Como desarrollo formativo reseñable, en 2008 se han aprobado, las especificaciones y características técnicas de las condiciones y criterios de accesibilidad y no discriminación establecidos en el Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, por el que se Establecen las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado²⁵⁹.

A falta de datos sobre la aplicación del Plan estatal de vivienda 2005-2008, cabe señalar que el nuevo Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012²⁶⁰ incluye el Programa Renove de vivienda que comenzará a aplicarse en 2009 y que fomentará, entre otras acciones, la creación de dispositivos de acceso a la vivienda para personas con discapacidad, uno de los colectivos prioritarios para acceder a las ayudas.

Unido a lo anterior, hay que destacar que la creación de un Fondo Estatal de Inversión Local en el marco del Plan español para el estímulo de la economía y el empleo (Plan E) ha permitido a los ayuntamientos disponer de un ingente volumen de financiación pública para la mejora de la accesibilidad de las personas con discapacidad²⁶¹ mediante la eliminación de barreras físicas en las calles, edificios e instalaciones públicas, la colocación de rampas, elevadores o plataformas para salvar obstáculos y la instalación de ascensores en ayuntamientos y dependencias municipales.

En cuanto al desarrollo de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal (LIONDAU), cabe destacar la entrada en vigor, en marzo de 2008, de la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se Establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. La Ley tipifica y sanciona la vulneración de las exigencias de accesibilidad, falta de respeto a las medidas de acción positiva y discriminaciones directas o indirectas. Además, esta Ley, establece las previsiones específicas para la aplicación de ese régimen de infracciones y sanciones en el ámbito de la Administración estatal y establece las condiciones básicas que van a orientar la tarea normativa del legislador autonómico en esta materia. Igualmente, la Ley establece que las infracciones ya sean leves, graves o muy graves, pueden hacer referencia a los ámbitos de las telecomunicaciones y sociedad de la información, espacios

*Desarrollo de la
LIONDAU: la Ley
49/2007*

259. Orden PRE/446/2008, de 20 de febrero.

260. Véase apartado 3. Vivienda, de este capítulo.

261. En concreto, más de 223 millones de euros, la mayor inversión pública para la mejora de la accesibilidad de las personas con discapacidad.

públicos urbanizados, infraestructuras y edificación, transportes; bienes y servicios a disposición del público, y relaciones con las Administraciones públicas. Quedan excluidas las consultas en el ámbito del empleo y la ocupación. En cuanto a los denunciantes, reconoce que pueden ser personas con discapacidad, sus familias y representantes legales, así como las organizaciones representativas y asociaciones en las que se integran.

El empleo, para las personas con discapacidad, se presenta como una de las principales oportunidades de inserción en la sociedad y como una herramienta especialmente útil de fomento de la igualdad de oportunidades. Por ello, la actual crisis pue-

*El empleo, principal vía
de integración social*

de suponer un riesgo de retroceso en términos de igualdad de oportunidades, debido a las mayores dificultades de reinserción laboral que tienen la mayor parte de las personas con discapacidad en el mercado laboral. Aun-

que de momento no se dispone de información precisa relativa a 2008, habrá que prestar atención a cómo repercute el desfavorable panorama del mercado de trabajo²⁶² en el empleo de las personas con discapacidad, tanto en lo que se refiere a los contratos ordinarios de empleo como a la evolución de los Centros Especiales de Empleo.

Según el Servicio Público de Empleo²⁶³, existen en 2008 en España unos 2 millones de personas discapacitadas en edad de trabajar, con una tasa de actividad (33,7 por 100) inferior a la de las personas sin discapacidad y unas tasas de desempleo superiores (15,3 por 100) a las que presenta la población en general²⁶⁴. Casi dos terceras partes de los demandantes de empleo con discapacidad (62,3 por 100) están en paro.

Ante este panorama, el Gobierno aprobó en 2008 la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad con vigencia hasta el año 2012²⁶⁵ que responde, en primer lugar, a una necesidad social y en segundo lugar, a la necesidad de actualizar los contenidos de la Ley de Integración social de los minusválidos (LISMI), aprobada hace 25 años. Además, da cumplimiento a un mandato legal contenido en la Ley para la Mejora del crecimiento y del empleo, aprobada en diciembre de 2006, que establecía que el Gobierno, previa consulta con los interlocutores sociales y las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, debía aprobar un documento que contuviera un

262. Según quedó patente en la Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social firmada en Madrid, el día 29 de julio de 2008, ante la actual crisis económica por la que atraviesa España, la principal preocupación y prioridad del Gobierno y de los interlocutores sociales era el empleo y la apuesta por un modelo de crecimiento económico equilibrado y duradero, basado en la mejora de la competitividad.

263. SPE, Informe *Mercado de trabajo de las personas con discapacidad*, 2008.

264. Desde 1982, la LISMI, obliga a las empresas de más de 50 empleados a reservar un 2 por 100 de sus puestos de trabajo para discapacitados. También el Real Decreto 364/2005 opera en esta dirección. Según indica el Informe *Mercado de trabajo de las personas con discapacidad* (2008), si bien no existen datos oficiales, es un hecho que la cuota, por causas diversas, no se cumple plenamente por la totalidad de las empresas obligadas, a pesar de haberse incrementado en los últimos años el número de actuaciones sancionadoras de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

265. De 26 de septiembre de 2008.

repertorio con iniciativas y medidas dirigidas a promover más empleos y de mejor calidad para este colectivo.

El principal objetivo es promover el acceso al mercado de trabajo, mejorando su empleabilidad e integración laboral, de un colectivo que representa el 8,6 por 100 de la población entre 16 y 64 años. Además, la estrategia fija dos objetivos generales: por un lado, aumentar las tasas de actividad y de ocupación así como la inserción laboral de las personas con discapacidad y, por otro, mejorar la calidad del empleo y dignificar las condiciones de trabajo, combatiendo activamente la discriminación. Para ello la Estrategia tiene siete objetivos operativos. Los objetivos en concreto son: remover las barreras de todo tipo (socioculturales, legales y físicas, tanto arquitectónicas como de comunicación) que aún dificultan el acceso al empleo de las personas con discapacidad; potenciar la educación y la formación de las personas con discapacidad para favorecer su empleabilidad; diseñar nuevas políticas de empleo mejor adaptadas a las necesidades de las personas con discapacidad y mejorar su gestión; promover una mayor contratación de personas con discapacidad en el mercado de trabajo ordinario; renovar el empleo protegido, preservando el dinamismo en la generación de empleo alcanzado en los últimos años y favoreciendo un mayor tránsito hacia el empleo ordinario; mejorar la calidad del empleo y de las condiciones de trabajo de las personas con discapacidad, en particular combatiendo activamente su discriminación en el mercado de trabajo y mejorar tanto los sistemas de recogida, análisis y difusión de la información en materia de empleo y personas con discapacidad como la coordinación de las políticas públicas de empleo desarrolladas por las Administraciones públicas.

En relación con las medidas alternativas²⁶⁶ para el empleo dirigidas a las personas con discapacidad que no han podido acceder, por diferentes motivos, al mercado ordinario de trabajo, hay que mencionar que éstas se llevan a cabo, fundamentalmente, a través de los centros especiales (CEE) de empleo y de los enclaves laborales en empresas comunes²⁶⁷.

Según el SPE, el número de CEE en España ha aumentado sustancialmente en la última década, pasando de 562 en el año 1996 a 1.573 en 2007²⁶⁸, siendo Andalucía la comunidad autónoma con mayor número de ellos (332) y Cantabria la que dispone de un menor número (14). Ello ha implicado un considerable incremento en el número de trabajadores en sus plantillas que, según el SPEE, giraría entorno a las 50.000 personas.

266. La disposición adicional trigésima novena de la Ley 66/1997 y la disposición adicional undécima de la Ley 50/1998, ambas de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, dieron nueva redacción al artículo 38.1 de la LISMI, introduciendo como novedad la posibilidad de que, excepcionalmente, los empresarios obligados al cumplimiento de la referida cuota de reserva, en los términos hasta entonces regulados, pudieran hacer frente total o parcialmente a dicha obligación, mediante medidas alternativas que habrían de determinarse reglamentariamente.

267. Cabe recordar que los CEE son empresas de economía social que compatibilizan la viabilidad económica y su participación en el mercado con su compromiso social hacia colectivos con menores oportunidades en el mercado de trabajo, mientras los enclaves laborales, constituyen una fórmula para crear empleo entre los colectivos más desfavorecidos en entornos ordinarios de trabajo.

268. Según datos del SPPE.

CUADRO III-55. CONTRATACIONES A PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN 2006-2007

(Orden según el porcentaje de contratos en CEE 2007)

Comunidades autónomas	Contratos a minusválidos		Contratos en Centros Especiales de Empleo	
	2006	2007	2006	2007
País Vasco	4.543	4.460	3.489	3.495
Asturias	3.127	3.412	1.985	2.326
Extremadura	1.427	1.618	884	1.007
Andalucía	9.080	10.708	4.933	6.337
La Rioja	468	503	285	287
Castilla y León	3.243	3.329	1.876	1.891
Cantabria	851	960	480	518
Ceuta	61	71	25	37
Navarra	716	685	408	335
Castilla-La Mancha	1.954	2.396	791	1.101
Canarias	1.839	2.076	641	845
Cataluña	8.540	8.718	3.648	3.762
Aragón	1.812	1.610	934	642
Madrid	6.186	5.888	2.352	2.202
Comunidad Valenciana	5.413	5.696	1.979	2.054
Galicia	2.705	2.963	786	819
Baleares	1.094	1.125	319	274
Murcia	2.188	2.311	456	494
Melilla	70	84	15	12
Extranjero	6	3	4	0
TOTAL	55.323	58.616	26.290	28.438

Fuente: SPEE.

En 2007, el total de ayudas concedidas para la integración de personas con discapacidad (205.634.090 euros) aumentó el 11,4 por 100, aunque el número total de ayudas (5.090), descendió en 1.043. De las ayudas concedidas, 4.750 han ido a centros especiales de empleo, en su mayoría para el mantenimiento de puestos de trabajo (4.478, frente a 5.119 en 2006) y el resto para proyectos generadores de empleo (272, frente a 644 en 2006).

Hay que destacar que según el SPEE, dentro de las medidas alternativas, se ha hecho mayor uso de la contratación de bienes y servicios con centros especiales de empleo que de otras, como la donación, siendo poco significativa la frecuencia de medidas de otro tipo como la contratación con autónomos y enclaves laborales.

En 2007²⁶⁹, los contratos laborales ordinarios a minusválidos (cuadro III-33) crecieron un 6 por 100 respecto al año anterior, mientras los contratos celebrados con discapacitados en CEE lo hicieron en un 8,2 por 100.

Por otro lado, la comunidad autónoma en donde se han celebrado más contratos laborales ordinarios con minusválidos en 2007 ha sido, al igual que ocurrió el año anterior,

269. Pendiente de actualización con datos de 2008, de momento no disponibles.

la de Andalucía con 10.708. En relación a la contratación de discapacitados en la CEE durante 2007, la comunidad autónoma que más contratos celebró fue también, al igual que el año anterior, la de Andalucía con 6.337, como ya venía ocurriendo desde años atrás.

En el ámbito de la educación para las personas con discapacidad hay que destacar que durante 2008 ha visto la luz el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, por el que se Regulan las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión a las universidades públicas españolas. Éste refiere a este colectivo cuatro artículos (19, 32, 44 y 51) y de entre sus respectivos contenidos cabe destacar que se reservará un 5 por 100 de las plazas disponibles²⁷⁰ para estudiantes que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100, así como para aquellos estudiantes con necesidades educativas especiales permanentes asociadas a circunstancias personales de discapacidad, que durante su escolarización anterior hayan precisado de recursos y apoyos para su plena normalización educativa.

Educación

En 2008, además el Gobierno de España ha presentado el V Plan nacional de acción para la inclusión social²⁷¹ para los años 2008-2010, que en el ámbito de la discapacidad, destaca entre otras medidas, la elaboración del III Plan de acción para las personas con discapacidad 2008-2011²⁷², la aplicación de las medidas previstas en el Plan nacional de accesibilidad 2004-2012, el desarrollo de las medidas previstas del I Plan de acción para mujeres con discapacidad 2007, y actuaciones para mejorar las condiciones de accesibilidad en los medios de transporte.

Otras medidas

Es también importante destacar que por medio de la reciente Ley 1/2009, de 25 de marzo, de reforma de la Ley de 8 de junio de 1957, sobre el Registro Civil, en materia de incapacitaciones, cargos tutelares y administradores de patrimonios protegidos, y de la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, sobre Protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil de la normativa tributaria con esta finalidad, se han salvado numerosos obstáculos derivados de la actual legislación sobre el Registro Civil y del patrimonio protegidos de las personas con discapacidad, que mermaban la eficacia operativa de éstos y que por lo tanto, conllevaba una deficiente protección de las personas discapacitadas.

Finalmente, es necesario apuntar que sería conveniente que las distintas Administraciones competentes en este campo hicieran un seguimiento más puntual y periódico

270. Cuando no se oferte una titulación y centro en la fase extraordinaria, por haberse cubierto la totalidad de las plazas en la fase ordinaria, pero alguna o algunas plazas de este cupo de reserva fueron acumuladas al cupo general en la fase ordinaria por no haber solicitantes suficientes, las universidades podrán aumentar las plazas, hasta completar el 5 por 100, para que accedan los estudiantes con discapacidad que participen en la fase extraordinaria.

271. El CES ha informado el borrador de este Plan, Informe CES 3/2008.

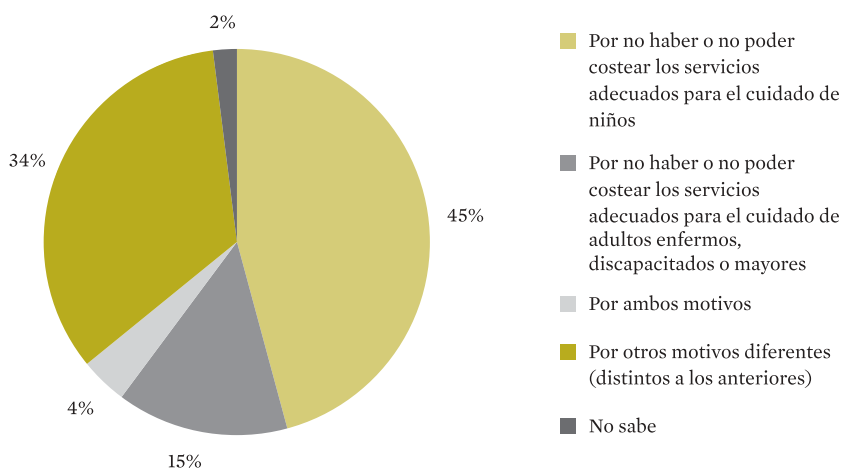
272. Está actualmente en elaboración por parte del Gobierno en colaboración con las comunidades autónomas, los agentes sociales y el movimiento asociativo de las personas con discapacidad.

de todas las políticas puestas en marcha por ellas, con el fin de hacer de éstas, unas herramientas más útiles y eficaces para la mejora, en definitiva, de la calidad de vida de las personas con discapacidad. Asimismo sería deseable evitar que la actual crisis económica afecte de manera más aguda al empleo de las personas con discapacidad, por lo que éstos deberían seguir siendo uno de los grupos de atención específica en el ámbito de las políticas activas de empleo.

9.3. IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

Fomentar la igualdad entre hombres y mujeres sigue siendo un componente básico de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa. La crisis económica, como se ha visto en el capítulo II, está provocando un mayor aumento del desempleo masculino que del femenino. También está llevando a muchas mujeres que antes se declaraban inactivas a buscar trabajo. Esta circunstancia, que en condiciones menos desfavorables en términos económicos cabría valorar positivamente, se ve empañada por la persistencia de dificultades para conciliar esa voluntad de trabajar con las obligaciones de cuidados que todavía recaen en las mujeres (gráfico III-58).

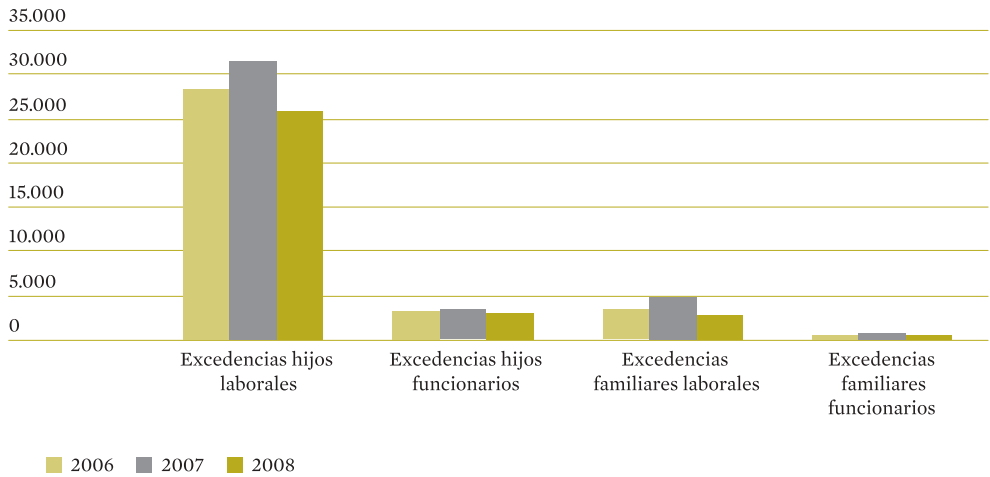
GRÁFICO III-58. MUJERES INACTIVAS QUE NO BUSCAN EMPLEO PORQUE CUIDAN A PERSONAS DEPENDIENTES, 2007
(Miles de personas)



Fuente: INE, *Encuesta de la Población Activa*.

GRÁFICO III-59. EXCEDENCIA POR CUIDADO DE FAMILIAR

(Número de trabajadores en situación de alta)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

El 97,6 por 100 de las personas inactivas que no buscaban empleo en 2007 por cuidar de personas dependientes eran mujeres. En el 45 por 100 de los casos, la razón era no poder optar a o costear servicios adecuados para el cuidado de niños y en el 15 por 100 no poder hacerlo a servicios adecuados para el cuidado de adultos enfermos. Ello da una idea de la importancia del desarrollo de este tipo de servicios generales para la comunidad que, además del potencial de dinamización de la economía y el empleo que suponen, constituyen un instrumento básico de impulso a la actividad de las mujeres y de mejora de la calidad de vida de las familias.

Resta por saber cómo las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres pueden verse afectadas por la desfavorable situación económica, en particular el desarrollo de instrumentos de conciliación de la vida profesional y personal. Respecto al ejercicio de algunos derechos vinculados a este objetivo y en consonancia con el empeoramiento de la situación económica y la incertidumbre acerca del futuro, los datos de 2008 muestran un descenso en el número de trabajadores que se acogieron a excedencias por cuidados familiares, descenso algo más marcado entre los trabajadores con contrato laboral que entre los funcionarios (gráfico III-59).

La Unión Europea, con ocasión de la Agenda Social renovada, planteó presentar propuestas legislativas con objeto de aumentar la conciliación de la vida privada y la actividad profesional, mejorando las disposiciones sobre el permiso parental, introduciendo nuevos permisos y consolidando la protección para las mujeres embarazadas. La Comisión reiteraba así en su Comunicación de 2008²⁷³ que los indicadores de sueldos,

273. Comisión Europea, *Un mejor equilibrio en la vida laboral: más apoyo a la conciliación de la vida profesional, privada y familiar*. Bruselas, COM (2008) 635 final.

segregación en el mercado laboral y número de mujeres en puestos decisorios no habían mejorado en estos últimos años. En realidad, los importantes esfuerzos realizados en el marco de la Estrategia Europea para el Crecimiento y el Empleo para lograr un aumento del empleo femenino parecen haber aportado más frutos en el aspecto cuantitativo que en el cualitativo²⁷⁴. La Comisión cree improbable que esta situación cambie mientras persista el actual desequilibrio de género en materia de opciones de conciliación y mientras haya una diferencia significativa entre las tasas de empleo de las mujeres con hijos y las mujeres sin hijos. Para ello, es necesario un aumento de la calidad y disponibilidad de guarderías así como considerar medidas como la intensidad del trabajo y la calidad de los empleos.

Como ya se ha visto²⁷⁵, en España persiste la necesidad de mayores esfuerzos en la creación de plazas de educación infantil de primer ciclo, y de un mayor desarrollo del Plan Educa3.

Una de las modificaciones propuestas incluye aumentar el permiso de maternidad mínimo de catorce a dieciocho semanas, dar más flexibilidad a las mujeres para que decidan cómo disfrutarlo, sea antes o después del parto, así como mejorar la protección del empleo de las mujeres que se acogen al permiso de maternidad o se reincorporen al trabajo después del mismo. Asimismo, la Comisión ha decidido proponer la derogación de la Directiva 86/613/CEE y elaborar otra nueva para alcanzar de manera más efectiva los objetivos establecidos por la Directiva original.

También, la Comisión propone una Directiva para luchar contra la discriminación por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y aplicar el principio de igualdad de trato fuera del ámbito del empleo.

En el año 2006 la Comisión inició deliberaciones con una consulta formal de los interlocutores sociales europeos según el procedimiento de diálogo social europeo. En los documentos de consulta se abordaron distintas medidas legislativas y de otro tipo en pos de la conciliación de la vida profesional, privada y familiar. Los interlocutores sociales han confirmado que en sus negociaciones no se proponen abordar el permiso de maternidad, sin embargo, sí están interesados en otros temas propuestos como son los centros de atención a los niños y otras personas dependientes, nuevos modos de trabajo, como el teletrabajo, y fomentar que los hombres opten por la conciliación.

Desarrollo de la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres (LOIEMH)

La aprobación de la LOIEMH supuso una apuesta muy ambiciosa de actuación a favor de la igualdad en todos los ámbitos, que requiere ser evaluada permanentemente.

274. Comisión Europea, *La igualdad entre hombres y mujeres* - 2008. Bruselas, COM (2008) 10 final.

275. Véase apartado 2.2 (La calidad del sistema educativo español) de este mismo capítulo.

Éste es uno de los principales cometidos del nuevo Ministerio de Igualdad creado en abril de 2008.

La Comisión Interministerial de Igualdad, constituida el 19 de febrero de 2009, acordó desarrollar un sistema de seguimiento e indicadores para la evolución, tanto de la LOIEMH como del Plan estratégico de igualdad de oportunidades 2008-2011 (PEI). El Ministerio de Igualdad presentó, con motivo del Día Internacional de la Mujer el 8 marzo 2009, un Informe-Balance de los dos años de aplicación de la LOIEMH, como anticipo al primer informe periódico de desarrollo de la LOIEMH que debería haberse divulgado a primeros de año.

Dentro del análisis del cumplimiento de las disposiciones organizativas de la LOIEMH hay que destacar, además de la creación de la mencionada Comisión Interministerial de Igualdad, la creación del Consejo de Participación de la Mujer (prevista para el primer semestre del año 2009), la aprobación de un nuevo Plan estratégico de igualdad de oportunidades, la elaboración de los informes de impacto de género que deben acompañar cada norma, programa o actividad pública, así como la necesaria colaboración entre las Administraciones públicas, en lo referente a los criterios generales de actuación de los poderes públicos. Las Unidades de Igualdad han de velar por el cumplimiento y aplicación efectiva del principio de igualdad entre otros cometidos que la Ley les atribuye, éstas fueron establecidas en Consejo de Ministros de 27 de abril de 2007 y, actualmente, todos los ministerios cuentan con su propia Unidad. El Ministerio de Igualdad está trabajando para la homogenización de las mismas, de manera que se rijan por las mismas estructuras, puestos de trabajo y habilidades de formación de quienes conforman estas unidades.

La LOIEMH establecía en su artículo 17 que el Gobierno, en las materias que sean de la competencia del Estado, aprobará periódicamente un Plan estratégico de igualdad de oportunidades, que incluirá medidas para alcanzar el objetivo de igualdad entre mujeres y hombres y eliminar la discriminación por razón de sexo. Este Plan estratégico supone la continuación de los Planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (PIOM) que se han ido aprobando desde 1988 periódicamente.

*Plan estratégico
de igualdad de
oportunidades 2008-2011*

Los principios rectores del Plan son: la redefinición del modelo de ciudadanía en concordancia con la igualdad de género, extendiendo éste concepto de ciudadanía no sólo a la participación en el poder político sino al disfrute de los derechos civiles y sociales; la capacidad de las mujeres para acceder a aquellos puestos donde se toman decisiones y a la revalorización de la aportación de las mujeres; la transversalidad de la perspectiva de género y por último la innovación científica y tecnológica.

El Plan estratégico identifica una serie de ejes que componen el contenido del Plan (participación política y social, participación económica, corresponsabilidad, educación,

innovación, conocimiento, salud, imagen, atención a la diversidad e inclusión social, violencia, política exterior y de cooperación para el desarrollo y tutela del derecho a la igualdad), para todos estos ejes se establece un marco teórico explicativo, un diagnóstico sobre la actual situación de España, los objetivos estratégicos y las propuestas de actuación.

Otra de las exigencias de tipo organizativo de la LOIEMH es que los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometieran a la aprobación del Consejo de Ministros deberían incorporar un informe sobre su impacto por razón de género. Por primera vez, la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2009 va acompañada de un informe de impacto de género. Pendiente de dictamen del Consejo de Estado está el borrador de Real Decreto que establece el desarrollo reglamentario de los informes de impacto de género.

Siguiendo con el estudio de los criterios generales de actuación de los Poderes Públicos, el Informe-Balance destaca los logros alcanzados en la colaboración entre las Administraciones públicas. En enero de 2009 se celebró la II Conferencia Sectorial de la Mujer, en la que la Administración General del Estado y las comunidades autónomas decidieron cooperar en la integración del derecho de igualdad entre mujeres y hombres. En esta II Conferencia Sectorial se aprobó su reglamento de organización y funcionamiento y se acordó denominarla Conferencia Sectorial de Igualdad. Destacar también la firma del convenio de colaboración con la Federación española de municipios y provincias (FEMP), en el que se prevén actuaciones en violencia de género y otras medidas relacionadas con el cumplimiento de las previsiones de la LOIEMH.

Con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 se da cumplimiento a la disposición transitoria novena de la LOIEMH que recoge la ampliación de forma progresiva y gradual de la duración de la suspensión del contrato de trabajo por paternidad hasta cuatro semanas en un plazo de seis años desde la entrada en vigor de la Ley. Así, se establece en la Ley de Presupuestos que la mencionada suspensión tendrá una duración de veinte días cuando el nuevo nacimiento, adopción o acogimiento se produzca en una familia numerosa, cuando la familia adquiera dicha condición con el nuevo nacimiento, adopción o acogimiento o cuando en la familia haya una persona con discapacidad. Esta duración se ampliará en dos días por cada hijo a partir del segundo, o si uno de ellos es una persona con discapacidad. Otra de las modificaciones introducidas por esta Ley es la extensión de la consideración de familia numerosa a las familias monoparentales con dos hijos a cargo.

En cuanto a la acción administrativa para la igualdad, la Ley preveía actuaciones en materias como la educación, la salud, la sociedad de la información, el deporte, el desarrollo rural, la vivienda, la política de cooperación al desarrollo, los medios de comunicación y el empleo. En el cuadro III-56 se resumen las principales medidas llevadas a cabo en las materias señaladas por la LOIEMH.

CUADRO III-56. PRINCIPALES DESARROLLOS DE LA LOIEMH

Materias de la LOIEMH	Principales medidas realizadas
Ámbito educativo	Aprobación de la Ley Orgánica de Universidades, que establece paridad en los órganos de representación y la creación de las unidades de igualdad, de las cuales, en la actualidad ya existen un total de veintinueve. Se han desarrollado actuaciones de formación del profesorado sobre coeducación (RELACIONA, INTERCAMBIA o SINDICADAS).
Salud	En el Plan de calidad del Sistema de Salud se ha fortalecido el enfoque de género en las políticas de salud y en la formación continuada del personal sanitario. Puesta en marcha de la Estrategia de Salud Perinatal y Género 2007-2008. Campaña de vacunación contra el papiloma humano.
Sociedad de la información	El Plan 2006-2010 para el desarrollo de la Sociedad de la Información reconoce por primera vez la incorporación de la perspectiva de género como un reto a afrontar en un doble sentido: garantizar la igualdad de oportunidades en la Sociedad de la Información y utilizar las TIC como herramienta para fomentar la igualdad. Se crea un fondo especial dotado con 3 millones de euros, en cada uno de los ejercicios presupuestarios de 2007, 2008 y 2009. Con cargo a este fondo se realiza la convocatoria del Plan Avanza.
Deporte	Convenio entre el Instituto de la Mujer y el Consejo Superior de Deportes para promover la coeducación en la práctica físico-deportiva-femenina, la elaboración y difusión de materiales didácticos, así como la promoción de la práctica deportiva femenina a todos los niveles, la investigación y análisis sobre la misma y la paulatina disminución de la infrarrepresentación femenina.
Desarrollo rural	Real Decreto 297/2009 sobre titularidad compartida en las explotaciones agrarias dando cumplimiento al artículo 30 de la LOIEMH. Marco de Desarrollo Rural 2007-2013, en el que se incluye un apartado específico dirigido a la igualdad de oportunidades. Plan para favorecer la igualdad entre hombres y mujeres en el mundo rural.
Política de cooperación al desarrollo	Estrategia de Género de la Cooperación Española. Se ha multiplicado por ocho la ayuda oficial al desarrollo en materia de género en los últimos cinco años, pasando de 14 millones de euros en 2004 a 126 millones en 2007. El Plan Director 2009-2012 ha resuelto apoyar a UNIFEM, el fondo de Naciones Unidas para la mujer, donando 50 millones de euros destinados exclusivamente al Fondo de Igualdad de Género.
Medios de comunicación	El Estatuto de Información de RTVE aprobado en 2008 establece como principio deontológico evitar la reproducción de tópicos que atañan a la representación de las mujeres y hombres. Así como promover el principio constitucional de igualdad de género. Agencia EFE ha adoptado un código de conducta encaminado a transmitir los contenidos del principio de igualdad.
Corresponsabilidad y conciliación	Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, en relación con la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en periodo de lactancia.
Empleo y Seguridad Social	Inspección de trabajo: Plan de actuación 2008-2010 para la vigilancia en las empresas de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Programa Nacional de Reformas: acuerdo para facilitar el acceso al empleo a paradas mayores de 45 años, que dejaron el empleo hace más de 5 años o que nunca han trabajado. Estudio sobre la negociación colectiva y los planes de igualdad. Real Decreto 295/2009, de 6 de marzo, por el que se regulan las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural.

A pesar de los avances realizados en el desarrollo de las previsiones contenidas en la LOIEMH, todavía quedan retos pendientes. Así, en deporte, el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte está elaborando un Plan integral para el fomento del deporte entre las mujeres. En materia de sociedad de la información se está elaborando un Plan de acción para la igualdad entre hombres y mujeres en la Sociedad de la Información 2009-2011 entre el Ministerio de Igualdad y el Ministerio de Ciencia e Innovación, que responde al compromiso expreso adoptado por el Gobierno para profundizar en la situación de las mujeres y en las medidas necesarias para impulsar su participación digital, presencia activa y liderazgo en la sociedad de la información.

En lo que respecta a los medios de comunicación, además de la aprobación del Estatuto de Información de RTVE con las previsiones de igualdad que recoge el cuadro III-56 y el código de conducta, con similares previsiones que el de RTVE, adoptado por la Agencia EFE, está pendiente de formalizarse durante el año 2009 el convenio de colaboración entre la agencia EFE y el Ministerio de Igualdad con actividades y procedimientos sobre el tratamiento informativo de los temas relacionados con la violencia de las mujeres y las políticas públicas de igualdad.

La LOIEMH preveía la creación, en su título IV, del distintivo para las empresas en materia de igualdad, sobre cuyo futuro desarrollo reglamentario se ha estado trabajando en el ámbito del diálogo social a lo largo de 2008.

La violencia ejercida contra las mujeres sigue siendo un problema que no remite,

Violencia de género

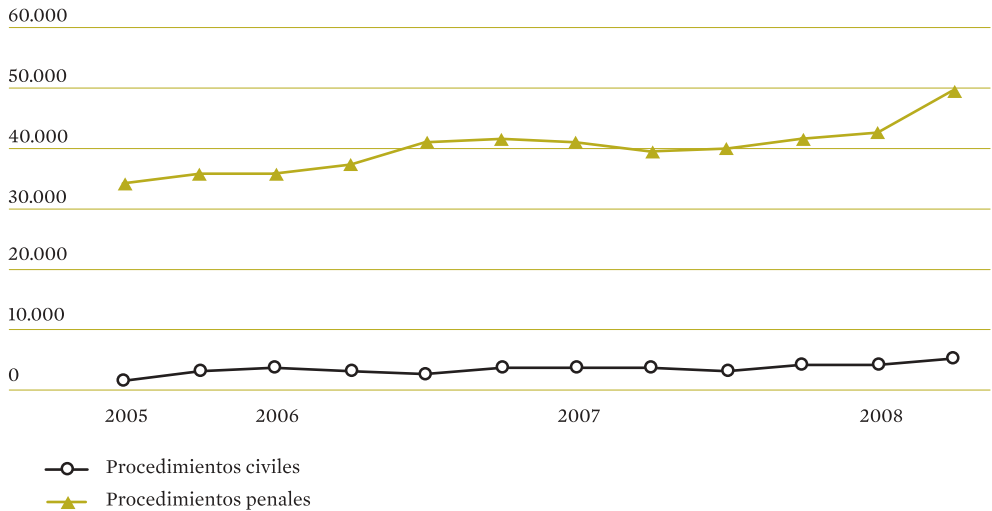
pese al despliegue de los instrumentos establecidos a partir de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género.

Según datos de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género el número total de víctimas mortales por violencia de género en el año 2008 fue de 70 casos, cifra similar a la de años anteriores. En 16 de los casos se había denunciado la situación y 2 habían retirado la denuncia. Asimismo, 14 habían solicitado una medida de protección y 12 de ellas la obtuvieron. Por caducidad o por otras causas de no vigencia de las medidas 10 de las víctimas mortales tenían una medida de protección en vigor, y de estos 10 casos, 2 de los quebrantamientos producidos se llevaron a cabo con el consentimiento de la víctima.

Las comunidades autónomas donde se han producido más casos son Madrid, Cataluña, Andalucía y la Comunidad Valenciana. Sin embargo, ponderando el número de casos por la cifra de población de cada comunidad, es decir, aplicando la tasa de homicidios/asesinatos por cada 100.000 habitantes, las comunidades que presentan una mayor tasa son La Rioja, Murcia y Navarra. El estudio por nacionalidad muestra que la proporción de víctimas extranjeras es de 44,3 por 100 y la de españolas un 55,7 por 100, mientras que los agresores, un 62,9 por 100 eran nacionales.

Actualmente, existen en España 458 Juzgados de Violencia sobre la Mujer, que han ido recibiendo cada vez mayor número de procedimientos civiles y penales (gráfico III-60).

GRÁFICO III-60. NÚMERO TOTAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y PENALES REGISTRADOS EN LOS JUZGADOS DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER, 2005-2008



Fuente: Consejo General del Poder Judicial, Observatorio contra la Violencia doméstica y de Género.

Así, se ha pasado de 1.286 procedimientos civiles en el tercer trimestre del año 2005 a los casi cinco mil registrados en el segundo trimestre de 2008. Igualmente, los procedimientos penales han ido aumentando hasta alcanzar los casi cincuenta mil.

Sólo 39 de los 458 Juzgados de Violencia sobre la Mujer²⁷⁶ afirman disponer de brazaletes o pulseras electrónicas, que contribuyen a la seguridad de las víctimas al permitir detectar con antelación la presencia en el radio geográfico que le viene prohibido al agresor o presunto agresor contra el que adoptar una medida de alejamiento, permitiendo adoptar medidas de protección en los casos en que resulte acreditada la especial situación de riesgo de una víctima.

El 10 de diciembre de 2008 se publicó el Real Decreto 1917/2008 por el que se Aprueba el programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género, en cumplimiento del artículo 22 de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de protección integral contra la violencia de género. Este Real Decreto compendia las ayudas que, con la misma finalidad, se han venido estableciendo desde la entrada en vigor de dicha Ley Orgánica y por otro lado establece ayudas adicionales para contribuir al incremento de la empleabilidad de las mujeres víctimas de la violencia de género inscritas en los Servicios Públicos de Empleo como demandantes. Estas medidas incluyen el diseño de un itinerario de inserción laboral personalizado, un programa formativo específico para favorecer

276. Evaluación de la situación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer a los tres años de su creación. Consejo General del Poder Judicial, sección del Observatorio contra la violencia doméstica y de género.

la inserción sociolaboral, incentivos para favorecer el inicio de una nueva actividad por cuenta propia, incentivos también para las empresas para contratar a víctimas de violencia de género, facilitar la movilidad geográfica, incentivos para compensar diferencias salariales y convenios con empresas para facilitar la contratación de mujeres víctimas de violencia de género y su movilidad geográfica.

Otra de las medidas adoptadas en este periodo ha sido la aprobación del Plan integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Los objetivos del Plan son los siguientes:

- Sensibilizar a la sociedad para promover reacciones de “tolerancia cero” contra los actos delictivos relacionados con la trata de seres humanos con fines de explotación sexual.
- Combatir las causas de la trata a través de políticas activas de cooperación con los países de origen y mediante medidas preventivas en países de origen, tránsito y destino.
- Desarrollar medidas desde una perspectiva integral, en los ámbitos judicial, social, educativo, policial, administrativo y de inmigración, con participación de las Organizaciones No Gubernamentales.
- Asegurar, como eje central, la asistencia y protección a las víctimas de la trata, garantizando la protección de sus derechos e intereses.
- Luchar decididamente contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual y contra la activa intervención en el fenómeno de traficantes y proxenetas.

Las medidas en que se concretan estos objetivos incluyen un periodo de reflexión, previo a la denuncia, de al menos treinta días, para que las víctimas puedan restablecerse, escapar de la influencia de los traficantes y decidir su colaboración con las autoridades administrativas, policiales y judiciales. Se perfeccionan los mecanismos legales existentes para proporcionar a las víctimas un sistema de asistencia jurídica gratuita inmediata y la disponibilidad de intérprete. Se crearán unidades móviles para la atención de las víctimas y centros de acogida con programas de atención integral específica. Asimismo, el Gobierno ha establecido medidas para la lucha contra las mafias y la sensibilización y prevención mediante campañas de concienciación sobre la vulneración de los derechos fundamentales de las mujeres que ejercen la prostitución y de las víctimas de la trata.

9.4. INCLUSIÓN SOCIAL Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

La desigualdad económica o el riesgo de pobreza en términos de ingresos no son los únicos indicadores de la realidad de un país en términos de cohesión social. La carencia o pérdida de capital social, como inexistencia o debilidad de la red social a la que pertenece un individuo, constituye uno de los componentes de privación multidimensional

más determinantes del riesgo de exclusión social. En las sociedades contemporáneas, el acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) se constituye cada vez más como un factor de inclusión social. Gracias al intenso despliegue de las telecomunicaciones, la denominada “sociedad de la información” se ha incorporado decididamente a la conformación de las relaciones sociales y económicas, ofreciendo un enorme potencial de acceso a la información y al conocimiento, además de a productos y servicios de calidad, en el umbral de un modelo caracterizado por la rapidez de los sistemas de soporte de la comunicación, la versatilidad de los dispositivos para su emisión y recepción, y la reducción de los costes. La digitalización de los formatos ha hecho posible no sólo el acceso rápido y fiable a los contenidos, sino también la utilización de un amplio abanico de dispositivos y plataformas interactivos que facilitan la convergencia de productos y servicios digitales.

La equidad social en términos de lo que se denomina “inclusión digital” es uno de los objetivos que más recientemente se ha incorporado en la implementación de las políticas relacionadas con las TIC. Desde la base de un adecuado sistema de redes de comunicación, se trataría de garantizar que la accesibilidad a los contenidos debería ser la misma para todos, ofreciendo oportunidades de crecimiento y desarrollo en igualdad de condiciones. Sin embargo, se constatan importantes “brechas o espacios digitales” entre países, núcleos urbanos de un mismo país según su tamaño, y sectores sociales en función de su situación socioeconómica.

Según la Iniciativa europea i2010 para la inclusión digital²⁷⁷, en los últimos años se han constatado avances en la reducción de la distancia digital relacionada con factores como el género, la edad o las situaciones de desempleo, si bien aún se detectan carencias en aspectos como la oferta de tecnologías accesibles, el nivel de competencias digitales por parte de determinados sectores de población, escuelas y pymes, o la frecuencia de uso de los servicios de Internet.

Estas deficiencias se han reflejado en la Declaración Ministerial de Riga²⁷⁸, que incluye entre sus prioridades la atención a las necesidades de trabajadores y personas mayores, especialmente las que habitan en zonas remotas, así como mejorar la accesibilidad electrónica (e-Accesibilidad) a través de líneas de acción dirigidas a discapacitados, mediante el diseño de contenidos digitales específicos en todas las plataformas, productos y servicios TIC. Esta Declaración propone, además, impulsar las capacidades y competencias digitales de la población, promover la diversidad cultural relacionada con la inclusión, y diseñar una Administración electrónica accesible en sus servicios y políticas clave antes de 2010, implicando tanto a representantes políticos, como a la sociedad civil y los sectores económicos para la propuesta de iniciativas.

277. Comunicación de la Comisión Europea, *Iniciativa europea i2010 para la inclusión digital. Participar en la sociedad de la información*, COM (2007) 694 final.

278. Acuerdo aprobado el 11 de junio de 2006 en Riga (Letonia), con ocasión de la Conferencia Ministerial TIC para una sociedad inclusiva del Presidente del Consejo y la Comisión Europea.

La Unión Europea ha venido desarrollando desde finales de la década de 1990 una serie de iniciativas en este ámbito, y en el año 2000 la Comunicación Hacia una Europa sin barreras para personas con discapacidad²⁷⁹, revisa estas políticas manteniendo la apuesta por el desarrollo nuevas tecnologías en favor de la integración de los discapacitados.

Es preciso seguir trabajando en la optimización de los marcos normativos, de forma que se salvaguarden los derechos de los usuarios con riesgo de exclusión (personas de tercera edad, discapacitadas y minorías culturales), para los que este acceso supone una mejora indudable de la calidad de vida. Aspectos como el despliegue de banda ancha, la mejora de la oferta de servicios educativos y formativos en TIC, la interoperabilidad de la sanidad en línea, y en fin, la coordinación de los esfuerzos en esta dirección, revertirían en una mayor participación de sectores en riesgo de exclusión.

El Informe anual de la sociedad de la información, elaborado en el marco del proceso de seguimiento de la Iniciativa i2010²⁸⁰, refleja cierto éxito en términos del crecimiento en el uso de Internet experimentado por algunos grupos socioeconómicos:

Evolución de indicadores así, entre 2005 y 2007 se han reducido las disparidades, acercándose a la media europea los niveles de acceso alcanzados por sectores desfavorecidos, como mujeres, habitantes de zonas rurales, o personas de mediana edad. Se confirma además la tendencia favorable registrada por la población activa, puesto que esta situación facilita e incentiva su formación digital así como las oportunidades de acceso a Internet.

Los últimos datos disponibles constatan estos resultados; así, entre 2007 y 2008 el acceso frecuente a Internet aumentó del 47 al 53 por 100, siendo los grupos más representativos los estudiantes, las personas de elevado nivel educativo y los jóvenes entre 16 y 24 años; los hombres y las personas que habitan en núcleos de densidad media se encuentran en el entorno de la media, y por debajo de ella, las mujeres, los desempleados e inactivos, y los mayores de 55 años (gráfico III-61).

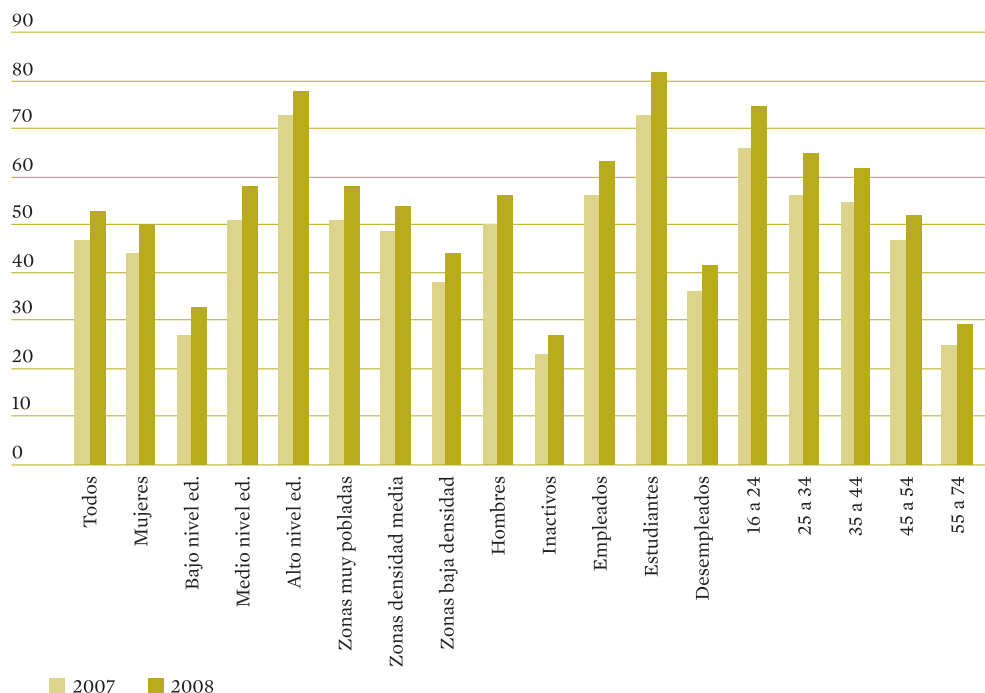
Entre los aspectos que han merecido un análisis más pormenorizado por parte de las instituciones europeas destaca la accesibilidad electrónica²⁸¹, entendida como el diseño y puesta a disposición de aquellos productos y servicios de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que puedan ser utilizados por personas con discapacidades, que suponen alrededor del 15 por 100 de la población europea.

279. Comunicación de la Comisión Europea, *Hacia una Europa sin barreras para personas con discapacidad*, COM (2000) 284 final.

280. Comisión Europea, *Comunicación Preparando el futuro digital en Europa. Revisión de la Iniciativa i2010. Informe anual sobre sociedad de la información 2008*, SEC (2008) 479.

281. Resoluciones del Consejo Europeo sobre *e-Accesibilidad para personas con discapacidades*, y sobre *La accesibilidad de sitios web públicos-acceso para personas con discapacidad* (2002); Resolución del Consejo Europeo sobre *e-Accesibilidad-mejorar el acceso de personas con discapacidad a la sociedad del conocimiento* (2003), las conclusiones del Consejo Europeo relativas a *e-Accesibilidad* (2005), *Envejecer bien en la sociedad de la información* (2007), o *La situación de personas con discapacidad en la UE* (2008).

GRÁFICO III-61. ACCESO A INTERNET EN LOS ÚLTIMOS 3 MESES EN UE-27 SEGÚN SITUACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA Y LABORAL, 2007-2008
(Porcentajes sobre el total de población)



Fuente: Eurostat, *Estadísticas de Sociedad de la Información*.

Según los resultados de análisis realizados en 2007 sobre la accesibilidad a las TIC de personas con discapacidad²⁸², persisten numerosas barreras para la utilización de productos y servicios TIC en su actividad cotidiana (telefonía, televisión o web), brechas de acceso en la geografía europea, y marcadas disparidades sociales. De hecho, los progresos entre 2007 y 2008 recogidos en el informe de seguimiento se consideran no significativos: la accesibilidad electrónica aún es escasa en lo que respecta a telefonía móvil, difusión de televisión, Internet, *software* y *hardware* y terminales de autoservicio (cajeros automáticos). Pero además, la situación registrada en Europa es desfavorable frente a los tangibles progresos alcanzados por Estados Unidos.

Así, la Comisión Europea considera urgente alcanzar un enfoque más coherente y eficaz en materia de e-Accesibilidad, optimizando la normalización para reducir la fragmentación del mercado, intensificando la actividad de investigación e innovación orientadas al “diseño para todos” (DPT), haciendo mejor uso de la legislación vigente, y reforzando la coherencia y coordinación de las acciones propuestas en esta línea²⁸³.

282. Comisión Europea, DG para la Sociedad de la Información y Medios de comunicación, *Midiendo el progreso de eAccesibilidad en Europa* (MeAC) (octubre 2007-noviembre 2008).

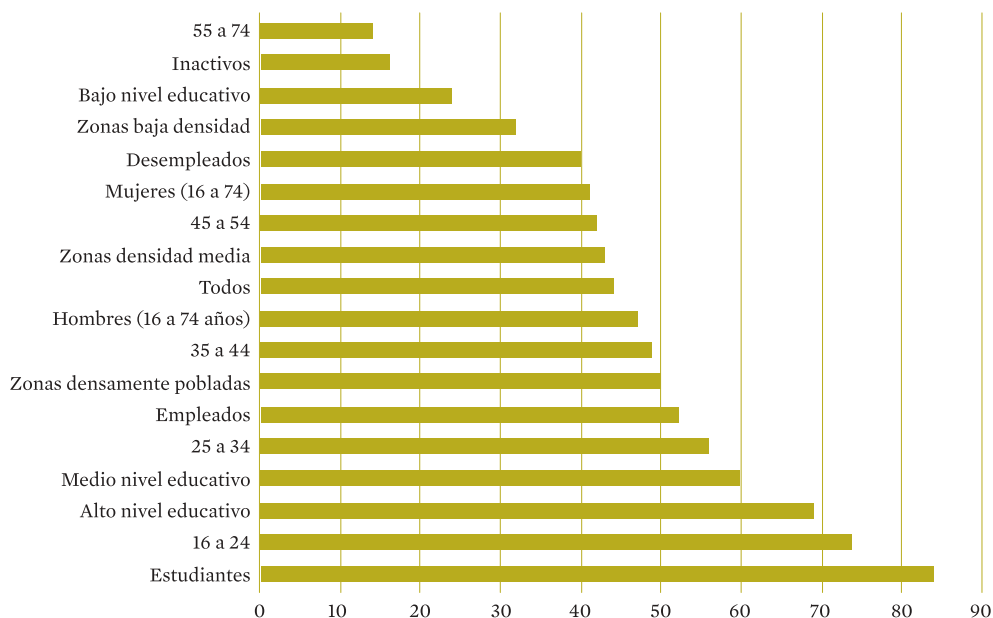
283. Comunicación de la Comisión, *Hacia una sociedad de la información accesible* COM (2008) 804 final.

Situación en España

En España se han puesto en marcha diversas iniciativas destinadas a utilizar las nuevas tecnologías en beneficio de la inclusión social, entre las que destacan proyectos orientados a mejorar la interrelación de instituciones que realizan labores de inclusión social (por ejemplo, canalsolidario.org), aquellos destinados a acercar las TIC a determinados colectivos, favoreciendo así su inserción en el mercado laboral (Proyecto C-Test, Programa Optima), o la eliminación de barreras que provocan exclusión social (Proyecto SICLA, y otros de accesibilidad en telefonía móvil).

Sin embargo, sólo se registra una elevada penetración de las nuevas tecnologías en el caso de jóvenes y estudiantes, de personas con elevado nivel educativo y empleados. Se mantiene la desigualdad entre los sexos, en la medida en que destaca la accesibilidad de los hombres por encima de la media. También se refleja una clara situación de desventaja en el caso de personas desempleadas o inactivas, aquellas que habitan en núcleos pequeños o aislados, personas con bajo nivel educativo y mayores (gráfico III-62). Aunque el diagnóstico coincide en líneas generales con la media europea en cuanto a los perfiles de las personas, los niveles de accesibilidad alcanzados son en todos los casos inferiores al promedio europeo.

GRÁFICO III-62. ACCESO A INTERNET EN LOS ÚLTIMOS 3 MESES EN ESPAÑA SEGÚN SITUACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA Y LABORAL, 2008
(Porcentaje)



Fuente: Eurostat, *Estadísticas de Sociedad de la Información*.

Un análisis pormenorizado del impacto de las nuevas tecnologías en el proceso de inclusión social indica que el acceso a Internet y el ordenador de sobremesa se encuentran entre los recursos tecnológicos más utilizados por diversos colectivos en riesgo de exclusión; dicho acceso a Internet se utiliza fundamentalmente para la búsqueda de empleo o usos recreativos, mientras la búsqueda de información, el acceso a servicios de la Administración pública o la utilización de material educativo tienen un peso mucho menor, siendo la compra de productos o la contratación de servicios escasamente representativa (cuadro III-57).

Uno de los ámbitos en los que se ha incrementado el esfuerzo en los últimos años es el de la accesibilidad de las personas con discapacidad, un colectivo que ronda los 3,5 millones de personas. Se han impulsado así en los últimos años proyectos como el Portal Merc@dís (Mercado de empleo para personas con discapacidad), InfoRedar (Centro virtual de empleo para discapacitados), o DiscapNet (iniciativa para aumentar la presencia de discapacitados en la red).

Además, se ha realizado un esfuerzo normativo para reducir las situaciones de discriminación y ampliar las garantías de integración social, especialmente en lo que respecta a los servicios prestados a través de TIC. Así, la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico reguló por primera vez la accesibilidad electrónica (artículos 8 y 18, y disposición adicional 5.^a), especialmente en lo que respecta a la información suministrada por las Administraciones públicas; posteriormente, la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de telecomunicaciones, incluía entre sus objetivos “la satisfacción de las necesidades de grupos con necesidades especiales, como las personas con discapacidad”.

También la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de personas con discapacidad, establece las condiciones básicas para el acceso y utilización de tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información (artículos 10, 14, y disposición final 7.^a). El Real Decreto 1494/2007²⁸⁴, impone a los operadores de telecomunicaciones la obligación de realizar ajustes para permitir el acceso de personas con discapacidad a estos servicios, promoviendo la existencia de una oferta actualizada de terminales móviles adaptados a los distintos tipos de discapacidad.

Por su parte, la regulación de radiotelevisión (Ley 17/2006, de 5 de junio, de Radio y televisión de titularidad estatal) encomienda a este servicio público la “integración social de minorías y la atención a grupos sociales con necesidades especiales”, y la norma que regula la televisión digital (Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas urgentes para el impulso de la televisión digital terrestre, de liberalización de la televisión por cable y de fomento del pluralismo), establece garantías de acceso para personas con discapacidad.

284. Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se Aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social.

CUADRO III-57. RECURSOS TECNOLÓGICOS Y USO DE INTERNET SEGÚN COLECTIVO DE ATENCIÓN PREFERENTE DE LA ENTIDAD
(En porcentajes)

RECURSOS TECNOLÓGICOS											
Recursos tecnológicos entidad	Drogo- dependencias y otras adiciones	Familias en situación exclusión social	Gitanos	Infancia	Inmigrantes	Juventud	Mujer- violencia género	Mujer en general	Parados larga duración/ desempleados	Personas sin hogar	Presos y ex-presos
Acceso a Internet	83	88	69	93	85	92	90	88	94	79	95
Teléfono móvil	57	52	47	61	59	63	62	64	77	52	59
Ordenador personal sobrenesa	94	97	83	96	92	95	97	92	94	91	100
Ordenador personal portátil	34	32	28	41	39	47	33	38	48	24	36
Ordenadores de mano	5	6	8	9	7	13	12	8	13	3	8
Red local/LAN	54	55	44	65	61	68	72	58	81	46	61
Acceso on-line a bases de datos	37	27	18	41	36	45	43	35	44	32	38
Herramientas multimedia	65	68	53	70	63	76	67	60	73	55	58
Otros	2	2	2	5	5	5	3	1	4	1	6
Ninguno de los anteriores	4	2	14	2	6	3	2	6	6	8	-
USO DE INTERNET SEGÚN ACTIVIDAD (En porcentaje de usuarios)											
Realizar su trabajo habitual	44,6	42,0	29,0	35,9	46,0	45,8	52,5	35,0	35,7	30,8	33,3
Conseguir/buscar empleo	66,7	68,8	69,4	37,2	68,5	51,4	80,0	59,3	76,2	72,0	60,8
Buscar y utilizar material educativo	38,7	46,4	35,5	61,1	40,7	61,3	47,5	40,0	31,0	30,1	29,4
Acceder a servicios de la Administración pública	35,3	31,3	35,5	26,1	39,4	33,5	47,5	37,9	28,6	25,2	23,5
Uso recreativo, ocio y juegos	74,5	74,1	77,4	82,1	68,5	78,8	67,5	62,1	54,8	67,8	66,7
Comprar productos o contratar servicios	9,3	5,4	4,8	6,8	8,6	6,6	7,5	5,0	7,1	0,7	3,9
Obtener información y servicios gratuitos	43,1	46,4	43,5	47,9	51,7	50,0	57,5	47,9	40,5	40,6	35,3

Fuente: *Nuevas tecnologías y exclusión social. Un estudio sobre las posibilidades de las TIC en la lucha por la inclusión social en España* (Telefónica móviles, Fundación Telefónica, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid 2005).

Pese al gran potencial de las TIC como herramientas para prevenir o combatir la exclusión social, sus aplicaciones continúan infrautilizadas. Entre las barreras que impiden una evolución adecuada pueden citarse el desconocimiento de proyectos públicos o privados por parte de las entidades que trabajan con estos colectivos, la escasa disponibilidad de subvenciones o fondos destinados al desarrollo de aulas de informática o programas que incorporen las TIC, el bajo nivel formativo en TIC de los profesionales de las entidades sociales, y la insuficiente disponibilidad de *software* adaptado a las necesidades especiales de los colectivos en riesgo de exclusión²⁸⁵.

285. *Nuevas tecnologías y exclusión social. Un estudio sobre las posibilidades de las TIC en la lucha por la inclusión social en España* (Telefónica móviles, Fundación Telefónica, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid 2005).

ÍNDICES

ÍNDICE DE CUADROS

CAPÍTULO I

I.1.	Producción mundial y comercio, 1998-2009	68
I.2.	Indicadores socioeconómicos internacionales, 2000-2009	70
I.3.	Peso de las medidas de impulso fiscal en los países de la OCDE	79
I.4.	Comercio de la Unión Europea y de la Zona Euro con terceros países, 2007-2008	82
I.5.	Comercio de la Unión Europea con sus principales clientes, 2007-2008 ..	83
I.6.	Principales indicadores macroeconómicos de los Estados miembros, 2007-2008	93
I.7.	Plan europeo de recuperación económica	97
I.8.	Vinculación entre las acciones del PERE y la Estrategia de Lisboa	98
I.9.	Ayudas públicas de los Estados miembros aprobadas en el contexto de la crisis económica y financiera	100
I.10.	Índice armonizado de precios de consumo por grupos en 2008	106
I.11.	Indicadores estructurales de seguimiento de la Estrategia de Lisboa renovada, 2000-2008	117
I.12.	Ejes de actuación del programa nacional de reformas de España: objetivos y logros, 2008	119
I.13.	Principales observaciones de los interlocutores sociales a la actualización del PNR	121
I.14.	Cuadro macroeconómico, 2004-2008	127
I.15.	Plan español para el estímulo de la economía y el empleo. Plan E	129
I.16.	Últimas previsiones económicas para España y la Zona Euro en 2009 ..	131
I.17.	VAB por sectores, 2007-2008	133
I.18.	Índice de producción industrial por ramas de actividad (CNAE-93), 2001-2008	142
I.19.	Plan integral de automoción	144

I.20.	Balanzas por cuenta corriente y de capital, 2007-2008.....	178
I.21.	Comercio exterior de mercancías, 1998-2008.....	182
I.22.	Balanza financiera, 2007-2008	186
I.23.	Productividad, remuneración por asalariado y coste laboral unitario real por sectores, 2000-2008	193
I.24.	El coste laboral en 2008, por componentes y sectores.....	194
I.25.	Cuenta de resultados de las empresas no financieras, 2007-2008.....	196
I.26.	Saldo fiscal y deuda de las Administraciones públicas, 2002-2008	211
I.27.	Cuentas de las Administraciones públicas, 2007-2008.....	213
I.28.	Presupuestos generales del Estado consolidados para 2009.....	216
I.29.	PGE 2009 consolidado: clasificación funcional.....	221
I.30.	Presupuestos agregados de las comunidades autónomas en 2009.....	222
I.31.	Participación de las comunidades autónomas en la recaudación de los distintos impuestos	225
I.32.	Magnitud y composición de los programas fiscales de estímulo económico en algunos países de la OCDE, 2008-2010	227
I.33.	Medidas fiscales y financieras discrecionales adoptadas por el Gobierno español con efectos en el periodo 2008-2010	230
I.34.	Proyecciones presupuestarias de España, 2007-2011	232
I.35.	PIB real y estructura sectorial en 2008	234
I.36.	Objetivos del PNR en empleo y educación	243
I.37.	Objetivos del PNR en I+D+i.....	244
I.38.	Planes regionales de reformas económicas.....	246
I.39.	Medidas de las comunidades autónomas contra la crisis	247

CAPÍTULO II

II.1.	Actuaciones en materia de empleo recogidas en el Plan Europeo de Recuperación Económica	255
II.2.	Indicadores de la CEE en España y en la UE-27, 2007-2008.....	261
II.3.	Progreso en las medidas del PNR de España en materia de empleo y formación.....	271
II.4.	Observaciones de los interlocutores sociales a la actualización en 2008 del PNR en relación al empleo.....	272
II.5.	Tasas de paro por nacionalidad, sexo y grupo de edad, 2007-2008	281
II.6.	Empleo por ramas de actividad y sexo en 2008.....	282
II.7.	Ocupados por situación profesional y sexo, 2008.....	286
II.8.	Asalariados por sexo, tipo de contrato y sector institucional, 2005-2008...	289
II.9.	Ocupados a tiempo parcial por motivo en 2008	292
II.10.	Parados e inactivos anteriormente en el empleo por motivo.....	296

II.11.	Flujos en el mercado de trabajo: movilidad en relación con la actividad, 2008.....	297
II.12.	Contratos registrados, 2005-2008	298
II.13.	Trabajadores afectados por ERE según causa y tipo, 1999-2008	302
II.14.	Ocupabilidad de los parados registrados por edad, sexo, nivel de estudios y sector de actividad, 2008	307
II.15.	Contratos bonificados en 2008 acogidos a la Ley 43/2006.....	309
II.16.	Cualificaciones incluidas en el catálogo nacional	311
II.17.	Formados y colocados por principales características, 2008	312
II.18.	Formados y colocados por familia profesional, 2008.....	313
II.19.	Formación para el empleo, 2004-2008	314
II.20.	Participantes en acciones de formación de demanda por tipo de acción formativa y tamaño de la empresa, 2007-2008	315
II.21.	Empresas formadoras por tamaño, sector y créditos, 2007-2008	316
II.22.	Gasto total en desempleo, 2008	318
II.23.	Medidas de empleo contenidas en el Plan E.....	320
II.24.	Efectivos en los servicios públicos de empleo en 2006.....	322
II.25.	Medidas urgentes contenidas en el Real Decreto-Ley 2/2009.....	324
II.26.	Acuerdos o planes de las CCAA vinculados al empleo.....	330
II.27.	Políticas activas de empleo en las CCAA ante la crisis	332
II.28.	Asignación presupuestaria para el plan extraordinario.....	333
II.29.	Programa de trabajo conjunto 2006-2008	337
II.30.	Instrumentos de aplicación del acuerdo marco sobre estrés en el trabajo .	338
II.31.	Principales novedades en la Directiva (revisada) de Comités de Empresa europeos.....	346
II.32.	Posición de las instituciones en torno a la revisión de la Directiva sobre tiempo de trabajo.....	348
II.33.	Criterios de los interlocutores sociales en materia de negociación colectiva 2009	357
II.34.	Convenios registrados, empresas y trabajadores, 1999-2008	361
II.35.	Evolución de la estructura de la negociación colectiva, 1999-2008	362
II.36.	Convenios firmados según periodo de vigencia, 1999-2008.....	363
II.37.	Participación sindical en las mesas de negociación, 2008	364
II.38.	Incremento salarial pactado por ámbito funcional y vigencia, 2005-2008 .	367
II.39.	Incremento salarial pactado en 2008, por tramos	368
II.40.	Evolución del incremento salarial por sectores, 2003-2008	369
II.41.	Incremento salarial pactado por ámbito funcional de los convenios, 2007-2008	371
II.42.	Evolución de la jornada pactada por tipo de convenio, 1998-2008	373
II.43.	Jornada pactada por tramos, 2001-2008.....	375

II.44.	Evolución de la jornada pactada por sectores, 2001-2008.....	375
II.45.	Jornada media efectiva por sectores según tipos de jornada, 1999-2008 ..	377
II.46.	Convenios y trabajadores afectados por cláusulas especiales sobre jornada de trabajo según ámbito funcional, 2004-2008.....	378
II.47.	Cláusulas de empleo, por ámbito funcional.....	381
II.48.	Cláusulas de contratación, por ámbito funcional.....	384
II.49.	Huelgas desarrolladas, 1998-2008	390
II.50.	Conflictos tramitados en el SIMA, 2006-2008	396
II.51.	Solución extrajudicial de conflictos laborales, 2008	399
II.52.	Conciliaciones y mediaciones administrativas, 1999-2008	401
II.53.	Conciliaciones individuales por despido, 2008	402
II.54.	Asuntos judiciales sociales resueltos, 1999-2008	403
II.55.	Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	408
II.56.	Accidentes de trabajo por sector y gravedad, 2008.....	410
II.57.	Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, 2008.....	413

CAPÍTULO III

III.1.	Algunos indicadores de calidad social, España-Unión Europea	422
III.2.	Principales indicadores demográficos.....	426
III.3.	Variación relativa del peso poblacional de las comunidades autónomas, 1998-2008.....	427
III.4.	Evolución de la UE-27 respecto a los puntos de referencia 2010 en educación y formación.....	432
III.5.	Evaluación de la educación primaria, 2007.....	449
III.6.	El fracaso escolar en España por comunidades autónomas.....	451
III.7.	Evolución de la oferta de plazas, de la matrícula de nuevo ingreso y de la ratio de cobertura por ciclo y rama, 2005/06-2007/08	458
III.8.	Estructura de la vivienda y población.....	464
III.9.	Evolución del acceso a la vivienda en España, 1996-2008	469
III.10.	Diferentes estimaciones del exceso de oferta de vivienda nueva.....	474
III.11.	Proporción de la población que tiene muchos motivos de queja sobre diferentes aspectos del entorno de su vivienda en la UE, 2007.....	489
III.12.	Indicadores de sostenibilidad en función del tamaño de la ciudad	490
III.13.	Accesibilidad de los hogares a determinados bienes y servicios según tamaño del municipio y tipología de edificación, 2007.....	492
III.14.	Indicadores de medio ambiente en Europa, 2006-2007	496
III.15.	Objetivos del Plan Nacional Integrado de Residuos (PNIR), 2008-2015 ...	512
III.16.	Volumen y estructura del gasto en consumo de los hogares en España, 2007 y variación 2006-2007	522

III.17. Evolución de las consultas y reclamaciones atendidas según sectores económicos 1999-2008	526
III.18. Evolución de las opiniones sobre el funcionamiento del sistema sanitario ..	531
III.19. Evolución de las preferencias personales en atención sanitaria	532
III.20. Opiniones sobre la evolución de las listas de espera.....	532
III.21. Opiniones sobre la gestión de la sanidad	533
III.22. Evolución de los indicadores básicos	533
III.23. Evolución de la mortalidad evitable	534
III.24. Evolución interanual del gasto farmacéutico	535
III.25. Densidad de médicos por 100.000 habitantes en la red asistencial de utilización pública del SNS	539
III.26. Recursos humanos.....	540
III.27. Incremento del gasto en prestaciones sociales por funciones, 2000-2005, UE y España.....	548
III.28. Avance de la ejecución presupuestaria de la Seguridad Social, 2008.....	552
III.29. Afiliados en alta laboral a la Seguridad Social	558
III.30. Afiliados extranjeros en alta laboral a 31 de diciembre de 2008	564
III.31. Evolución del fondo de reserva de la Seguridad Social.....	567
III.32. Pensiones contributivas e importe medio según clase.....	572
III.33. Distribución por conceptos del importe de las pensiones en vigor	577
III.34. Gasto en pensiones y envejecimiento activo en la UE.....	579
III.35. Evolución de las altas en jubilación del total del Sistema de Seguridad Social por modalidades, 2003-2008.....	580
III.36. Evolución de los planes de pensiones, partícipes y patrimonio por modalidad, 2002-2008	583
III.37. Gasto en incapacidad temporal por entidades y contingencias, 2002-2008.....	585
III.38. Gasto en prestaciones de protección familiar y otras prestaciones de la Seguridad Social.....	587
III.39. Evolución de la cobertura del plan concertado.....	589
III.40. Financiación del sistema, 1988-2006	590
III.41. Principales desarrollos normativos de la LAAPD	592
III.42. Solicitudes, valoraciones y dictámenes	593
III.43. Perfil de la persona solicitante: sexo y edad.....	594
III.44. Periodo medio de derecho reconocido de la prestación contributiva por desempleo, 2003-2008.....	598
III.45. Beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo según causa del derecho.....	599
III.46. Beneficiarios del subsidio asistencial por desempleo, según causa del derecho.....	601

III.47. Algunos indicadores de integración de los inmigrantes.....	613
III.48. Motivación para venir a España	619
III.49. Pago y endeudamiento en el viaje a España.....	620
III.50. Disponibilidad de instalaciones básicas en las viviendas.....	624
III.51. Tipo de hogar por origen de sus miembros.....	625
III.52. Indicadores de cohesión social de la Unión Europea 2007.....	632
III.53. Tasas de riesgo de pobreza relativa y extrema por nacionalidad del sustentador principal	638
III.54. Beneficiarios y cuantías de rentas mínimas de inserción, 2008.....	641
III.55. Contrataciones a personas con discapacidad en 2006-2007	648
III.56. Principales desarrollos de la LOIEMH.....	655
III.57. Recursos tecnológicos y uso de Internet según colectivo de atención preferente de la entidad	664

ÍNDICE DE RECUADROS

CAPÍTULO I

I.1.	Principales acuerdos de la segunda reunión del G-20.....	75
I.2.	Directrices integradas para el crecimiento y el empleo, 2008-2010	115
I.3.	Medidas Plan E específicas para el sector de la construcción	153
I.4.	Principales observaciones del CES al Anteproyecto de Ley sobre el Libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios	158
I.5.	Medidas financieras del Plan E.....	164
I.6.	Principales enseñanzas de la crisis y recomendaciones de actuación sobre el sistema financiero.....	168

CAPÍTULO II

II.1.	Directrices integradas de empleo, 2008-2010	267
II.2.	Diferencias en los datos de empleo: ajuste, motivos, perspectivas.....	275
II.3.	Principales medidas contenidas en los planes sociales de los ERE tramitados ante la Dirección General de trabajo.....	304
II.4.	Líneas de actuación del programa anual de trabajo del Consejo General del sistema nacional de empleo.....	306
II.5.	Principales conclusiones del informe conjunto sobre reestructuraciones ..	339
II.6.	Declaración para el diálogo social, 2008	350
II.7.	Criterios del ANC 2007-2008 en materia de empleo y contratación.....	380
II.8.	Criterios y orientaciones para la negociación colectiva sectorial	388
II.9.	Áreas de actuación del II Plan de Acción para la ejecución de la estrategia española de seguridad y salud en el trabajo	405

CAPÍTULO III

III.1.	Objetivos y prioridades de la Agenda Social Renovada.....	424

III.2.	Puntos de referencia en educación y formación para 2010.....	430
III.3.	Algunas características de la enseñanza de la lectura en España con relación a Europa.....	435
III.4.	Algunas medidas para impulsar la formación profesional.....	454
III.5.	Algunas características del abandono de los estudios universitarios	460
III.6.	Recursos destinados a la investigación universitaria, 2007.....	462
III.7.	Objetivos del Plan estatal de vivienda y rehabilitación, 2009-2012	481
III.8.	Ejes y programas del Plan estatal de vivienda y rehabilitación, 2009-2012	483
III.9.	Medidas para ampliar el mercado del alquiler	484
III.10.	Medidas para ayudar a las familias hipotecadas con dificultades económicas	486
III.11.	Características de la atención primaria y del actual sistema sanitario español.....	537
III.12.	Medidas del Plan E relacionadas con la Seguridad Social.....	555
III.13.	Principios comunes básicos para el desarrollo de la política común de inmigración.....	609
III.14.	Principales medidas de la directiva de retorno	610
III.15.	El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo: principales medidas propuestas.	611
III.16.	Principales resultados del Plan estratégico de ciudadanía e integración.....	615
III.17.	Algunos aspectos metodológicos de la ENI.....	618
III.18.	Metas del V Plan nacional de acción para la inclusión social	629

ÍNDICE DE GRÁFICOS

CAPÍTULO I

I.1.	Política monetaria del Banco Central Europeo, 2003-2009	103
I.2.	Precios de materias primas, 2006-2009	104
I.3.	Tipos de interés de referencia de los principales Bancos centrales.....	109
I.4.	Efectos sobre la liquidez y los tipos de interés de las decisiones del BCE ante la crisis	111
I.5.	Cotización del euro frente al dólar, al yen y a la libra esterlina, 2006-2008.	114
I.6.	Ciclo económico en España y en la Unión Europea, 2001-2008.....	125
I.7.	VAB por sectores, 2005-2008	133
I.8.	Evolución de la renta agraria por unidad de trabajo anual	134
I.9.	Indicadores mercado de la vivienda, 1997-2008.....	149
I.10.	Empresas concursadas y ratio de morosidad en el sector de la construc- ción y los servicios inmobiliarios	151
I.11.	Tasa de morosidad del crédito al sector privado, 1999-2008	162
I.12.	Agregados de la demanda, 1998-2008	169
I.13.	Activos financieros de los hogares e ISFL	172
I.14.	Crédito a los hogares por funciones de gasto, 1994-2008.....	173
I.15.	Inversión en bienes de equipo y en construcción, 2006-2008	173
I.16.	Crédito concedido por las entidades financieras a las empresas para la financiación de actividades productivas, 1994-2008	176
I.17.	Inversiones directas netas extranjeras en España y españolas en el ex- terior, 1995-2008	187
I.18.	Distribución funcional de la renta, 2000-2008.....	189
I.19.	Coste laboral unitario real en España y la UE-15, 2000-2008	190
I.20.	Productividad y remuneración por asalariado real, 2000-2008.....	191
I.21.	Productividad, remuneración por asalariado real y coste laboral unitario real por sectores, 2000-2008	192

I.22.	Inflación general y subyacente, 2002-2008	198
I.23.	Índices de precios, 2005-2008	200
I.24.	Grupos destacados del IPC en 2008.....	202
I.25.	Componentes del IPC en 2008	203
I.26.	Diferencial de inflación con la UEM en términos del IAPC y del deflac- tor del PIB, 2006-2008.....	205
I.27.	Índices de la Bolsa de Madrid, 2006-2008	207
I.28.	Ingresos públicos, gasto público y saldo fiscal, 1995-2011	210
I.29.	Preceptores de las transferencias de la Administración central en 2009.	218
I.30.	PIB real por comunidades autónomas, 2007-2008.....	233
I.31.	PIB per cápita y crecimiento interanual del PIB de las regiones espa- ñolas, 2000-2008	236
I.32.	Evolución del PIB real, de la población y del PIB per cápita en 2000-2008 .	237
I.33.	Dispersión de las tasas de crecimiento regional y del PIB per cápita 1997-2008	238
I.34.	IPC por comunidades autónomas	240
I.35.	Convergencia de las comunidades autónomas con la Unión Europea	241

CAPÍTULO II

II.1.	Empleo en la UE-27, 2007-2008.....	263
II.2.	Paro en la UE-27, 2007-2008	264
II.3.	Evolución del empleo y del paro, 2002-2008.....	277
II.4.	Empleo y paro por sexo, edad y nacionalidad, 2005-2008	280
II.5.	Asalariados por sexo, sector público o privado y ocupación, 2005-2008.	287
II.6.	Empleo asalariado por tipo de contrato, 1987-2008	290
II.7.	Mercados de trabajo y estructuras productivas regionales	295
II.8.	Beneficiarios de prestaciones de nivel contributivo, según causa del derecho, 1999-2008	300
II.9.	Trabajadores afectados por ERE total y de extinción, 1978-2008	301
II.10.	Evolución de los convenios firmados y revisados, 2005-2008.....	363
II.11.	Derivas salariales, 2002-2008.....	373
II.12.	Principales indicadores de la conflictividad laboral por huelgas.....	391
II.13.	Distribución de las huelgas por sectores económicos, 2005-2008.....	392
II.14.	Grado de seguimiento, 2005-2008	393
II.15.	Distribución de las huelgas a lo largo del año por sectores, 2008	393
II.16.	Evolución de los conflictos tramitados por el servicio interconfederal de mediación y arbitraje (SIMA), 1998-2008	395
II.17.	Índice de incidencia de accidentes en jornada de trabajo con baja, por sector de actividad, 1998-2008.....	409
II.18.	Índices de incidencia de accidentes de trabajo graves y mortales, 1998-2008.....	410

CAPÍTULO III

III.1.	Gasto anual por alumno en instituciones educativas públicas y privadas, 2005.....	439
III.2.	Alumnado matriculado por niveles de enseñanza, 2000-2008	445
III.3.	Evaluación de la educación infantil.....	447
III.4.	Alumnado universitario por ramas de enseñanza y ciclos, 2001/02-2008/09	456
III.5.	Evolución del precio medio del metro cuadrado de la vivienda en España y de las tasas de variación interanual, 1983-2008	467
III.6.	Índice de precios de vivienda, tasas de crecimiento interanual del precio de la vivienda en España, 2007-2008	468
III.7.	Evolución del crédito a los hogares para la adquisición de viviendas.....	470
III.8.	Evolución del número e importe medio de las hipotecas sobre las viviendas, 2003-2008	471
III.9.	Evolución de las compraventas anuales de viviendas, 2004-2008	473
III.10.	Evolución de las ventas registradas de vivienda nueva y de viviendas terminadas	474
III.11.	Algunos factores determinantes de las necesidades de vivienda.....	476
III.12.	Evolución de la iniciación de viviendas protegidas y del porcentaje de viviendas protegidas sobre el total de viviendas iniciadas en España, 1995-2008.....	479
III.13.	Consumo interno de materiales (CIM) en España, 1994-2005. Productividad de recursos en España, 1994-2005	498
III.14.	Evolución del consumo de energía primaria, 1997-2008.....	499
III.15.	Estructura de la generación eléctrica en España, 2008	500
III.16.	Desviaciones de temperatura anual en Europa respecto a media 1850-1899.....	505
III.17.	Emisiones gases efecto invernadero España-UE, 1996-2006	506
III.18.	Emisiones GEI en España, 1990-2006	508
III.19.	Producción y tratamiento de residuos municipales en España, 2000-2006.....	511
III.20.	Precipitación media anual, 2000-2007. Reserva hidráulica peninsular y por cuencas, 2000-2007.....	515
III.21.	Volumen total de agua controlada y distribuida para abastecimiento público por grandes grupos de usuarios, 2006	515
III.22.	Recogida y tratamiento de aguas residuales por comunidades autónomas, 2006.....	517
III.23.	Evolución del índice de confianza del consumidor, 1997-2008.....	524
III.24.	Evolución del gasto en consumo de los hogares, 1996-2008.....	525

III.25. Gasto en protección social por habitante en la UE-27, 2006	547
III.26. Distribución del gasto en protección social por funciones, UE-27 y España, 2006.....	548
III.27. Gasto en protección social por funciones en España y en la Unión Europea, 2006.....	549
III.28. Evolución de la afiliación en alta a la Seguridad Social	556
III.29. Características de la afiliación a la Seguridad Social	561
III.30. Afiliados ocupados extranjeros y españoles a la Seguridad Social.....	563
III.31. Importe medio de las pensiones contributivas en 2008, según clase y régimen.....	573
III.32. Evolución de las altas y bajas de las pensiones medias totales de jubilación y viudedad, 1999-2008	574
III.33. Gasto y beneficiarios de los complementos a mínimos.....	576
III.34. Evolución del gasto en incapacidad temporal por entidades, 2000-2008...	586
III.35. Grados y niveles de dependencia	595
III.36. Prestaciones reconocidas.....	596
III.37. Beneficiarios de prestaciones por desempleo, 1998-2008.....	597
III.38. Beneficiarios de prestaciones por desempleo 2008	597
III.39. Viviendas familiares cuya persona de referencia está en paro, según perciba o no ingresos, pensiones, prestaciones o subsidios	603
III.40. Peso de los hogares cuya persona de referencia está en paro y sin ingresos ni prestaciones y de aquellos en que ningún otro miembro percibe ingresos y prestaciones.....	604
III.41. Nacionalidades mayoritarias.....	614
III.42. Inmigrantes con contactos en España en el momento de llegada, por origen	620
III.43. Tiempo utilizado en encontrar el primer empleo, por origen de inmigrante.	621
III.44. Nivel de estudios terminados y ocupación actual.....	622
III.45. Experiencia de desempleo.....	623
III.46. Viviendas familiares con inmigrantes según régimen de tenencia.....	624
III.47. Participación en organizaciones por origen del inmigrante.....	626
III.48. Planes de futuro, por año de llegada a España	626
III.49. Evolución de la desigualdad y tasa de paro de la persona principal	631
III.50. Reducción de la tasa de pobreza relativa después de las transferencias sociales en los países de la UE-27	633
III.51. Tasas de riesgo de pobreza relativa antes y después de las transferencias sociales por sexo	634
III.52. Evolución de la tasa de riesgo de pobreza extrema y severa.....	635
III.53. Tasa de riesgo de pobreza relativa de los menores de 17 años en la UE..	636
III.54. Tasa de pobreza por intensidad de trabajo en el hogar y existencia o no de hijos a cargo, 2007.....	637

III.55. Tasas de riesgo de pobreza relativa por comunidades autónomas.....	639
III.56. Centros que atienden prioritariamente a determinados grupos de población y titularidad del centro	640
III.57. Proporción de personas con discapacidad por grupos de edad, 1999-2008 .	644
III.58. Mujeres inactivas que no buscan empleo porque cuidan a personas dependientes, 2007	650
III.59. Excedencia por cuidado de familiar	651
III.60. Número total de procedimientos civiles y penales registrados en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, 2005-2008.....	657
III.61. Acceso a Internet en los últimos 3 meses en UE-27 según situación sociodemográfica y laboral, 2007-2008.....	661
III.62. Acceso a Internet en los últimos 3 meses en España según situación sociodemográfica y laboral, 2008	662



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA