ECONOMÍA, TRABAJO Y SOCIEDAD

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL

ESPAÑA 2009

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

MEMORIA SOCIOECONÓMICA | 2009

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
Colección Memorias

ECONOMÍA, TRABAJO Y SOCIEDAD

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL

ESPAÑA 2009

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones
NICES: 587-2010

Colección Memorias
Número 17

La reproducción de esta Memoria está
permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 2010

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España. 2010
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: 978-84-8188-317-6
Depósito legal: M. 29.338-2010

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 2009

Aprobada en la sesión ordinaria del Pleno del Consejo Económico y Social celebrada el 31 de mayo de 2010

CES
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA

ÍNDICE

PRESENTACIÓN
Marcos Peña Pinto, *Presidente del Consejo Económico y Social* XI

RESUMEN 1

CAPÍTULO I. PANORAMA ECONÓMICO 53
INTRODUCCIÓN 55
1. CONTEXTO INTERNACIONAL 57
1.1. Economía internacional 57
1.1.1. Balance de 2009 y perspectivas por áreas 57
1.1.2. Reforma de la arquitectura financiera internacional 63
1.2. Comercio mundial 69
2. UNIÓN EUROPEA 71
2.1. Panorama institucional 71
2.1.1. Balance de las presidencias del Consejo 74
2.2. Situación económica y previsiones 78
2.3. Política económica 80
2.3.1. Efectos y consecuencias de la crisis: reformulación de la política económica de la Unión Europea 80
2.3.2. Política monetaria de la zona euro 92
2.3.3. Balance de la Estrategia de Lisboa renovada y planteamiento futuro: la Estrategia "Europa 2020" 105
3. ECONOMÍA ESPAÑOLA 117
3.1. Situación económica y perspectivas 118
3.2. Sectores productivos 129
3.2.1. Sector primario 130
3.2.2. Industria y energía 139
3.2.3. Construcción 151
3.2.4. Servicios 160
3.3. Agregados de la demanda 184
3.3.1. Demanda interna 185
3.3.2. Sector exterior 192
3.4. Distribución funcional de la renta 201

3.5. Inflación y mercados financieros 209
3.5.1. Evolución de la inflación 210
3.5.2. Mercados financieros 215
3.6. Sector público 220
3.6.1. Las cuentas de las Administraciones públicas en 2009 221
3.6.2. Los presupuestos públicos para 2010 226
3.6.3. La reforma del Sistema de Financiación de las comunidades autónomas de régimen común 234
3.6.4. Retos de la hacienda pública: estabilización económica y financiera y sostenibilidad presupuestaria 241
3.7. Economía regional 257
CAPÍTULO II. MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES 269
1. MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE EMPLEO 271
1.1. Perspectiva europea: evolución, objetivos y debates 272
1.1.1. Balance de la Estrategia Europea de Empleo 281
1.1.2. Los Programas Nacionales de Reforma en el contexto de la crisis 288
1.1.3. Planteamiento europeo de cara al futuro 294
1.2. Mercado de trabajo 296
1.2.1. Panorama del empleo en 2009 301
1.2.2. Las vías de entrada y salida en el mercado 326
1.3. Políticas de empleo 337
1.3.1. Balance del año 338
1.3.2. Medidas extraordinarias: balance de los primeros resultados 349
1.3.3. Políticas y medidas en las comunidades autónomas 356
1.3.4. Esfuerzo en políticas de empleo 362
2. DIÁLOGO SOCIAL Y RELACIONES LABORALES 368
2.1. Diálogo social 368
2.1.1. Diálogo social en la Unión Europea 368
2.1.2. Diálogo social en España 382
2.2. Negociación colectiva 399
2.2.1. Contexto y planteamiento de la negociación 399
2.2.2. Estructura y ámbitos de aplicación 402
2.2.3. Salarios y tiempo de trabajo 407
2.2.4. Desarrollos recientes en los contenidos negociales 422
2.3. Conflictividad laboral 430
2.3.1. Huelgas: principales características y tendencias 430
2.3.2. Procedimientos extrajudiciales de solución autónoma de conflictos laborales 434

2.3.3. Conciliaciones y mediaciones administrativas 441
2.3.4. Asuntos judiciales sociales 443
2.4. Prevención de riesgos laborales 443
2.4.1. Estrategias de actuación y otras iniciativas en la prevención de riesgos laborales 443
2.4.2. Evolución de la siniestralidad laboral 450
2.4.3. Actuación inspectora 454
CAPÍTULO III. CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL 461
1. INTRODUCCIÓN: LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA CRISIS 463
2. EDUCACIÓN Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO 470
2.1. Situación del sistema educativo español en el proceso de Lisboa 470
2.2. La calidad del sistema educativo español 476
2.3. Aprendizaje permanente: capacitación y adaptación al cambio 494
3. VIVIENDA Y COHESIÓN SOCIAL 497
3.1. Evolución de la situación residencial y del acceso a la vivienda 499
3.2. La calidad de la vivienda en España 511
4. MEDIO AMBIENTE Y SOSTENIBILIDAD 515
4.1. Panorama general 516
4.2. Repercusiones sociales del cambio climático 528
4.3. Retos y oportunidades de un desarrollo local sostenible en España 533
5. CONSUMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS 540
5.1. Crisis económica y pautas de consumo 541
5.2. Protección de los consumidores y usuarios 548
6. SALUD Y SISTEMA SANITARIO 550
6.1. Equidad en salud y en el acceso a los servicios sanitarios 551
6.2. Calidad y sostenibilidad del SNS 557
7. PROTECCIÓN SOCIAL 570
7.1. Tendencias en protección social 572
7.2. Iniciativas en materia de Seguridad Social y renovación del Pacto de Toledo 578
7.3. Principales magnitudes del Sistema de Seguridad Social 584
7.4. Pensiones y otras prestaciones 595
7.5. Servicios sociales y atención a la dependencia 615
7.6. Protección por desempleo 626
8. INCLUSIÓN SOCIAL E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES 640
ÍNDICES 657
ÍNDICE DE CUADROS 659
ÍNDICE DE RECUADROS 665
ÍNDICE DE GRÁFICOS 667

PRESENTACIÓN

Marcos Peña Pinto,
Presidente del Consejo Económico y Social

Es ésta la cuarta vez que me honro en escribir la Presentación de la *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España* que anualmente elabora el CES. Cuatro años son el periodo de duración del mandato del Consejo, y el pasado mes de diciembre el CES procedió a la renovación de sus Consejeros. Quiero destacar esta circunstancia porque la elaboración de esta Memoria correspondiente a 2009 se ha producido ya con un Consejo renovado, sin que esta transición haya obstaculizado la continuidad de los trabajos del CES. Y la mejor prueba de ello es que la *Memoria del CES sobre la situación socioeconómica y laboral de España* acude de nuevo puntualmente a la cita anual con sus lectores.

En todo caso, es de justicia el reconocimiento y el agradecimiento a los Consejeros que actuaron durante el anterior mandato, con un recuerdo especial para quienes ya no forman parte del Consejo, pero que contribuyeron decisivamente a la buena marcha de sus trabajos. E igualmente, la bienvenida a los nuevos Consejeros tiene un significado especial para aquéllos que inician su actividad en el CES.

Esta circunstancia, que podríamos calificar como institucional, de que esta Memoria correspondiente a 2009 exprese el cierre de un ciclo de actividad del Consejo, es suficiente para justificar que los resultados de la Memoria de 2009 se enmarquen en la perspectiva más amplia de estos cuatro últimos años. Y además, la evidencia del considerable cambio en la situación socioeconómica y laboral de España a lo largo de este periodo, hace aún más aconsejable que esta Presentación se inicie con el repaso de los principales criterios del CES que fueron destacados en anteriores presentaciones.

En la Memoria de 2006 se hacía una valoración positiva de la situación económica y del empleo, al mismo tiempo que se alertaba sobre el endeudamiento de los hogares, la excesiva temporalidad en el mercado de trabajo y la pérdida de peso de los salarios en la distribución de la renta, reflejo en gran medida de la concentración de los nuevos empleos en ocupaciones con bajos niveles de salarios y de cualificaciones. Y un elemento clave para explicar los diagnósticos y las orientaciones contenidos en la Memoria era la referencia al modelo productivo y a la necesidad de su reforma.

El diagnóstico de la Memoria de 2007 tenía ya considerables elementos de preocupación en cuya raíz se hallaban factores como la opacidad y escasa regulación de los nuevos instrumentos de inversión o las dificultades para lograr un funcionamiento

eficiente del proceso decisorio de la Unión Europea. Y, profundizando en anteriores análisis sobre el modelo productivo, la Memoria de 2007 destacaba 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.

2008 fue un año ya claramente marcado por la crisis, y la Memoria del CES recordaba cómo la larga fase expansiva de la economía española había venido acompañada de desequilibrios como el excesivo sesgo de la demanda interna hacia el consumo privado y hacia la inversión, de empresas y de familias, en construcción, con unos negativos efectos de endeudamiento. El CES consideró que la nueva situación económica obligaba a profundizar en la racionalización del gasto público para evitar futuros problemas de sostenibilidad de las políticas públicas, racionalización que podía pasar por reformas impositivas que incrementasen la recaudación.

El fuerte impacto de la crisis en el empleo llevó a que el CES dedicase una parte considerable de esta Memoria de 2008 al análisis del mercado de trabajo, poniendo énfasis en su segmentación en torno a la división entre trabajadores indefinidos y temporales, pero también en torno a otros factores como el género, la edad o el conocimiento. Precisamente respecto del conocimiento, el CES se ocupó, en la Memoria de 2008 y en el Informe que vio la luz ya en marzo de 2009, de la relación entre sistema educativo y capital humano de la economía, relacionando problemas del sistema educativo, como el fracaso escolar o el desajuste entre demandas del mercado y ofertas de titulaciones, con problemas del mercado laboral como la alta temporalidad, la baja productividad o la fragilidad del empleo.

Como veremos a continuación, no será difícil encontrar hilos conductores entre los criterios de la Memoria de los pasados años y los diagnósticos y orientaciones que resultan de la Memoria de 2009.

En 2009, comenzar la descripción de la situación económica y del empleo en España con la descripción de la situación europea es bastante más que la aplicación de una metodología analítica. La crisis económica y del empleo en España se puede explicar desde una valoración de las circunstancias específicas de nuestro país, pero la explicación no puede prescindir de la consideración de cómo la crisis financiera se ha ido expandiendo internacionalmente, ni tampoco de la valoración de la respuesta europea frente a esta crisis.

La crisis financiera no habría tenido una tan importante repercusión en la economía real, en la economía productiva, sin el mal funcionamiento de los mercados financieros en el ámbito internacional, sin la regulación ineficiente y sin la falta de coordinación internacional. Y en el caso europeo, la ausencia de una eficaz gobernanza económica ha puesto en peligro la propia supervivencia de la moneda única. Es necesaria una auténtica política económica para la Unión Europea, y esta política pasa por un aumento del presupuesto comunitario que permita políticas de estabilización económica, en vez de rescates por país, que no responden a criterios estables, y que, por ello, pueden llegar tarde.

En la línea de proporcionar transparencia a los mercados financieros, el CES considera recomendable impulsar la creación de Agencias de calificación europeas. Y en la línea de consolidar una política económica común a partir de un presupuesto suficiente, el CES abre una reflexión respecto de modalidades de gravamen sobre ciertas transacciones financieras o sobre las emisiones contaminantes.

El panorama español se describe en la Memoria con un diagnóstico sintético: en 2009, y tras quince años de crecimiento, la economía española vivió la recesión más acusada de las últimas décadas. Y la crisis tiene orígenes externos, que no son otros que las anomalías en los mercados financieros de las que acabamos de hablar. El traslado del deterioro financiero internacional al mercado español se ha expresado en serias restricciones del crédito a las familias y a las empresas y, con estas espirales que se retroalimentan peligrosamente en los periodos de crisis, la propia debilidad de la economía real también ha afectado al acceso al crédito.

Pero esta situación crítica, también tiene orígenes internos, los desequilibrios acumulados en la fase expansiva y que, como vimos al principio, fueron ya advertidos por el CES en anteriores Memorias. El patrón de especialización industrial español, con un papel relevante de las producciones de bajo contenido tecnológico, es particularmente débil en los casos de recesión internacional. La insostenibilidad del modelo de crecimiento de la economía española y su influencia en el impacto diferencial de la crisis, han quedado constatadas. El cambio del modelo productivo exige reformas estructurales con un enfoque global que considere el sector productivo y el sistema financiero, el sector energético, el mercado laboral, el sistema educativo o sectores como las nuevas tecnologías y las telecomunicaciones.

Y en los planteamientos de nuevos patrones de crecimiento, es importante considerar la situación en que se encuentra la distribución de la renta. En 2009 se mantuvo la tendencia a la pérdida de peso de la remuneración de los asalariados, que se inició ya en 2000. En el corto plazo, la espiral recesiva se puede reforzar, con la depresión de la demanda efectiva derivada de este patrón distributivo. En el largo plazo, el patrón distributivo es un elemento fundamental para lograr un crecimiento sostenible.

Esta situación económica negativa, traducida en caída del consumo y de la producción, tiene una traducción fiscal de disminución de la recaudación, en una época en la que, precisamente, el gasto público puede desempeñar un papel compensador, a efectos de preservar la cohesión social, y también para evitar mayores caídas de la demanda. La crisis se traduce en incremento de costes para las Haciendas Públicas, y podemos hablar también de un traslado al sector público de parte del riesgo financiero privado.

Sube el déficit, sube la deuda pública y con ello se cuestiona la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo del sector público. Hay que actuar para superar esta situación, entrando en una senda de consolidación presupuestaria. Pero al mismo tiempo, hay que mantener el impulso público que favorece la recuperación. Por eso

hay que plantearse seriamente cómo aumentar los ingresos públicos, cómo aumentar la capacidad recaudatoria del sistema tributario, para financiar los sistemas de protección social y para usar el sector público como un factor de dinamización económica. Y esto supone luchar contra el fraude fiscal, mejorar la gestión de las Administraciones públicas, evaluar las políticas públicas, o establecer mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de Gobierno, pero también puede suponer aumentos de la fiscalidad, por ejemplo en la imposición sobre la riqueza o en la fiscalidad medioambiental.

Antes hablamos de cómo la Memoria del CES de 2009 subraya la conexión entre la situación internacional, en particular la situación europea, y la situación económica española. Y al analizar los contenidos de la Memoria del CES en materia de empleo se destaca, no sólo cómo la crisis económica se ha traducido de manera muy importante en crisis del empleo, sino también cómo la recuperación económica pasa por la recuperación del empleo, en la medida en la que el empleo supone consumo, actividad o, en términos más estrictamente económicos, supone demanda.

Las pérdidas de empleo han supuesto un retroceso del empleo hasta los niveles de 2003, y lo único que evita una caída aún mayor es el efecto del empleo generado, fundamentalmente, por la inmigración y por la mayor entrada de mujeres en el mercado de trabajo. El empleo femenino ha sido más resistente a la crisis que el empleo masculino: una pérdida de tasa de empleo de mujeres del 0,6 por 100, frente a una pérdida del 3,5 por 100 en hombres.

Sin duda que la menor presencia de las mujeres en sectores particularmente castigados por la crisis, como la construcción, ayuda a entender este comportamiento del empleo femenino, como también lo hacen la mejora del nivel formativo de las mujeres o su especialización en sectores como determinados tipos de servicios, en los que la crisis del empleo ha sido menor. Pero también, el hecho de la mayor presencia de mujeres en el trabajo a tiempo parcial es un factor de explicación de este comportamiento del empleo femenino, particularmente si se pone en relación con las llamadas "estrategias de compensación", es decir, la entrada de mujeres en el mercado de trabajo derivada de la pérdida de ingresos del que hasta entonces era el principal sustentador de la familia. Conviene retener estos datos, con sus luces y sus sombras, porque la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo no ha sido sólo uno de los factores básicos para la evolución del empleo en nuestro país durante los últimos años, también va a ser un elemento clave para la recuperación del empleo.

Y si precisamente acabamos de comentar que la mejora del nivel formativo de las trabajadoras ha sido un factor importante para la resistencia del empleo femenino durante la crisis, ahora correspondería destacar cómo la crisis en 2009 ha puesto una vez más de relieve la asociación entre formación y empleo. El desempleo se ha concentrado en los niveles formativos bajos y medios, y de manera significada en los jóvenes sin especialización profesional. Una parte considerable de la pérdida de

empleos de baja cualificación provenía de jóvenes con baja formación, derivada a su vez en gran medida del fracaso escolar.

Nos encontramos así con una perspectiva de serias dificultades de reinserción laboral, y a esta reinserción no ayuda el muy escaso peso de los contratos formativos, que se hace más visible aún si lo cotejamos con los casi 4,5 millones de contratos temporales con duración menor de un mes registrados en 2009.

Si estos datos muestran una imagen de segmentación en el mercado de trabajo, para la que el conocimiento, la formación es la clave para salir de las zonas de riesgo para el empleo, el examen de las vías de entrada en el desempleo nos muestra el papel decisivo de la temporalidad como factor de segmentación del mercado de trabajo. En 2009, del total de altas en las prestaciones contributivas por desempleo derivadas de la extinción de contratos de trabajo, el 56 por 100 lo fueron por terminación de contratos temporales. Y si a ese porcentaje añadimos el 31 por 100 de entradas en desempleo por despidos reconocidos como improcedentes por el empresario, acabaremos de completar un panorama de utilización del nivel de empleo como factor predominante en los ajustes del mercado de trabajo ante la crisis.

Y esta correlación entre empleo y formación, entre desempleo y baja cualificación, vuelve a aparecer cuando en el capítulo tercero de la Memoria se analiza la situación del sistema educativo. España está aún lejos de los objetivos del marco europeo de educación, por sus problemas en los rendimientos en las áreas instrumentales básicas, en el fracaso escolar, y en la proporción reducida de alumnos de formación profesional y de disciplinas tecnológicas.

Al analizar los datos del Sistema de Seguridad Social surge en primer lugar el dato positivo del superávit de las cuentas de la Seguridad Social, pero con una proporción decreciente respecto del PIB, que alerta sobre la tensión que a los sistemas de Seguridad Social está sometiendo la crisis, particularmente la crisis del empleo. Y este año de crisis económica ha puesto de relieve la realidad de algo que hasta ahora parecía un planteamiento teórico: el papel de los sistemas de protección social, no sólo como factores de cohesión social, sino como elementos dinamizadores de la economía, por sus efectos de rebajar una caída de la demanda que sin estos amortiguadores sociales sería aún más pronunciada.

Y este reconocimiento de la dimensión social y económica de la protección social, precisamente porque constituye un factor muy positivo para el desarrollo socioeconómico, debe ser un elemento clave para continuar avanzando en el análisis de las medidas que deben servir para consolidar los sistemas de protección social. A lo coyuntural de la crisis habrá que añadir lo estructural de fenómenos como el envejecimiento de la población pero, en todo caso, la relación entre crecimiento económico, empleo, demografía, ingresos y gastos públicos debe estar presente en cualquier planteamiento de futuro.

En la Memoria del CES de 2009 encontrarán una referencia que puede verse como una expresión de la clásica cita al pesimismo de la razón y al optimismo de la

voluntad. Se trata de la referencia a que, a la altura del año 2009, la sociedad española afrontaba el momento álgido de la crisis económica con unas condiciones de partida más favorables que en cualquier otro momento económicamente crítico de su historia. Esas condiciones incluyen el incremento de las rentas medias, la mejora de la calidad de vida, el aumento del nivel educativo de la población o el desarrollo de los mecanismos de protección social. En este análisis de la Memoria hemos visto cómo incluso en los aspectos positivos se pueden detectar puntos críticos, y también cómo junto a estos aspectos positivos, los problemas del modelo de crecimiento de los últimos años habían frustrado muchas de las posibilidades que aquéllos abrían.

Esta Memoria del CES de 2009 busca un mejor conocimiento de todos estos aspectos de la realidad socioeconómica española y, en un año de crisis como éste, ha querido subrayar algo sobre lo que en anteriores Memorias se había insistido: la estrecha interrelación entre los distintos aspectos de esta realidad, y la necesidad de que los planteamientos para las reformas, que sin duda son necesarias, tengan presente esta interrelación, para darlas coherencia y eficiencia. Son los lectores de la Memoria quienes tienen la palabra sobre si ésta ha cumplido sus objetivos, pero, en todo caso, al Presidente del CES le corresponde ahora agradecer a quienes han elaborado la Memoria el trabajo realizado.

Marcos Peña Pinto
Presidente del Consejo Económico y Social

RESUMEN

CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

1. Economía internacional

La economía mundial registró en 2009 la primera recesión en décadas. Las actuaciones sobre la esfera financiera en 2008 no evitaron la continuidad de la inestabilidad del sistema financiero y su contagio a la economía real. Los poderes públicos, sobre todo desde comienzos de 2009, decidieron tomar fuertes medidas de impulso presupuestario con el fin de sostener la demanda global. Los últimos datos disponibles muestran el impacto positivo de dichas medidas y apuntan a que lo peor de la crisis, en términos de crecimiento, puede haber quedado atrás en 2009.

Este escenario de recuperación general desde mediados de 2009 no fue uniforme, dado que se dieron notables diferencias geográficas. Así, puede decirse que un efecto de la crisis es el aparente nuevo equilibrio entre países desarrollados y economías emergentes que se está produciendo en el panorama internacional.

La economía mundial parece haber evitado por lo tanto el escenario de catástrofe que planeaba sobre ella, pero persisten graves problemas que apuntan a que la salida de la crisis no va a ser ni rápida ni sólida. El fuerte aumento de la tasa de paro en la mayoría de los países desarrollados, el incremento del ahorro por motivo precaución y su consiguiente impacto negativo sobre el consumo privado, el endeudamiento y la perdurabilidad de las dificultades de las economías domésticas y las empresas para acceder a la financiación, el aumento del precio del petróleo, aunque aún lejos de los niveles alcanzados a mediados de 2008, y el intenso deterioro de los saldos públicos y el rápido incremento de la deuda pública en los países desarrollados, que reducen la posibilidad de seguir implementando a medio plazo políticas fiscales expansivas como medida reactivadora de la actividad económica, son elementos que pueden oscurecer la salida de la crisis.

Cabe manifestar la preocupación de que la retirada progresiva de las medidas de estímulo sea demasiado rápida en determinados países y lleve a un nuevo repliegue de la actividad económica mundial. Este último punto es muy importante, por cuanto que la necesaria corrección de los elevados niveles de déficit y de deuda pública requerirán definir bien el momento y la cuantía de las estrategias de salida que se decidan.

Pero, para garantizar que la recuperación se consolide y se sostenga, no cabe duda que también es necesario que no se reproduzcan reacciones adversas en un mercado financiero que ha estado en el origen de la actual crisis económica. Para ello, resulta fundamental solucionar las principales carencias verificadas durante la crisis en los mercados financieros en el ámbito internacional, en términos de mal funcionamiento, regulación ineficiente, falta de coordinación y escasa cooperación internacional.

Las nuevas medidas de reforma financiera en el ámbito internacional están siendo propuestas en el marco de las Cumbres del G-20, pero este foro no tiene capacidad ejecutiva, dado que la implementación de sus decisiones constituye un mero ejercicio de voluntarismo, por lo que, a pesar de las fuertes discrepancias existentes, cabe esperar que en la próxima Cumbre del G-20, a celebrar en Toronto a finales de junio de 2010, se avance en acuerdos concretos que permitan adoptar las necesarias reformas en el sector financiero para evitar, o por lo menos suavizar, futuras crisis financieras con un impacto tan grande en la economía real.

En 2009 se produjo el derrumbe del comercio mundial, el mayor con diferencia desde la Segunda Guerra Mundial. A pesar de la recesión económica de 2009, las medidas proteccionistas aplicadas por los Gobiernos no fueron excesivas y no fueron la causa principal de la abrupta caída del comercio mundial. Gracias a ello, para 2010, las perspectivas son optimistas y prevén una fuerte recuperación de los intercambios comerciales, al hilo de la mejoría prevista en la producción mundial y de la esperada recuperación del crédito para la financiación de las exportaciones y las importaciones.

Comercio mundial

Por lo que se refiere al funcionamiento del sistema multilateral de comercio en 2009, cabe señalar que la OMC no consiguió avanzar en la conclusión con éxito del paquete global de negociaciones de la Ronda de Doha. No obstante, la mera existencia de esta institución multilateral ha permitido, contrariamente a lo ocurrido en la crisis de los años treinta, suavizar y, sobre todo, acortar la recesión económica mundial, al evitar el surgimiento y el contagio de políticas comerciales aislacionistas y proteccionistas; aunque para salir de la crisis la mayoría de los países hayan adoptado medidas provisionales de apoyo a algunos sectores e industrias que en principio no eran compatibles con las reglas de la OMC.

2. Unión Europea

El año 2009 fue un año aún más difícil para la Unión Europea de lo que había resultado el anterior. Los efectos de la crisis económica mundial, con especial reflejo en la economía real y, en particular, en los mercados de trabajo y la necesidad de articular medidas de respuesta a la crisis por parte de la Unión y de los Estados miembros, se desarrollaron en un marco distinto, tanto institucional, configurado por un Parlamento, recién

Panorama institucional

elegido y con poderes muy reforzados, y por una nueva Comisión, como constitucional, a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

El 1 de diciembre entró en vigor el Tratado de Lisboa con casi un año de retraso y habiendo dejado atrás numerosos obstáculos. En virtud de la aplicación del Tratado se crearon en 2009 dos figuras institucionales en el seno de la Unión: el Presidente permanente del Consejo de la Unión Europea y el Alto Representante de Política Exterior de la Unión Europea. Por otro lado, se celebraron elecciones al Parlamento Europeo, reforzado a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con una baja participación tanto de los ciudadanos europeos como españoles. Finalmente, se renovó la Comisión Europea para un nuevo mandato.

Durante 2009, la presidencia del Consejo de la Unión Europea fue ostentada por la República Checa en el primer semestre y por Suecia en el segundo. La salida de la crisis fue una cuestión esencial en ambas presidencias tanto por su propia importancia como por la forma en la que ésta condiciona el margen de maniobra en otras políticas. El 1 de enero de 2010 comenzó la cuarta Presidencia semestral española del Consejo de la Unión Europea.

Durante 2009, los principales indicadores macroeconómicos de los Estados miembros cayeron de tal manera que se puede considerar que la Unión Europea se halla ante uno de los momentos económicos más delicados desde su creación, con las consiguientes repercusiones en el ámbito social.

El año 2009 estuvo marcado por la respuesta de la Unión Europea a la crisis, tanto desde el ámbito comunitario como de los propios Estados miembros. La principal consecuencia del estímulo de la actividad fue el intenso crecimiento de los déficit públicos y de la deuda pública, surgiendo el debate sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Situación y política económica

En particular, el retraso y las dudas en el rescate urgente que requería la economía griega, debido a la ausencia de una eficaz gobernanza económica en la Unión Europea y por motivos de interés electoralista en Alemania y Reino Unido, llegaron a poner en peligro al conjunto de la construcción monetaria y a la propia supervivencia del euro. De hecho, no fue hasta el 10 de mayo de 2010 cuando con el acuerdo alcanzado en la reunión del Consejo de Ministros de Economía y Hacienda de la Unión Europea (Ecofin) se consiguió frenar la tensión en los mercados, y con ello alcanzar la estabilidad financiera de la Unión Europea y, en particular, del euro.

En cualquier caso, el protagonismo de las políticas de demanda como motor de la recuperación económica ha planteado la reflexión sobre el papel de las políticas públicas de estímulo fiscal y su grado de coordinación y ha puesto de manifiesto las dificultades de gestión y la necesidad de una auténtica política económica para la Unión Europea.

Política monetaria

La política monetaria se enfrentó a lo largo de 2009 a distintos retos, tanto en el diseño como en la utilización de los instrumentos disponibles, como consecuencia de la crisis financiera mundial y lo que esto ha supuesto en términos del funcionamiento normal de los mercados interbancarios. Este reto obligó a la mayoría de los Bancos Centrales a adquirir un protagonismo mayor de lo habitual en las medidas de respuesta a la crisis y tomar decisiones no convencionales, más allá de las variaciones en los tipos de interés.

El tipo de las operaciones principales de financiación, tipo de referencia, se situó en el 1,0 por 100 tras la última reducción de mayo, lo que supuso una reducción de 325 puntos básicos desde la bajada inicial de octubre de 2008. Los tipos de interés de las facilidades de crédito y de depósito siguieron la misma evolución, manteniendo una banda de fluctuación de 200 puntos básicos en torno al tipo de referencia, situación que se mantuvo hasta mayo de 2009, momento en el que la reducción del tipo de referencia al 1,0 por 100 obligó a estrechar la banda 50 puntos básicos, situándose el tipo de la facilidad de crédito en el 1,75 por 100 y el de la facilidad de depósito en el 0,25 por 100.

En general, los bancos centrales se vieron obligados a reforzar y ampliar los mecanismos de suministro de liquidez a las entidades financieras ante la parálisis del mercado interbancario en un contexto de aversión al riesgo y gran incertidumbre. Las medidas tomadas han sido muy numerosas. A modo de ejemplo, en Estados Unidos, la FED adoptó desde los primeros momentos medidas de expansión monetaria directa y «relajación crediticia» y el Banco de Inglaterra de «relajación cuantitativa».

Por su parte, el BCE inicialmente no adoptó este tipo de medidas no convencionales, pero a partir de septiembre de 2008, sí fue necesario que tomase algunas decisiones, que aunque de carácter puramente técnico, modificaban su marco operativo y afectaban a los instrumentos disponibles (cambio del mecanismo de subastas vigente para las operaciones principales de financiación, flexibilización de las condiciones de acceso a la liquidez a largo plazo, ampliación de la lista de activos de garantía admitidos como colaterales y liquidez en divisas en cooperación con otros bancos centrales). En la práctica, esto supuso que el BCE reemplazase al mercado interbancario en su función de intermediación entre las entidades, con lo que esto suponía para el adecuado funcionamiento del mecanismo de transmisión de la política monetaria.

En mayo de 2009, el BCE decidió nuevas medidas, ahora sí, no convencionales, en lo que denominó «política de apoyo reforzado al crédito», que suponían una novedad en las medidas adoptadas hasta el momento, que en cualquier caso, el BCE consideraba extraordinarias y temporales, y que se mantendrían mientras las circunstancias así lo aconsejasen.

A finales de 2009, y a la vista de los indicadores disponibles que reflejaban cierta mejora en la situación de los mercados monetarios y financieros, el BCE anunció que,

manteniendo el enfoque de la política de apoyo al crédito, en 2010 iniciaría la retirada de las medidas monetarias no convencionales adoptadas, retirada que en cualquier caso sería gradual en función de la cada vez menor necesidad de las mismas para evitar las distorsiones que podría producir su mantenimiento durante un tiempo excesivo. La retirada de las medidas de estímulo monetarias, y también fiscales, constituye uno de los principales debates actuales en relación a la salida de la crisis.

Las decisiones de política monetaria adoptadas a lo largo del año han tenido un efecto inmediato al garantizar la provisión de liquidez al mercado, pero más allá de éste, el impacto directo sobre la economía real se mide por el traslado de la mayor liquidez a la disponibilidad de crédito por parte de familias y empresas. Mientras que se ha alcanzado el primero de los objetivos y los mercados monetarios y financieros se han ido normalizando paulatinamente, los efectos sobre el crédito al sector privado no han sido tan evidentes.

La evolución de los mercados monetarios en 2009 estuvo dominada en los primeros meses por una fuerte volatilidad que se fue suavizando a lo largo del año, en un contexto de relajación paulatina de las tensiones en los mercados monetarios y de abundancia de liquidez por las medidas monetarias adoptadas. Esta evolución se extendió a los mercados de renta fija.

La evolución de los mercados de divisas en 2009 estuvo sometida a tendencias contrarias derivadas de la mayor o menor aversión al riesgo a lo largo del año, las perspectivas más o menos inciertas de recuperación de la economía internacional, las tensiones cada vez menores en los mercados financieros o, más recientemente, la situación de las finanzas públicas de muchos gobiernos. En los primeros meses de 2009, el dólar continuó con la tendencia de apreciación en los mercados de divisas registrada el año anterior, reflejando cierta fortaleza frente al euro y reforzando su papel como moneda refugio en un contexto de inestabilidad. Desde entonces, el euro empezó a apreciarse ante la debilidad del dólar, que recuperó posiciones a final de año, ante los mejores datos de la economía norteamericana.

Esta situación ha continuado en los primeros meses de 2010, siendo ahora la incertidumbre acerca de la recuperación económica en el área del euro, la preocupación por las finanzas públicas de algunos Estados miembros y el consiguiente aumento de los diferenciales de rendimientos en la deuda soberana, las causas que han agudizado la depreciación de la divisa europea.

Balance de la Estrategia de Lisboa y planteamiento futuro

El balance de la Estrategia de Lisboa refleja que no se han alcanzado los objetivos fijados, si bien esta circunstancia no es debida únicamente a la fase recesiva por la que atraviesa la economía europea. De hecho, desde su puesta en marcha han surgido numerosas dificultades. A pesar de ello, la Comisión Europea considera, en su valoración global de la Estrategia de Lisboa, que ésta ha tenido en general un impacto positivo para la Unión.

Con relación a España, el Gobierno presentó en octubre el Informe de Progreso relativo al año 2009, en el que figuraba la evolución de los principales indicadores de cada uno de los siete ejes de actuación y las medidas adoptadas a lo largo del año. Aunque la estructura del Informe de Progreso de 2009 era similar a la de años anteriores, se ha querido prestar una especial atención a dar respuesta a las recomendaciones específicas de política económica que el Consejo Europeo de marzo de 2009 dirigió a España en lo relativo al mercado de trabajo, la educación y la competencia. En la valoración que realizaron los interlocutores sociales respecto a este informe, se señalaba que la recuperación de la economía española va a ser más lenta que la del resto de países de la Unión Europea, animando al Gobierno a que ponga las bases para una nueva economía con una estructura más fuerte que permita un futuro crecimiento más sólido y sostenible.

De cara al futuro, en 2009 prosiguió el avance en el diseño y planteamiento de una nueva estrategia de crecimiento sostenible para 2020. La Comisión presentó una propuesta de estrategia «Europa 2020», que incluía un reducido conjunto de directrices integradas, en sustitución de las 24 existentes en la Estrategia de Lisboa, que se centrarán en temas de empleo y de política económica, integrando los objetivos acordados y definiendo las prioridades políticas de la Unión Europea. En cualquier caso, habrá que esperar al documento definitivo propuesto por la Comisión y aprobado por los Estados miembros a lo largo de 2010, previsiblemente en el Consejo Europeo de junio.

3. Economía española

Panorama general

La economía española en 2009 vivió, tras quince años de crecimiento consecutivo, la recesión más acusada de las últimas décadas, inmersa en una profunda crisis con orígenes tanto internos, derivados de los desequilibrios acumulados durante la última fase expansiva, como externos, por la crisis económica y financiera internacional.

Las principales características de esta crisis serían el redimensionamiento del sector inmobiliario, y la consiguiente depreciación de sus activos, que además de producir un efecto arrastre sobre otras ramas de actividad, especialmente las industriales y algunas pertenecientes al sector servicios, está teniendo un impacto devastador sobre el empleo y consecuencias nefastas sobre el tejido empresarial.

A esto habría que añadir otros factores, como el aumento de la morosidad, el proceso de desapalancamiento del sector privado, con destacadas consecuencias tanto en el gasto en consumo de los hogares como en la inversión privada, el fuerte deterioro de las expectativas de los agentes y la notable restricción crediticia. Además, la recesión que atraviesan los países de la Unión Europea está teniendo consecuencias muy visibles para la economía española, a través de una caída de las exportaciones y de un notable deterioro de la actividad turística.

En este contexto, el PIB cayó un 3,6 por 100 de media en 2009, como consecuencia del fuerte ajuste registrado por la demanda interna, que llegaría a detraer 6,4 puntos al crecimiento, y de una contribución positiva del sector exterior de 2,8 puntos, aunque pasiva, en la medida en que respondió a una caída de las importaciones mayor a la de las exportaciones.

Todos los componentes de la demanda interna, con la excepción del gasto en consumo de las Administraciones públicas, cayeron en 2009, destacando, por su peso en el conjunto de la economía, la caída del gasto en consumo final de los hogares (–5,0 por 100), que estuvo marcado por el aumento del paro y la destrucción de empleo, el deterioro de la riqueza real y financiera de los hogares y el proceso de desapalancamiento del sector privado. No obstante, la fuerte corrección registrada por el consumo se debió más a un aumento del ahorro, que a un ajuste de la renta disponible de los hogares. De hecho, la tasa de ahorro de los hogares y de las ISFLSH alcanzó el 18,8 por 100, 5,9 puntos más que en el año anterior, suponiendo el máximo de la serie histórica que empezó a elaborar el INE en 2002.

Demanda interna

Por su parte, la formación bruta de capital fijo mostró una intensa contracción (–15,3 por 100), como consecuencia de la elevada capacidad productiva sin utilizar derivada del retroceso de la demanda interna y externa, el deterioro de las expectativas empresariales, la restricción crediticia y la situación del mercado inmobiliario.

El componente que sufrió en mayor medida las consecuencias de la crisis en 2009 fue el de bienes de equipo y, en menor medida la construcción, si bien cabe señalar que el mejor comportamiento relativo de la construcción se debió a que una parte importante del ajuste se había efectuado en 2008, además de por la inversión realizada en este ámbito por el sector público.

En línea con el fuerte deterioro registrado por la demanda interna, las importaciones en términos reales cayeron de manera significativa, por encima incluso que las exportaciones, produciéndose, por segundo año consecutivo, una aportación positiva del sector exterior a la economía española. La consiguiente disminución del déficit comercial, junto al menor saldo negativo de la balanza de rentas y de transferencias, tuvo como resultado una nueva reducción de la necesidad de financiación de la economía española frente al exterior, hasta situarse en el –4,7 por 100 del PIB, casi la mitad del nivel alcanzado el año anterior. De esta forma, el déficit exterior, en buena parte consecuencia del patrón de crecimiento seguido por la economía española durante su fase expansiva, se está corrigiendo a gran velocidad.

Sector exterior

Por su parte, la balanza financiera excluido el Banco de España, registró entradas netas de capital extranjero, pero inferiores a las de un año antes e insuficientes para financiar el desequilibrio exterior, por lo que se produjo una disminución de los

activos netos del Banco de España frente al eurosistema, contrapartida de todas las operaciones con no residentes.

El sector exterior español se vio afectado en 2009 por la brusca e intensa caída del comercio mundial, lo que se tradujo en una fuerte disminución de las exportaciones españolas. No obstante, las exportaciones españolas en términos reales se redujeron menos de lo que lo hizo el comercio mundial, por lo que cabe suponer que en dicho año las exportaciones españolas ganaron cuota de mercado, mostrando los productos españoles capacidad para competir en un contexto internacional desfavorable. A ello contribuyó sin duda la ganancia o menor pérdida de competitividad-precio de las exportaciones españolas que se está produciendo desde el mes de octubre de 2008.

Pero a la hora de incrementar la competitividad de las exportaciones, los precios relativos no son el único factor que influye, al no contemplar factores igual o más importantes como la innovación, los canales de distribución, el *marketing,* las distintas estrategias de internacionalización o el aumento del número de empresas que se incorporan a la actividad exportadora. En todos estos aspectos, la economía española parece haber progresado en los últimos años.

De esta forma, la tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones se situó en el 75,9 por 100, recuperando 9,2 puntos porcentuales respecto a la registrada el año anterior, y situándose ya en niveles no conocidos desde el año 2002.

La evolución a lo largo del año 2009, tanto para las exportaciones como para las importaciones fue similar, con un máximo de caída de ambas variables en el mes de abril, para desde entonces irse recuperando, en mayor medida las exportaciones, que acabaron el año en tasa de variación interanual positiva. La evolución de las importaciones en los últimos meses no es la misma que la de las exportaciones, al seguir situándose en valores negativos, lo que es una señal de la todavía debilidad de la demanda interna y en consecuencia del crecimiento agregado.

La debilidad de las exportaciones españolas en 2009 se reflejó en todos los sectores económicos, que mostraron caídas, en la mayoría de ellos de dos dígitos. Dentro de esta negativa evolución, los sectores que mejor soportaron la caída de la actividad económica mundial fueron los de alimentos, productos químicos y manufacturas de consumo, que vieron disminuir sus exportaciones, pero en bastante menor medida que los demás.

Desde el punto de vista de la oferta, factores como las restricciones crediticias, la evolución de los precios de las materias primas, el parón de la construcción o la debilidad del comercio internacional han contribuido a que todas las ramas de actividad experimentaran retrocesos respecto al año anterior. La única excepción la constituye el subsector de servicios de no mercado, que experimentó una tasa de crecimiento del 2,6 por 100. Las ramas de actividad afectadas más fuertemente por los descensos fueron, en este orden, la industria (–14,6 por 100), la

Sectores productivos

energía (–8,2 por 100) y la construcción (–6,3 por 100). Por su parte, el sector servicios experimentó un descenso moderado en su conjunto, atribuible por completo a la caída de los servicios de mercado, mientras que el sector primario registró una disminución media del 2,4 por 100 a lo largo del año.

Durante 2009, la actividad agraria a precios básicos disminuyó en valor un 10,7 por 100. Tal descenso se debió tanto a la bajada de las cantidades producidas como a la de los precios percibidos.

La industria fue el sector que sufrió con mayor virulencia los efectos de la crisis económica debido al desplome de la inversión en bienes de equipo, la atonía de la demanda externa y el parón de la actividad en el sector de la construcción, del que una buena parte de las ramas industriales dependen en gran medida. A ello hay que añadir los efectos de la restricción del crédito. Todas las partidas del índice de producción industrial registraron fuertes descensos aunque las caídas más espectaculares se concentraron en bienes de consumo duradero, bienes de equipo y bienes intermedios. Por ramas de producción, se comprueba que el parón de la construcción tuvo efectos graves sobre las ramas de la industria que le son auxiliares (material eléctrico, muebles, otros minerales no metálicos [vidrio], madera, etc.). Asimismo, los resultados apuntaron a la particular debilidad del patrón de especialización industrial español en contextos de recesión internacional como el actual, ya que las mayores caídas se registran en las ramas en que el tejido industrial doméstico se encuentra más especializado; esto es, las producciones de contenido tecnológico bajo o medio-bajo. Con todo, en algunas ramas se pudieron comprobar los efectos positivos de las medidas de apoyo del Gobierno. Este es el caso, en especial, del sector automovilístico, que con el Plan 2000E, enmarcado en el Plan Integral de Automoción, logró remontar las deprimidas cifras de producción. La evolución negativa se repitió también en el sector energético, cuyo valor añadido bruto cayó un 8,2 por 100 a lo largo del año.

Como en otros países afectados por la recesión, el sector de la construcción español protagonizó un redimensionamiento profundo caracterizado por el desplome de la actividad y el empleo, mientras que los precios se vieron menos afectados. Los datos correspondientes a 2009 revelan que el precio por metro cuadrado de suelo urbano en el conjunto nacional descendió un 6,5 por 100, regresando a niveles correspondientes a 2004. Todos los indicadores de oferta (proyectos visados, superficie a construir o ventas de cemento) refuerzan la idea de desplome de la actividad, mientras que el estímulo público no logró actuar como revulsivo ante la atonía en el sector, ya que el valor de la licitación pública disminuyó un 7,9 por 100. El contexto actual del sector dista enormemente del boom anterior, fundamentado en expectativas de incremento de precios y crédito abundante. Las condiciones de acceso al crédito se han endurecido y, quizás de forma más importante, la recesión económica y sus efectos sobre la ocupación están haciendo postergar las decisiones de inversión a largo plazo, retrayendo la demanda privada.

Como en 2008, el sector servicios fue el que mejor logró amortiguar la crisis, de forma que la caída media del valor añadido generado en el sector fue del 1,0 por 100. El origen financiero de la actual crisis económica provocó que algunos de los peores efectos de la actual coyuntura negativa se manifestaran precisamente en el subsector de los servicios financieros. Así, las consecuencias de la crisis financiera sobre la forma y funcionamiento de los mercados están siendo amplias y se han traducido, por el momento, en una fuerte restricción del crédito y una revisión del riesgo por parte de los agentes. Todo ello ha perturbado el funcionamiento de los mercados financieros, la política comercial de las entidades de crédito, el atractivo de los distintos productos financieros para los inversores y el precio de los mismos.

En el caso español, se ha demostrado la capacidad del sistema financiero a la hora de resistir los retos derivados de la crisis financiera. Algunas de las causas que favorecieron tal resistencia fueron la menor exposición a activos tóxicos, la gestión relativamente más prudente del riesgo o la existencia de un marco regulatorio favorecedor de este tipo de prácticas que, sin embargo, no han podido evitar una muy fuerte exposición al riesgo en el sector inmobiliario. Sin embargo, el traslado del deterioro financiero internacional al mercado español —expresado en las dificultades de acceso a la liquidez y la pérdida de valor de los activos— y la presión de la morosidad han tenido como consecuencia directa la restricción del crédito concedido a familias y empresas que, a su vez, se han visto seriamente afectadas por la debilidad de la economía real. Este contexto ha afectado a la solvencia y resultados de las entidades del sector. La contracción del crédito fue también un factor decisivo para la compra de bienes de consumo duradero, afectados por la caída del gasto en consumo duradero, el mayor ahorro de las familias, los tipos de interés relativamente elevados —en tanto que incorporan un aumento de la prima de riesgo por causa del incremento de la morosidad— y, en general, la desconfianza de los consumidores, afectada por el contexto económico recesivo y la caída de la ocupación.

En este contexto, la profundidad de la crisis financiera ha propiciado la introducción de diversas reformas sobre los mercados, algunas de gran calado. Estas últimas, más allá de intentar sortear los peores efectos inmediatos de la actual coyuntura, afectaron a cuestiones de fondo como la organización del mercado y su modelo de negocio. Ahí se enmarca la constitución del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), aprobado por el Real-Decreto Ley 9/2009, de 26 de junio, y que en compañía de los diversos Fondos de garantía de depósitos ya contemplados en el Plan E, debía ayudar a gestionar los procesos de reestructuración de las entidades de crédito a fin de reforzar la solidez de los recursos propios de las mismas.

Previsiones

Las previsiones de crecimiento para 2010 apuntan a una mejora de la economía española, sustentada en una paulatina reversión del fuerte ajuste registrado por la demanda interna, y en un comportamiento más positivo de las exportaciones. Sin embargo, todo ello no será suficiente para alcanzar un crecimiento positivo del PIB en el

conjunto del año, situándose las previsiones entre una caída del 0,3 por 100 y del 0,4 por 100. Además, la economía española seguirá destruyendo empleo, aunque a un ritmo cada vez menor, al tiempo que se espera un aumento adicional de la tasa de paro.

La recuperación será lenta y no estará exenta de riesgos, en la medida en que persiste un elevado grado de incertidumbre en el contexto económico internacional, al tiempo que la economía española deberá proseguir el ajuste de los desequilibrios acumulados durante la fase expansiva, en lo que concierne al nivel de endeudamiento del sector privado, al déficit exterior o al redimensionamiento del sector de la construcción.

Política económica

A lo largo de 2009 la política económica mantuvo un tono expansivo, caracterizada por una laxa política monetaria, y por una política fiscal expansiva, centrada tanto en actuaciones de gasto, como en impulsos fiscales. La política de demanda continuó estando marcada por el desarrollo de actuaciones en el ámbito del Plan E, dirigidas a luchar contra la crisis y paliar sus efectos adversos sobre los hogares, las empresas y determinados sectores de actividad, especialmente el financiero.

En términos generales, estas actuaciones habrían permitido suavizar el ciclo, contribuyendo a amortiguar el aumento del desempleo y a estimular la actividad de determinados sectores. Sin embargo, su impacto sobre el gasto en consumo final de los hogares y sobre la inversión privada, podría haber sido menor al esperado, en la medida en que, en el contexto de las persistentes dificultades de acceso al crédito y del alto nivel de desempleo, dichas medidas, especialmente las articuladas a través de la reducción de los ingresos públicos, podrían estar derivando en un aumento del ahorro por motivo precaución, más que en un incremento del consumo.

Una vez constatada la insostenibilidad a plazo del modelo de crecimiento de la economía española y su influencia en el impacto diferencial de la crisis, con un efecto mucho más negativo sobre el empleo, y una previsible mayor duración, en 2009 cobró especial relevancia el debate sobre el cambio del modelo productivo. Para ello sería necesario llevar a cabo reformas estructurales mediante un enfoque global que considere tanto el sector productivo, el sistema financiero, el energético, el mercado laboral, el sistema educativo, o el sector de las nuevas tecnologías y las telecomunicaciones, entre otros. Con este fin, a finales de 2009 se presentó la Estrategia para la Economía Sostenible, cuyo objetivo es alcanzar un modelo de crecimiento sostenible en términos económicos, medioambientales y sociales, que, con un horizonte temporal de diez años, permita situar a España al nivel de los países más desarrollados en términos de bienestar social y de calidad del empleo.

Distribución funcional de la renta

En el contexto de caída de la actividad y de fuerte destrucción del empleo, en 2009 se produjo, por segundo año consecutivo, un enorme retroceso de la recaudación por impuestos indirectos (–18 por 100), una significativa disminución de la remuneración de asalariados (–3 por 100), y un descenso más moderado del excedente bruto/rentas mixtas (–1 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 a precios de mercado, que aprovecha ligeramente a la retribución del factor trabajo, pero que revierte en su mayor parte en un aumento del excedente bruto/rentas mixtas. Por tanto, tomando como referencia el PIB a coste de los factores, se observa que en 2009 se mantiene la tendencia iniciada en 2000 a la pérdida sistemática del peso de la remuneración de asalariados a favor del excedente y las rentas mixtas, pasando del 55,0 al 52,5 por 100, en dicho periodo.

Esta tendencia distributiva desfavorable para las rentas salariales, y ante la crisis de demanda sin precedentes por la que atraviesa la economía española, donde el recurso al endeudamiento para mantener el consumo ya no es posible, puede reforzar la espiral recesiva deprimiendo aún más la demanda efectiva. En todo caso, vistas las debilidades del patrón de crecimiento desarrollado en España en el último ciclo expansivo y de cara a un replanteamiento del mismo, sería aconsejable no olvidar la importancia del patrón distributivo para lograr una senda de crecimiento sostenible a largo plazo.

Inflación y mercados financieros

La evolución de la inflación, aproximada por la tasa de variación del IPC, registró en 2009, por primera vez desde 1952, una variación negativa de media en el año, del 0,3 por 100, y tasas negativas durante nueve meses consecutivos, continuando con la senda desinflacionista iniciada a mediados de 2008. No obstante, desde verano se inició un cambio de tendencia, con crecimientos negativos cada vez menores e incluso positivos a final de año, que terminaron situando la tasa de inflación interanual en el 0,8 por 100 en diciembre. Descontando el efecto del escalón alcista previo motivado por la evolución de los precios de la energía y otras materias primas, el contexto recesivo, y en particular, la contracción de la demanda de las familias, fue el principal determinante de la evolución de los precios en 2009.

Por su parte, la inflación subyacente mantuvo una fuerte tendencia bajista que se acentuó en los meses de verano, llegando a registrar mínimos históricos en septiembre y octubre, para cerrar el año con una tasa interanual en diciembre del 0,3 por 100.

Debido al mayor impacto de la caída porcentual de los precios de la energía y de la mayor recesión del consumo en España frente a la UEM, el diferencial de precios con la Eurozona, medido en términos del IAPC, pasó a ser negativo ya a finales de 2008, resultando favorable a la economía española. Este diferencial ha permitido reducir parte de la pérdida de competitividad acumulada que la economía española venía registrando desde la entrada en la zona euro, aunque también reflejaba que el proceso de moderación de los precios en la UEM ha sido más lento y menos intenso que en España.

En el ámbito de los mercados financieros, las tensiones financieras se fueron suavizando durante 2009, contribuyendo a reducir la volatilidad en los mercados. Así, la

política monetaria expansiva del BCE, caracterizada por tipos de interés en niveles mínimos y abundancia de liquidez, consiguió reducir la volatilidad en los tipos de interés de los mercados monetarios que se fueron estabilizando a lo largo del año.

Las bolsas empezaron a recuperarse, e incluso terminaron cerrando el año con ganancias generalizadas que respondían a mejores perspectivas sobre la situación financiera y en general a la mejora de la economía mundial.

Finalmente, los mercados de deuda también se vieron beneficiados por la disminución de las tensiones financieras y el cambio de expectativas sobre la situación económica, factores que contribuyeron a su buen comportamiento, permitiendo comenzar a proporcionar financiación a las empresas y también a los Estados y otras administraciones públicas.

Sector público

El cambio de ciclo económico ha dado un vuelco a las tendencias de las cuentas públicas observadas a lo largo de la larga etapa de expansión económica. En los dos últimos años, el gasto público ha crecido de manera intensa por la activación de los estabilizadores automáticos y la aprobación de medidas discrecionales de expansión del gasto, pasando del 39,2 en 2007 al 45,9 por 100 del PIB en 2009. En paralelo, los ingresos públicos han sufrido una contracción preocupante, pasando del 41,1 al 34,7 por 100 del PIB, como consecuencia de la caída de la actividad y el fuerte retroceso del empleo, y de la aprobación de estímulos fiscales para impulsar la demanda, pero también debido a la práctica desaparición del volumen de ingresos públicos asociados a la actividad inmobiliaria que nutrían las haciendas de todos los niveles de gobierno. Como resultado de la nueva dinámica de los ingresos y gastos públicos, en 2008 se inició una tendencia a cerrar las cuentas públicas con déficit, que alcanzó en 2009 el 11,2 por 100 del PIB, y a aumentar la deuda pública, que se situó en el 53,2 por 100 en el mismo año, en este caso también como consecuencia del apoyo financiero al sector bancario. Salvo en la Seguridad Social, que siguió registrando superávit, se produjo un incremento del déficit y de la deuda tanto en la Administración central como en las comunidades autónomas y las corporaciones locales.

Respecto a la caída de los ingresos, la disminución de la recaudación por IRPF, acusó la negativa evolución de las rentas salariales, de capital y las ganancias patrimoniales, pero respondió también al efecto de la nueva deducción del IRPF de 400 euros. Por su parte, la drástica reducción de la recaudación del Impuesto de Sociedades se debió fundamentalmente a la caída de los beneficios empresariales, que eran muy abultados por el importante peso de las operaciones inmobiliarias y financieras, aunque también a la adopción de algunas medidas, como los aplazamientos de pago, la libertad de amortización de activos nuevos con mantenimiento de empleo o el mantenimiento y ampliación del alcance de la deducción por I+D+i.

Por otro lado, la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio se tradujo en una merma recaudatoria de alrededor de 1.800 millones de euros. En lo que atañe a los

impuestos indirectos, la recaudación por IVA es la que sufrió una contracción mayor (–30,1 por 100), acusando la brusca desaceleración en los precios y en el volumen de transacciones inmobiliarias y, más en general, la caída del gasto en consumo privado, pero también el efecto de los cambios en la gestión del IVA dirigidos a aumentar la liquidez de las empresas. También la recaudación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, que corresponde íntegramente a las comunidades autónomas, sufrió una significativa contracción como consecuencia del desplome de la compraventa de viviendas. En contraste, la recaudación de los impuestos especiales se mantuvo más estable, debido tanto al aumento de la imposición sobre el tabaco y sobre hidrocarburos como a la elevada inelasticidad de la demanda de estos productos. También las cotizaciones sociales se redujeron sólo ligeramente porque el efecto de la disminución de la afiliación, del aplazamiento de cuotas empresariales y de la aprobación de nuevas bonificaciones para fomentar el empleo, fue amortiguado por el aumento de las cotizaciones procedentes de los perceptores de prestaciones por desempleo.

Por su parte, en el aumento del gasto, del que la mitad es responsabilidad de las Administraciones territoriales, destacaron por su mayor dinamismo las prestaciones sociales, que acusaron el elevado aumento del gasto en protección por desempleo (56,0 por 100), tanto por el incremento de los parados con derecho a prestación como por la ampliación de la misma para quienes la hubieren agotado y no cuenten con rentas alternativas. Es asimismo reseñable la aceleración hasta el 9,4 por 100 de los intereses, reflejo del significativo aumento del endeudamiento público. En cambio los gastos de funcionamiento, presentaron tasas de incremento menores, mientras que las prestaciones sociales en especie suministradas por el mercado (farmacia y conciertos sanitarios y educativos), aumentaron un 7,5 por 100. En cuanto a la inversión pública, se produjo un avance del 7,3 por 100, que contrasta con el ligero aumento del 1,8 por 100 registrado el año anterior y que responde al notable esfuerzo inversor realizado por todas las Administraciones para impulsar la actividad económica y, en particular, al Fondo Estatal de Inversión Local y el Fondo Estatal para la Dinamización de la Economía y el Empleo.

La valoración de las previsiones presupuestarias para 2010 resulta compleja porque a lo largo del ejercicio se están adoptando medidas de gran calado tanto de ingresos como de gasto que desvirtúan las cifras inicialmente aprobadas en los Presupuestos Generales del Estado. En todo caso, se observa un cambio de tendencia respecto a los dos ejercicios anteriores, en la línea de acelerar la senda de consolidación presupuestaria prevista en el Programa de Estabilidad. Por el lado de los ingresos, las principales medidas de aumento de ingresos son, en el IRPF, la eliminación de la deducción en cuota de 400 euros y la elevación del tipo de gravamen para las rentas del capital; en el IVA, el aumento de los gravámenes normal y reducido; y en Sociedades, la reducción del tipo a las pymes que mantengan el empleo. A estas medidas habría que sumar los potenciales efectos recaudatorios del Plan contra el fraude fiscal y

habría que restar los costes fiscales de algunos incentivos aprobados, singularmente los introducidos en el IRPF y el IVA para potenciar la rehabilitación de viviendas, y el mantenimiento de la libertad de amortización de activos para las empresas al igual que el mantenimiento del empleo en el Impuesto de Sociedades.

Por el lado del gasto, los Presupuestos Generales del Estado incorporan un ajuste, aunque difícil de cuantificar con la información disponible. Conviene recordar, en todo caso, que el margen de discrecionalidad de que dispone la Administración central para reducir el presupuesto es estrecho, porque dos tercios del mismo responde a compromisos ineludibles. En cualquier caso, incorporaban algunas decisiones para limitar los gastos de personal que se han visto reforzadas de manera sobrevenida con el último plan de ajuste anunciado el 12 de mayo de 2010, de tal modo que la tasa de reposición de vacantes queda limitada al 10 por 100 sin excepciones y se reducen las retribuciones de todo el personal de las Administraciones públicas en un 5,0 por 100 de media. Por otra parte, se adoptó en enero un acuerdo de no disponibilidad de gasto cifrado en 5.000 millones de euros, destacando, por su cuantía, el recorte de gasto del Ministerio de Fomento y, en general, la reducción del esfuerzo inversor del Estado, que se ha visto, a su vez, incrementado por el nuevo recorte de la inversión adoptado en mayo.

Por su parte, en relación con los presupuestos de las comunidades autónomas para 2010, que concentran más de un tercio del gasto público, el Consejo de Política Fiscal y Financiera está adoptando acuerdos de no disponibilidad de gasto presupuestado, un ahorro al que habrá que sumar el derivado de la reducción de las retribuciones del personal, nada desdeñable teniendo en cuenta que concentran más de la mitad del empleo público. Conviene mencionar, en todo caso, que desde 2008 se han adoptado diversas medidas que han supuesto un alivio de las tensiones financieras de las comunidades a costa de la Administración central, como la compensación de la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio, el aplazamiento de la deuda a favor del Estado resultante de la liquidación del sistema de financiación de los ejercicios 2008 y 2009, y del notable aumento de sus recursos totales a través de la reforma del sistema de financiación.

El nuevo modelo de financiación autonómica para las comunidades de régimen común adoptado en julio de 2009, trata de corregir las deficiencias más notables del anterior sistema (déficit de corresponsabilidad, de equidad y de suficiencia) a través del aumento de los recursos totales del sistema, de la mejora en la determinación estática y dinámica de las necesidades relativas de gasto de cada comunidad, de la ampliación de la capacidad tributaria y la corresponsabilidad fiscal de las mismas en consonancia con la descentralización de las competencias de gasto, y del perfeccionamiento del sistema de nivelación para garantizar la cobertura de las necesidades de gasto de todas ellas a lo largo del tiempo, con independencia de su capacidad fiscal.

En definitiva, la crisis económica y financiera está imponiendo elevados costes para las haciendas públicas, incluida la española, lo que implica el traslado al sector público

de una parte importante del riesgo económico-financiero privado, aumentando considerablemente los niveles de déficit y deuda públicas y provocando, a la postre, el cuestionamiento de la sostenibilidad presupuestaria del sector público a largo plazo.

Una parte de los determinantes del aumento de la deuda pública tiene carácter cíclico, como los estímulos fiscales y financieros temporales y los estabilizadores automáticos, y por lo tanto, no tienen impacto sobre las cuentas públicas a medio plazo, al desaparecer una vez que la coyuntura económica mejore. Sin embargo, los costes fiscales asociados al apoyo al sector bancario y la pérdida de ingresos ligados a la expansión del crédito y la burbuja inmobiliaria plantean un deterioro estructural de las cuentas públicas. En este sentido, resulta muy positivo que en el nivel de la Unión Europea se hayan articulado mecanismos potentes para contrarrestar las presiones financieras que sufren algunos países. A medio plazo, sería recomendable impulsar la creación de agencias de calificación europeas y un aumento del presupuesto comunitario de suficiente entidad como para desempeñar un papel destacado en la política de estabilización económica de la Unión Europea, que podría nutrirse de los ingresos generados por alguna modalidad de gravamen sobre ciertas actividades y transacciones financieras, o por la mejor articulación y aplicación de las que afectan a las emisiones contaminantes, que resultan más eficientes si se adoptan a nivel internacional y favorecen, a la vez, la estabilidad financiera y la sostenibilidad medioambiental.

En todo caso, la situación de la hacienda pública española es complicada, porque al tiempo que se precisa el mantenimiento a corto plazo de un cierto impulso para propiciar la recuperación económica, es necesario sentar las bases para lograr una senda creíble de consolidación presupuestaria a medio plazo, para lo que será necesario realizar reformas estructurales tanto en la vertiente del gasto como de los ingresos. Las profundas convulsiones financieras en la zona euro están acelerado las decisiones de ajuste fiscal de los Estados y es posible que, en el caso de España, donde se prevé que por sus particularidades la recuperación de la economía vaya a ser más lenta, la retirada de estímulos fiscales en 2010 y, singularmente, el aumento del IVA, la reducción de las retribuciones de los empleados públicos y la contracción de la inversión pública, al margen de consideraciones de equidad y eficiencia, sea prematura desde el punto de vista del ciclo porque desaliente el consumo, la actividad y el empleo, lo que, a su vez, pondría también en cuestión la eficacia de las medidas para reducir el déficit.

En la línea de aumentar los ingresos, habría que reforzar decididamente la lucha contra el fraude fiscal y, hasta tanto la recuperación económica no se consolide, habría que pensar en vías de aumento de la fiscalidad que tengan un impacto limitado sobre la demanda. En esta línea, existe un debate abierto sobre la oportunidad de recuperar la imposición sobre la riqueza, de revisar la fiscalidad de las SICAV o de desarrollar la fiscalidad medioambiental, aunque podría tener efectos negativos sobre

el crecimiento. En el corto plazo, también por el lado del gasto, convendría que los ajustes se produzcan en las partidas y políticas con un menor impacto potencial sobre la demanda, fortaleciendo aquellas con un mayor efecto dinamizador como la educación, la inversión en I+D+i y las infraestructuras de elevada rentabilidad económica y social. En general, la mejora de la eficiencia de la gestión pública y la revisión de las distintas políticas de gasto a la luz de los principios de eficiencia, eficacia y equidad redundaría en la sostenibilidad a medio plazo de las cuentas públicas.

En cualquier caso, para garantizar la sostenibilidad financiera del sector público es necesario, en primer término, mantener el impulso fiscal hasta que la recuperación de la actividad y el empleo se consolide sobre bases productivas sostenibles, lo que propiciará la recuperación de las principales bases fiscales, consumo, beneficios y salarios. A medio plazo, ha de plantearse el fortalecimiento estructural del sistema tributario español para aumentar su capacidad recaudatoria y reforzar su progresividad y legitimidad social, con el fin de financiar de manera sostenible sistemas de protección social comparables con los de los principales socios comunitarios, y de fortalecer la capacidad del sector público español en materia de estabilización y de dinamización económica y social. En paralelo, la introducción de medidas eficaces para mejorar el cumplimiento fiscal y perseguir el fraude, así como la mejora de la eficiencia organizativa y de gestión de las Administraciones públicas, el desarrollo de la cultura de evaluación de las políticas públicas y la articulación de instancias y mecanismos de coordinación eficaces entre los distintos niveles de gobierno, constituyen otras tantas asignaturas pendientes.

Economía regional

La crisis económica se hizo patente en todas las regiones españolas en 2009, que mostraron en su conjunto caídas del PIB, aunque de diferente intensidad, en función de sus respectivas especializaciones productivas. En términos generales, los territorios donde más se contrajo la actividad fueron aquellos con un mayor peso de la industria, la actividad inmobiliaria y el turismo, mientras que la mayor parte de las regiones menos afectadas se caracterizan por una elevada participación de la economía de no mercado. En este contexto, se produjo una reducción en la dispersión entre las tasas de variación del PIB regional, o lo que es lo mismo, un aumento de la convergencia, si bien, dicha convergencia no llegaría a alcanzar los niveles previos a la crisis.

Desde el punto de vista de la demanda, uno de los factores que mejor explica el comportamiento diferencial de las regiones en 2009 es el apalancamiento financiero del sector privado. Así, las regiones más endeudadas estarían haciendo un mayor esfuerzo por reducir su deuda, lo que se estaría traduciendo en un menor gasto en consumo privado e inversión y, por tanto, en un menor crecimiento económico. En la medida en que el proceso de desapalancamiento podría dilatarse en el tiempo, es previsible que estas economías tarden algo más en recuperarse respecto a las regiones menos endeudadas.

CAPÍTULO II: MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

1. Mercado de trabajo y políticas de empleo

La crisis se ha llevado por delante las expectativas que aún pudiera haber en los años anteriores sobre el cumplimiento en 2010 de los principales objetivos cuantitativos sobre empleo fijados en la Estrategia Europea de Empleo, y desde luego las perspectivas de lograr unas bajas tasas de paro. Para el conjunto de la Unión, la tasa de paro fue del 9,1 por 100 en 2009, 3 puntos porcentuales más que en 2008. En el panorama comparado destaca el caso español, con una tasa del 19 por 100, 5 puntos más que en el año anterior.

Perspectiva europea: evolución, objetivos y debates

Aquí es indudable que reside el mayor problema, y especialmente en la población joven (menor de 25 años), con una tasa de paro en ese grupo de edad del 20,4 por 100 al final de 2009, casi 4 puntos más que en el año anterior y casi 6 puntos más que en 2007. También aquí destaca España, que se sitúa en este indicador en la primera posición y a gran distancia. De la gravedad de ese desempleo y de la persistencia que tendrán sus efectos, da cuenta el incremento, en un solo año, del peso del paro de larga duración sobre el total del desempleo. Este indicador, lógicamente, descendió en el año anterior, dado el ingente flujo de entradas en el desempleo; pero ya en 2009, y a pesar de que el paro creció todavía más, se ha vuelto a incrementar, lo que muestra que sólo ha salido en este tiempo de la situación de desempleo un porcentaje muy pequeño de quienes habían llegado a ella al inicio de la crisis.

No obstante lo anterior, el balance del segundo año de adversa coyuntura económica muestra, atendiendo al panorama europeo, una notable resistencia de las tasas de empleo, tanto en el conjunto de la UE-27 como en algunos de los grandes países que componen ésta. Ello permite albergar cierto optimismo sobre la recuperación del empleo una vez que mejoren los indicadores económicos básicos, salvo algunos casos excepcionales entre los cuales, desafortunadamente, se encontraría España.

En respuesta a las malas perspectivas económicas, en 2009 se emprendieron distintas iniciativas desde las organizaciones internacionales, buscando la vertebración de las medidas adoptadas en torno a objetivos y principios comunes para todos los países. Más allá de estos marcos generales, se adoptaron a lo largo del año medidas urgentes para hacer frente a la crisis del empleo incluyendo, además de las medidas de estímulo de la demanda, medidas adicionales de política social o de mercado de trabajo que buscaban amortiguar los efectos más negativos de la crisis sobre los trabajadores y sus familias. La amplitud e intensidad de la crisis obligó a utilizar una elevada cantidad de recursos públicos y poner en funcionamiento numerosas medidas

que, a grandes rasgos, se concentraban en tres ámbitos de actuación: estímulos fiscales para frenar la caída de la actividad e impulsar la reactivación económica, políticas de empleo y de mercado de trabajo y medidas de refuerzo de la protección social, estas últimas más dirigidas a paliar las consecuencias sobre los colectivos más vulnerables, que estaban sufriendo los efectos de la crisis en mayor medida.

Aunque es pronto para valorar el impacto de todo el conjunto adoptado, se puede afirmar que, por lo que se refiere al mercado de trabajo, algunas medidas han tenido efectos positivos, especialmente en el mantenimiento del empleo y la creación de puestos de trabajo y el refuerzo de los sistemas de protección social. En todo caso, no han sido suficientes para atajar el creciente desempleo y, en particular, la gravedad de los datos referidos al colectivo de jóvenes. Por otro lado, las reducciones en los costes laborales no salariales, las menores cargas impositivas o las subvenciones para el fomento de empleo, así como el mayor gasto en prestaciones por desempleo han supuesto un notable impacto en las cuentas públicas.

También la Unión Europea ha llevado a cabo distintas acciones para hacer frente a la crisis, tratando de fortalecer la coordinación entre los Estados miembros mediante la definición de prioridades europeas en materia de empleo y a través de la adopción, junto con los interlocutores sociales, de principios básicos sobre los que adoptar las medidas de respuesta a la crisis. Asimismo, prosiguió el proceso de definición de una estrategia europea de empleo a medio y largo plazo que desembocó, ya en marzo de 2010, en la aprobación por el Consejo Europeo de la propuesta de la Comisión —no exenta de críticas— sobre la Estrategia Europa 2020. El siguiente paso será la presentación de las directrices integradas, su posterior aprobación y el rediseño de los programas nacionales de reforma a partir de las directrices y prioridades señaladas, previsto todo ello a lo largo de 2010.

Panorama del mercado de trabajo español en 2009

El panorama comparado muestra la peor situación relativa del mercado de trabajo español donde, en apenas dos años (2008 y 2009), las pérdidas de empleo han supuesto el retroceso hasta los niveles de 2005. Los datos aún son peores, y no obstante más ajustados, si se atiende a la tasa de empleo, que mide la proporción de ocupados sobre el total en edad de trabajar y que retrocedió en 2009 hasta el nivel que presentaba al final de 2003: 48,5 por 100. Es cierto que, en perspectiva de largo plazo, la tasa de empleo sigue siendo más alta que a lo largo de todo el ciclo económico anterior, tanto gracias a lo prolongado de la última fase expansiva como al efecto de la inmigración y —muy destacadamente— a la mayor participación laboral femenina. Pero se acerca de nuevo a la que regía hasta los últimos años de la década de 1970, cuando precisamente la baja participación laboral femenina y la emigración permitían mantener tasas de paro relativamente bajas pese a la escasa generación de empleo.

La generalización de la crisis en 2009 tiene un claro dibujo en la perspectiva sectorial. Prácticamente todas las ramas de actividad redujeron su número de ocupados, a un ritmo muy por encima del conjunto en los casos de «Actividades inmobiliarias» y «Construcción», pero también en las ramas de «Industria manufacturera», y de «Información y comunicaciones», así como en la que comprende las actividades de comercio y reparaciones.

Varias ramas presentaron descensos más moderados del empleo en el año, y aún cuatro de ellas vieron crecer su empleo: «Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria», «Actividades sanitarias y de servicios sociales», «Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado», y «Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico». Las dos primeras, que tienen una estrecha relación con el sector público, arrojaron aumentos de 68.000 y 12.000 empleos, respectivamente, en términos interanuales en el cuarto trimestre del año, lo que apunta, como ya se observó en 2008, al comportamiento anticíclico de este sector institucional desde el punto de vista del mercado de trabajo.

La extensión de la crisis a todas las actividades económicas en 2009 determinó el alcance de ésta, sin excepciones, a todas las comunidades autónomas, y de una forma más pronunciada que en el año anterior. No obstante, y pese a que la especialización productiva de las economías regionales explica sobre todo tasas de empleo más altas o más bajas (y no tanto la variación de éstas a corto plazo), parece que un mayor tamaño y una mayor diversificación de la estructura industrial, en contraposición con un menor peso de la construcción, han proporcionado cierta resistencia a la crisis en términos de empleo en las comunidades autónomas. La administración, pero también los servicios públicos, actúan en la misma dirección.

Volviendo al panorama general español, es preciso subrayar que el resultado de la intensa destrucción de empleo es un fortísimo aumento del paro. La tasa de paro se situó en un 18,8 por 100 en el último trimestre de 2009: como doce años atrás. La gravedad de estos datos se acentúa al atender a los referidos a la población activa, que creció poco en el inicio del año e incluso retrocedió en el último trimestre, junto con un repunte del paro. Esto implica que parte de la destrucción de empleo se tradujo tanto en más paro como en menos población activa. Ello no es sólo trasunto del menor flujo migratorio que se observa en 2009, sino también de otros problemas, como son los despidos que desembocan en retiros anticipados o la menor participación de colectivos que dejan de buscar trabajo en estas circunstancias de crisis porque creen que no lo encontrarán, que resultan ser, de otro lado, especialmente vulnerables ante el riesgo de exclusión social.

La mayor incidencia del desempleo se da entre los varones menores de 25 años. El paro ha crecido aquí tanto como para explicar una parte sustancial del crecimiento en el conjunto masculino de todas las edades. Y este crecimiento ha sido tan fuerte como para resultar ahora en una tasa de paro masculina igual a la femenina, circunstancia

que no se había dado en España desde los primeros años de la década de 1970, y entonces por las circunstancias que ya se han apuntado (emigración, baja participación laboral de las mujeres), bien distintas de las actuales.

El problema del paro entre los más jóvenes tiene facetas especialmente preocupantes en el caso de los que tienen escasa formación. En el grupo de 16 a 19 años, una importante porción venía abandonando el sistema educativo de manera temprana, incluso antes de completar la secundaria obligatoria o apenas con este grado, y accedía al mercado de trabajo con relativa facilidad; de hecho, éste era un factor de impulso para ese abandono temprano. Ahora es más difícil para ellos encontrar empleo. Además del mayor desempleo, esto ha determinado, entre otros efectos, un muy notable aumento en el porcentaje de los que se dedican principalmente a estudiar, y más entre las chicas, pero también un mayor porcentaje de los que no trabajan, ni buscan empleo, ni estudian, debido al considerable aumento de este colectivo en el género masculino. En total, 115.000 jóvenes de 16 a 19 años fuera del sistema educativo y fuera del mercado de trabajo en el cuarto trimestre de 2009.

En el grupo de 20 a 24 años, la nota más destacada (por supuesto también después del muy fuerte aumento del paro) es el incremento de las situaciones de subempleo en ambos sexos, con mayor incidencia entre las mujeres, donde el subempleo suponía el 22,7 por 100 de las que trabajaron, 8 puntos más que en 2007.

Un dato complementario a los anteriores se encuentra en los «desanimados», los que ya no buscan empleo porque creen que no lo encontrarán. El panorama de 2009 es muy indicativo de la situación, con un aumento de este desánimo del 70 por 100 en los jóvenes. No son, por supuesto, volúmenes poblacionales elevados, pero han de tenerse muy en cuenta porque ayudan a comprender mejor el problema del paro entre los jóvenes, que incluso en cifras va más allá de las estrictamente correspondientes a las de desempleados.

Como en el año anterior, las pérdidas de empleo en 2009 se concentraron claramente en los niveles formativos bajos y medios generales (esto es, secundarios de segunda etapa, pero sin posterior especialización profesional). Y atendiendo a los dos años de crisis es evidente la asociación entre mejor resistencia en el empleo y mayor nivel formativo. Las cifras por edades refuerzan en este punto el trazado del grupo más vulnerable a la crisis y en el que los problemas se pueden hacer crónicos: jóvenes con baja formación, expuestos a alto paro y a subempleo. Si a ello se añade la tendencia en aumento a permanecer al margen tanto de la educación como del mercado de trabajo, los problemas no sólo serán crónicos. Aunque se trate de un grupo relativamente pequeño en el total, no se puede descuidar la prioridad en combatir esta vulnerabilidad. Evidentemente, con formación.

Atendiendo a la situación profesional de los ocupados, la evolución del empleo en 2009 trasluce que la crisis incidió tanto en el empleo por cuenta propia como en el de carácter asalariado en el sector privado, mientras que en el sector público se produjo

cierto incremento, como ya se podía colegir de la citada alza del empleo en las ramas de administración pública y de sanidad y servicios sociales.

Pero en los ocupados por cuenta propia se recogió una mayor intensidad de la destrucción de empleo, equivalente al 11 por 100, frente al 6 por 100 en los asalariados del sector privado. Los datos de afiliación muestran la misma tendencia, con un descenso mayor, en términos relativos, en los afiliados no asalariados. Y recuerdan además el problema de la protección por desempleo para los autónomos.

Casi todas las ramas de actividad donde el peso del empleo por cuenta propia es elevado perdieron, además, un volumen de ocupados de esta clase mayor, en proporción, que de asalariados. Esta circunstancia implica un mayor impacto de la crisis en el empleo por cuenta propia y, con ello, probablemente, en las pequeñas empresas, como cabía de todas formas deducir del origen financiero de ésta y de la persistencia y alcance de la restricción del crédito en el tejido empresarial español, que ha condicionado tanto la contracción de éste como el freno a la generación de nuevas empresas.

Entre los asalariados continuó la fuerte destrucción de empleo temporal que ya había comportado la crisis en el año anterior. En esta ocasión también se recogió un importante descenso del empleo indefinido, pero desde luego mucho más limitado que el del empleo temporal: algo más de un 1 por 100 frente a casi un 15 por 100. Así, la tasa de temporalidad se redujo al 25,1 por 100. Éste es un dato destacado, pero en absoluto optimista, pues deriva de la fuerza con que la crisis está golpeando el empleo temporal, por lo general en correspondencia con posiciones relativamente más débiles en el grado de empleabilidad de estas personas, circunstancia que hace pensar en una más larga y difícil trayectoria en la búsqueda de empleo. Y que ensombrece más que cualquier otro factor la coyuntura actual. Por otro lado, es preciso recordar que la alta temporalidad sigue siendo, incluso tras la fuerte reducción debida a la crisis, una peculiaridad de nuestro mercado: la tasa española sigue siendo casi el doble que el promedio para la UE-27.

Atendiendo a la distribución ocupacional del empleo, en buena medida relacionada con la propia especialización productiva de la economía española, puede apuntarse que la crisis ha acelerado el cambio a cierta mayor dualidad en las ocupaciones que ya se venía advirtiendo en todo el periodo reciente. Es notable cómo ha contribuido a este cambio la fortaleza del empleo más cualificado, que apenas ha retrocedido en 2009 y que aún creció en 2008. Este hecho, aunque desde luego determinado por la estructura productiva, estaría también propiciado por la incorporación al empleo de cuantiosos grupos de población joven y con mayor formación —y con mucha mayor frecuencia mujeres—, grupos que han tendido a concentrarse en dominios ocupacionales distintos de los tradicionales.

La contrapartida negativa venía siendo, en la etapa expansiva, el alza de empleos con muy bajos o nulos requerimientos de cualificación (donde se sustenta el auténtico

juicio crítico, por su insuficiencia, sobre la modernización de la estructura productiva). Alza a su vez impulsada, entre otros factores, por una abundante oferta laboral compuesta por población inmigrante de reciente llegada y por las considerables cifras de jóvenes que, según se recordó antes, abandonaban de manera prematura —y con demasiada frecuencia también definitiva— el sistema educativo sin haber adquirido competencias o destrezas bastantes para ocupar otro tipo de empleos. El problema ahora no es sólo que se ha perdido más de medio millón de empleos sin cualificación en dos años y que una parte importante del mayor desempleo responda a este perfil; reside en que seguramente habrá que aplicar amplios e intensos programas de formación profesional a estos colectivos. Además, la destrucción del tejido productivo comporta una mucho menor demanda de trabajo en un amplio rango de ocupaciones con requerimientos específicos de formación, lo que dificultará el éxito de esos programas en términos de inserción laboral. En cualquier caso y de cara al futuro, la formación debe orientarse mejor hacia las demandas del mercado laboral para asegurar la empleabilidad y la inserción laboral.

No hay muchas novedades, en otro orden de cosas, en el panorama de las vías de entrada y salida en el mercado, donde sigue predominando, en el primer caso, la vía temporal, con un número decreciente de contratos en correspondencia con la mala situación del empleo. Los contratos registrados en el año fueron algo más de 14 millones, 12,7 millones temporales. En las dos mayores modalidades (obra o servicio y eventual), que agrupan 4,5 millones de contratos cada una, los descensos fueron del 12 y el 18 por 100, respectivamente. En la interinidad, que es la tercera gran modalidad, con 1,5 millones, el descenso fue sólo de un 2 por 100. El resto de las figuras, y en particular los contratos formativos, mostraron descensos muy notables, salvo excepciones anecdóticas, y prosiguieron esa tendencia a ser cada vez menos visibles en un conjunto dominado por las tres grandes modalidades citadas en la contratación temporal.

Tal predominio no deriva, como otras veces se ha insistido en aclarar, de la frecuencia de uso de estas modalidades, sino de la frecuencia de registro, derivada de su corta duración media. En esas tres figuras el total de 2009 arrojó 4,4 millones de contratos temporales registrados con duraciones inferiores al mes. Esto da una alta frecuencia de celebración (y con ella de registro), pero no se puede equiparar —hay que insistir en ello— a la de uso, aunque sí es bastante para advertir la presencia de una alta rotación en un grupo de asalariados (y, de nuevo, señalar ésta como signo de segmentación).

En 2009 también es visible el menor número de contratos indefinidos que, incluyendo las conversiones, se situó en 1,3 millones. En todos los tipos de indefinido el descenso es muy fuerte respecto de las cifras de 2008 que, a su vez, ya habían acusado una fuerte bajada sobre el año anterior. Pero cabe insistir en que, aún en el panorama de una fuerte crisis del empleo, la contratación indefinida no pierde todo el terreno, tanto por el sistema de incentivos como por el acogimiento a las medidas de fomento de la contratación, así como por la propia dinámica del mercado. Se celebraron 792.000 contratos indefinidos nuevos y 520.000 conversiones. De ellos, se encuentra una

proporción elevada de acogidos, pero no mayoritaria: cerca de un 32 por 100 en los nuevos, y un 10 por 100 en las conversiones.

La mayor frecuencia de salidas del empleo, hacia el paro o hacia la inactividad, siguió estando en 2009, como en años anteriores, en la contratación temporal. Pero quizá uno de los rasgos más destacados del año en este terreno es que en las cifras ya es visible cómo la prolongación de la crisis induce un menor acceso al nivel contributivo de la protección por desempleo. No obstante la cobertura del sistema se habría mantenido, dada la extensión en el nivel asistencial que se llevó a cabo a través del Real Decreto-Ley 10/2009, de 13 de agosto.

Resulta igualmente destacable, aunque no sea novedad en el panorama de los últimos años, el aumento en los despidos acogidos a la Ley 45/2002 que siguen suponiendo, pese a la crisis, un 24 por 100 de las altas iniciales en prestaciones (y un 71 por 100 de las causadas por alguna clase de despido). No obstante, el resto de fórmulas de despido también creció, mucho en las causas objetivas y en las extinciones por Expediente de Regulación de Empleo (ERE). Estas dos suponen ya más de un 10 por 100 de las altas, frente al panorama anterior a la crisis, donde apenas tenían peso en el total. Atendiendo sólo a las altas por despidos, las primeras suponen un 14 por 100 y las extinciones un 8 por 100.

Entrando ya en el estudio de los afectados por ERE en 2009, las cifras indican un fuerte crecimiento, lejos de lo que en el año anterior aún se podía calificar de mero repunte y cerca ya de los datos que arrojaba el mercado de trabajo español en los años de mayor incidencia de la reconversión industrial. En el total anual la estadística recoge 550.000 trabajadores afectados, casi el triple de los correspondientes al año anterior y tantos como en 1993. Dentro de esta vía, los afectados por ERE de suspensión son los más numerosos, con más de un 80 por 100.

Es importante subrayar que en el panorama del ajuste del empleo ante la crisis, este tipo de mecanismo es ya una vía importante, también desde el punto de vista cuantitativo, que probablemente está reduciendo la cifra total de salidas del empleo. Y es importante subrayarlo porque ha sido precisamente aquí donde se han situado algunas medidas de las más claramente identificables como de defensa de la ocupación (o de contención de la destrucción de empleo) entre las adoptadas en el año. En contraste con estos datos, desde luego parece que el recurso a la reducción temporal de jornada a través de un ERE, también con un sentido de defensa del empleo, sigue siendo poco frecuente.

Balance del año en las políticas activas

En el balance habitual del año en políticas activas hay pocas novedades en lo relativo a la modernización de los servicios públicos de empleo y la reforma de las políticas activas de empleo. El deterioro del mercado de trabajo en estos dos últimos años y la necesidad de adoptar medidas de respuesta urgente parece que ha postergado estas acciones de carácter más estructural hasta que la situación del mercado de trabajo mejore.

En cuanto al Programa de fomento de empleo vigente, es obvio que la coyuntura del mercado de trabajo ha trastocado sus objetivos en cuanto al fomento de la contratación (indefinida y temporal), con un predominio ahora de ésta mucho mayor del esperado en 2006. El repaso a los colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo muestra que se han visto beneficiados por este tipo de contrataciones de forma mayoritaria las mujeres, los jóvenes entre 16 y 30 años y los mayores de 45 años. Los datos también reflejan el efecto de las nuevas bonificaciones adoptadas en el año.

En la formación, además de la continuidad en la elaboración del Catálogo Nacional de Cualificaciones, se aprobó el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, que daba cumplimiento a uno de los fines que debía perseguir el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional.

Atendiendo a los resultados de alumnos formados en 2008 según su inserción laboral hasta diciembre de 2009, es visible el descenso, en 8 puntos, de dicha inserción. Esto pone de manifiesto la mayor dificultad de incorporarse al mercado de trabajo en el contexto actual. Por tramos de edad, los jóvenes y, especialmente, los mayores de 45 años encuentran mayores dificultades de inserción.

En la formación para el empleo, la formación de demanda alcanzó en 2009 a 2,4 millones de personas, lo que unido a los 2,3 millones de participantes en formación de oferta (estatal, autonómica, INAP y desempleados), dio como resultado un total de 4,7 millones de beneficiarios de acciones formativas. Pero a pesar del aumento de la financiación respecto al año anterior y de la tasa de cobertura (hasta el 19 por 100 del total de empresas), sigue teniendo un peso significativamente menor en relación al total de políticas activas que el que se observa para el promedio de la Unión Europea.

En el ámbito de las medidas extraordinarias para hacer frente a la situación de crisis en el mercado de trabajo, gran parte de los esfuerzos en 2009 se dirigió a adoptar medidas en el ámbito laboral, a la vez que se seguían introduciendo decisiones fiscales y financieras, así como actuaciones específicas de carácter sectorial. Este conjunto de medidas se enmarcan en el Plan español para el estímulo de la economía y el empleo (Plan E). De entre todas las medidas adoptadas a lo largo del año en el ámbito laboral, destacan el paquete adoptado en marzo de 2009, que luego se materializó en la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de Medidas urgentes para el mantenimiento y fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas, y la puesta en marcha del Programa temporal de protección por desempleo e inserción.

Medidas de respuesta a la crisis en las políticas de empleo

La Ley 27/2009 amplió el plazo de vigencia de algunas de las medidas adoptadas e incorporó un capítulo adicional con dos actuaciones dirigidas a impulsar la empleabilidad de los trabajadores con discapacidad. Con ello se trataba de mitigar los efectos

que la crisis estaba teniendo sobre las perspectivas de creación y mantenimiento de empleo en este colectivo.

El Programa temporal de protección por desempleo e inserción amplió, por su parte, la cobertura a los trabajadores desempleados que hubiesen agotado la prestación o el subsidio de desempleo y careciesen de otras rentas, al regular una prestación por desempleo extraordinaria. También incluía medidas para fomentar la inserción laboral de los colectivos afectados, mediante su participación en itinerarios activos de inserción para el empleo, quedando así vinculados los objetivos de protección social y reinserción laboral.

Asimismo se adoptaron medidas urgentes de empleo destinadas a los trabajadores autónomos y a las cooperativas y sociedades laborales, básicamente mejorando las condiciones de acceso y cuantía de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único. Además se introdujo una bonificación del 50 por 100 en la cotización empresarial por contingencias comunes por la contratación indefinida del primer asalariado del trabajador autónomo, durante un máximo de 24 meses y con el compromiso de mantenimiento de empleo.

Por otro lado, se prorrogó hasta 2011 la contratación de 1.500 orientadores incorporados en las oficinas de empleo de todas las comunidades autónomas que se había aprobado en 2008 para reforzar la función de orientación a un número creciente de desempleados y para colaborar en la estabilidad profesional de las personas expuestas a su exclusión del mercado de trabajo.

Entre las medidas de carácter económico adoptadas o desarrolladas en 2009 cabe destacar, por su impacto en el empleo, la creación de dos fondos: el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, como continuación del Fondo Estatal de Inversión Local; y el Fondo especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo. El apoyo a la obra pública derivado de estos dos Fondos, más la dotación recogida en los presupuestos de 2009, supuso una inversión superior a los 33.000 millones de euros en 2009, y los primeros resultados en términos de empleo del Fondo de Inversión Local señalaban a finales de 2009 que se habían mantenido y creado más de 424.000 empleos, de los que el 42,6 por 100 eran nuevos contratos.

El breve repaso anterior da cuenta de la puesta en marcha de numerosas iniciativas en materia de empleo como respuesta a la crisis. Pero no se puede obviar la escasa planificación que ha caracterizado a muchas de estas decisiones, que trataron de responder a la evolución del mercado de trabajo de forma quizá precipitada, con medidas concretas carentes de ordenación. A ello se une que, dada la gravedad y extensión en el tiempo de la crisis, muchas de las actuaciones adoptadas inicialmente con vigencia limitada, han debido ser prorrogadas en el tiempo.

Por lo que se refiere de forma específica al ámbito del empleo y dado que las competencias en materia de políticas activas corresponden a las comunidades autónomas, se echa en falta en el Plan una mayor especificación sobre la participación de éstas en

el desarrollo de algunas actuaciones. En este punto sería necesario, además, introducir criterios de evaluación, con indicadores y plazos previstos, que posibilitarían una mayor eficacia de las actuaciones. En el momento actual sería en todo caso prematuro proceder a una evaluación de los resultados obtenidos por estas actuaciones, toda vez que la mayoría de las medidas ha cursado sus primeros efectos de forma mayoritaria en 2009, y aún algunas han de desarrollarse en un plazo más largo.

Todas las políticas de empleo señaladas suponen un importante volumen de gasto, no sólo el destinado a financiar las políticas activas sino también las pasivas, donde el esfuerzo en relación a las prestaciones por desempleo ocupa, y más aún en la coyuntura actual, un papel destacado en relación al total de gasto. Así, frente a un peso del 65 por 100 del gasto total dedicado a esta partida entre 2005 y 2007, en 2009 se dedicó el 80,3 por 100, una vez modificado el presupuesto inicial. Atender al gasto en desempleo como prioridad está fuera de toda duda, pero además se hace necesario articular medidas activas de empleo específicas que mejoren la empleabilidad y adaptabilidad de los trabajadores desempleados y favorezcan su reincorporación al mercado laboral. En este contexto se sitúa el refuerzo del presupuesto en formación profesional, mientras que el fomento del empleo mantuvo una dotación similar a la de años previos. En cualquier caso, en términos del gasto comprometido ambas partidas se sitúan por debajo de la dotación inicial, mientras que el gasto en desempleo concentró la práctica totalidad de la desviación al alza respecto de la dotación inicial.

2. Diálogo social y relaciones laborales

El diálogo social en la Unión Europea, al igual que en otros ámbitos nacionales y supranacionales, se centró fundamentalmente en el desarrollo de medidas dirigidas a combatir los efectos de la crisis económica. Los agentes sociales acordaron con la Comisión trabajar de manera coordinada para favorecer la recuperación económica de Europa. Fruto de ese compromiso, los interlocutores sociales y la Comisión colaboraron muy estrechamente en la preparación de la Cumbre de empleo de mayo de 2009 y en el desarrollo de algunas de las acciones propuestas en la misma (como la elaboración de una guía sobre reestructuraciones). Asimismo, los interlocutores sociales europeos elaboraron un documento conjunto en el que exponen una serie de recomendaciones para optimizar el uso del Fondo Social Europeo en el contexto de crisis, tal y como establece el Plan de recuperación económica.

Diálogo social en la Unión Europea

El compromiso de los interlocutores sociales de trabajar conjuntamente para combatir la crisis se materializó también en el marco del diálogo social autónomo, con la presentación de su programa de trabajo para el periodo 2009-2010, el tercero de estas características. En él las organizaciones sindicales y empresariales se comprometieron a reforzar el diálogo social autónomo. En el tiempo transcurrido desde la presentación del programa conjunto, el trabajo desarrollado se ha centrado fundamentalmente en la

ejecución de las acciones ya iniciadas en años anteriores. Destaca, a este respecto, el Informe de evaluación del marco de acciones para la igualdad entre mujeres y hombres, el Informe conjunto sobre reestructuraciones en la Unión Europea y el Acuerdo marco sobre mercados inclusivos.

El diálogo social sectorial también ha pivotado en torno a los efectos de la crisis económica. Los interlocutores sociales presentaron propuestas conjuntas para tratar de hacer frente a las pérdidas de empleo en sus respectivos ámbitos; tal es el caso del sector de transporte por carretera, de la industria química y del sector de la construcción. Otra de las novedades más destacables fue la creación de un nuevo comité sectorial europeo para el diálogo social en el sector del metal. Hay que destacar, asimismo, la creación de un nuevo observatorio sobre las agencias de trabajo temporal transfronterizas.

Al margen del debate sobre la crisis, uno de los resultados más destacados del diálogo social europeo fue el Acuerdo firmado por parte de la CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP para la revisión de la Directiva 96/34/CE del Consejo, de 3 de junio de 1996, relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES. El objetivo que se persigue es tratar de actualizar los contenidos del acuerdo que los agentes sociales firmaron quince años atrás, tratando de adaptarlo a los cambios sociales y económicos acontecidos desde entonces. El Acuerdo firmado por los interlocutores sociales dio lugar a la aprobación de la Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2010, por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, celebrado por BUSINESSEUROPE, la UEAPME, el CEEP y la CES, y se deroga la Directiva 96/34/CE, para cuya transposición los Estados miembros cuentan con un plazo máximo de dos años.

Diálogo social en España

La recesión económica y sus efectos sociales y laborales impactaron fuertemente en un proceso de diálogo social que se había desarrollado de forma continuada en un contexto bien distinto desde la firma de la Declaración para el diálogo social en 2004.

Si bien se mantenía, en lo sustancial, el objetivo estratégico recogido en la nueva Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social, firmada en julio de 2008, la profundidad de la crisis determinó la necesidad de señalar nuevas prioridades a corto plazo, haciendo del diálogo un proceso abierto en el que podían incorporarse nuevas materias.

A pesar de los intensos esfuerzos y negociaciones llevados a cabo por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y el Gobierno, 2009 fue un año marcado por la falta de acuerdo del diálogo social de ámbito estatal en materias como las medidas de urgencia presentadas por el Gobierno a los interlocutores sociales en la mesa de diálogo tripartito sobre mercado de trabajo. No obstante, en ocasiones, aun no habiéndose alcanzado formalmente acuerdos, determinadas propuestas de los interlocutores sociales se plasmaron normativamente.

Asimismo, no se alcanzó acuerdo en el proceso de diálogo bipartito entre CCOO y UGT, y CEOE y CEPYME sobre recomendaciones para la negociación colectiva con vistas a renovar el Acuerdo Interconfederal en esta materia.

Se registraron, sin embargo, avances, como la firma del IV ASEC y del Acuerdo entre el Gobierno y los sindicatos más representativos en el ámbito de la función pública.

La situación de emergencia creada por la crisis determinó, no obstante, que la decisión de dar por concluido sin resultado el proceso de diálogo social en el mes de julio no pudiera darse por definitiva por las partes, iniciándose en el mes de septiembre otros pasos para la recuperación de dicho diálogo.

Un paso más en firme para un eventual desbloqueo y restauración del diálogo social vino dado con la firma el 18 de noviembre del «Compromiso de actuación entre CEOE y CEPYME y CCOO y UGT sobre la negociación colectiva pendiente de 2009», instrumento bipartito con el que se pretendía ofrecer un cauce de solución a la difícil situación que se había generado en diversos ámbitos por las discrepancias entre las partes negociadoras de los convenios colectivos de 2009.

En este contexto, las intensas negociaciones bipartitas que llevaron a cabo las organizaciones más representativas de trabajadores y de empresarios desembocaron en la firma, el 9 de febrero de 2010, entre CCOO y UGT y CEOE y CEPYME, del Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2010, 2011 y 2012 (AENC).

En este Acuerdo bipartito, adoptado en situación de crisis, se marcaron como objetivos mejorar el tejido productivo y colaborar para la creación de empleo estable, mediante una distribución equilibrada de los esfuerzos entre trabajadores y empresarios de manera que, a través de la negociación colectiva, se desarrollen medidas que afecten a la política salarial, la reinversión productiva, el mantenimiento y la recuperación del empleo y a la temporalidad injustificada. De ahí que los firmantes se planteen llevar a cabo, durante su vigencia, una política de crecimiento moderado de los salarios que permita el mantenimiento y recuperación del empleo, y que contribuya a la reactivación económica.

Todo ello, a la vista de un diagnóstico compartido en el que se prevé una recuperación de la economía española más débil y lenta que en nuestro entorno de principales competidores, cuyas causas de fondo «hacen necesario ganar cuota de mercado interno y externo para impulsar la actividad y el empleo».

Con el AENC se retomó la senda del diálogo social en un ámbito, el de la negociación colectiva, que había aportado efectos positivos en el terreno económico, del empleo y de las relaciones laborales en etapas expansivas. Además, las organizaciones firmantes asumieron el compromiso de iniciar a partir de su firma, y durante un periodo de seis meses, una negociación de carácter bipartito sobre dos ámbitos: la reforma de la negociación colectiva y otras materias, como la flexibilidad interna y externa de las empresas, los expedientes de regulación de empleo y de reducción temporal de la jornada, la

contratación, el tiempo parcial, la subcontratación, el absentismo, la incapacidad temporal, o las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Por lo que respecta al diálogo tripartito en relación con el empleo y la situación del mercado de trabajo, tras la firma del AENC se dio paso a un nuevo proceso negociador entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas sobre la base de dos documentos, uno sobre «Líneas de actuación en el mercado de trabajo para su discusión con los interlocutores sociales en el marco del diálogo social», y otro titulado «Diálogo social sobre actuaciones en el mercado de trabajo», presentados por el Gobierno a dichas organizaciones en los meses de febrero y abril de 2010.

En 2009 el diálogo social en el ámbito de las comunidades autónomas se vio muy marcado, también, por los efectos de la profunda crisis económica y del empleo, de manera que, junto a los objetivos de carácter más estructural de años anteriores, en éste ha prevalecido la necesidad de frenar la destrucción de tejido económico y de empleo, y de sentar las bases para su recuperación, lo que se ha plasmado en acuerdos tripartitos firmados en 2009 en varias comunidades autónomas, como Andalucía, Cataluña, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Madrid, Navarra y La Rioja, entre otras.

Negociación colectiva

La negociación colectiva se desarrolló en 2009 dentro de un contexto de fuerte caída de la actividad y profunda crisis del empleo. Además, no se contó con un marco común de recomendaciones, al no darse el acuerdo de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas para la firma de un nuevo ANC para 2009.

Esta doble circunstancia, a la que se sumó una inflación que terminó en el 0,8 por 100 en diciembre en tasa interanual, dio lugar a una dinámica de mayor conflictividad en la negociación de los convenios colectivos, fundamentalmente por las discrepancias en materia salarial en relación tanto a las revisiones de convenios con vigencia plurianual como a la negociación colectiva pendiente del año, motivándose un mayor retraso en el curso de la negociación. La situación descrita llevó a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a firmar el documento conjunto «Compromiso de actuación entre CEOE y CEPYME y CCOO y UGT sobre la negociación colectiva pendiente de 2009», ya citado.

En relación a la estructura y ámbitos de aplicación de la negociación, los datos definitivos más recientes proporcionados por la Estadística de Convenios Colectivos, correspondientes a 2007, mantienen la tendencia de expansión de la negociación colectiva de los años anteriores, registrándose en ese año un máximo histórico en lo que respecta al número de convenios (6.016) y al de trabajadores cubiertos (11.606.500). La provisionalidad de los datos sobre negociación colectiva en 2009 no permite extraer conclusiones claras, si bien se percibe un descenso respecto a los datos de 2008 considerando el mismo periodo de registro tanto en el número de

convenios (ha disminuido en cerca de 180), de empresas afectadas (próximo a 60 mil) y de trabajadores (en torno al medio millón).

En relación a los contenidos de la negociación colectiva, comenzando por los aspectos salariales, el incremento salarial medio pactado en los convenios colectivos en 2009, del 2,4 por 100, fue el más bajo desde 1980 y casi un punto porcentual inferior al de 2008. A pesar de la moderación de los aumentos salariales pactados, la inflación negativa registrada en el año arrojó un aumento muy sensible del poder adquisitivo de los salarios que contrasta con la pérdida sufrida el año anterior. Los salarios efectivos promedio de la economía mostraron incrementos más pronunciados, registrándose en 2009, igual que en 2008, derivas salariales positivas, que se explican porque la destrucción de empleo se ha concentrado en sectores y ramas de actividad con salarios relativamente más bajos, con una marcada concentración del ajuste en los empleos temporales y de baja cualificación.

Los aumentos salariales pactados en las revisiones de convenios, que afectan al 84 por 100 de los trabajadores, fueron superiores a los incrementos pactados en los nuevos convenios, especialmente en los de vigencia plurianual, lo que rompe la tendencia observada en el periodo de expansión económica, cuando la tónica era justamente la inversa. Por otro lado, los salarios pactados a nivel de empresa, especialmente en las empresas privadas, se moderaron más que en los convenios de otro ámbito. Casi todos los sectores productivos experimentaron en 2009 una moderación salarial significativa, aunque más acusada en algunas ramas con un volumen importante de trabajadores cubiertos, como la industria agroalimentaria, el comercio al por menor, los servicios financieros, y las actividades jurídicas y de contabilidad.

En 2009, con datos todavía provisionales, la jornada media anual pactada en el conjunto de la negociación colectiva fue de 1.752,7 horas, equivalentes a 38 horas y 23 minutos semanales de trabajo.

La jornada efectiva de trabajo, medida por la Encuesta de Coyuntura Laboral, continuó reduciéndose en 2009, con 26,6 horas menos que en 2008, fundamentalmente por la notable caída del volumen total de horas extraordinarias realizadas en 2009, con 14,6 millones menos que las efectuadas en el año anterior.

El tratamiento de los aspectos relativos al empleo en la negociación colectiva ha ido en progresivo aumento en los últimos años. Concretamente, el porcentaje de convenios que incluye alguna cláusula en este terreno ha pasado del 40 por 100 en 1999 al 51 por 100 en 2008, si bien los trabajadores afectados se han mantenido en torno al 60 por 100. Los datos de 2009, tomados con cautela dado que son provisionales, no muestran cambios significativos respecto a la tónica general de uso de las cláusulas de empleo. No obstante, se perciben algunos, iniciados ya en 2008, que podrían ser indicios de respuestas adoptadas en el ámbito de la negociación colectiva para tratar de frenar los efectos de la crisis en el empleo. El dato más destacado sería el aumento de las cláusulas de creación de empleo por jubilación parcial, respecto al ya

fuertemente experimentado en 2008. En 2009 volvió a aumentar hasta casi el 25 por 100 de los convenios registrados.

Conflictividad laboral

En 2009 se celebraron 1.001 huelgas, aumentando en 191, un 23,6 por 100, sobre el año anterior. Con este incremento, mayor que el que tuvo lugar en 2008, la conflictividad por huelgas superó las mil anuales por primera vez desde 1993. En el conjunto de las huelgas participaron 653.483 trabajadores, un 20,4 por 100 más que en 2008. Por su repercusión económica, las huelgas de 2009 tuvieron una dimensión algo menor con respecto al año anterior, perdiéndose casi 1,3 millones de jornadas, un 14,4 por 100 menos que en el año anterior, lo que apunta a conflictos de menor duración media.

La repercusión de la situación de crisis económica y del empleo en las relaciones laborales se reflejó también en las causas que motivaron las convocatorias de huelga, dándose un fuerte aumento del tipo de causas ligadas a la regulación de empleo y al impago de salarios, los dos motivos que más aumentaron en 2009, un 148 y un 122 por 100, respectivamente, en relación a 2008, año éste en el que dichas causas habían experimentado ya un importante incremento. Las huelgas causadas por motivos derivados de la negociación colectiva no aumentaron, sino que se redujeron, en número de conflictos, si bien probablemente por repercusión económica en términos de jornadas no trabajadas tuvieron mayor significación.

Los datos de conflictividad tramitada a través de los procedimientos gestionados por el SIMA y por los órganos autonómicos de solución extrajudicial de conflictos en 2009 reflejan un notable incremento de su actividad respecto al año anterior.

En el SIMA, el número de conflictos tramitados aumentó en 69 (un 31 por 100 más), hasta alcanzar los 294, y aumentó en casi la mitad (49 por 100 más), el número de trabajadores afectados, hasta alcanzar 3,1 millones. Los efectos de la crisis se reflejaron también en otros aspectos de su actividad, como la concentración de un buen número de conflictos en las discrepancias sobre el salario a aplicar en 2009, así como en la disminución del porcentaje de acuerdos alcanzados en los diversos procedimientos.

Los órganos de solución extrajudicial de conflictos de ámbito de comunidad autónoma registraron también, en su conjunto, un notable incremento en su actividad, presentándose ante los mismos en total 5.111 conflictos colectivos, que afectaron a 3,6 millones de trabajadores y a 246.167 empresas. Dicho aumento, con 529 conflictos más respecto del año anterior, un 11,5 por 100, fue casi idéntico al registrado por estos órganos en 2008 respecto de 2007. En 2009, además, estos conflictos tuvieron una mayor repercusión, ya que afectaron a 1,24 millones más de trabajadores y a algo por encima de 93.000 empresas más que en 2008.

Los intentos de conciliación planteados ante la autoridad laboral muestran también en 2009 una mayor presencia de conflictividad en las relaciones laborales. Las conciliaciones individuales crecieron un 12 por 100, incremento que, aunque inferior al de 2008, las situó de nuevo por encima del medio millón. Dicho incremento

se debió principalmente a las originadas por despidos. Del total de conciliaciones individuales presentadas en 2009, 187.081 estuvieron motivadas por despidos, aumentando en un 17 por 100 sobre el año anterior, en lo que probablemente influyó la evolución de los despidos por causas objetivas. Por otra parte, destacó el fuerte aumento de las conciliaciones colectivas, que duplicaron las del año anterior.

Los juzgados y tribunales del Orden jurisdiccional social resolvieron 347.870 asuntos en 2009, casi un 19 por 100 más que en el año anterior. Destaca, dentro de estas cifras, el aumento de los conflictos individuales por despidos, un 47 por 100 más que en 2008.

Prevención de riesgos laborales

En el año 2009 se ha seguido trabajando en línea con los objetivos generales de la Estrategia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo y los específicos marcados en la Estrategia Española con el fin de continuar reduciendo las cifras de la siniestralidad laboral y de aproximarse a los valores medios de la Unión Europea, mejorando de forma continua y progresiva los niveles de seguridad y salud en el trabajo.

En el marco del diálogo social, en línea con el Segundo Plan de Acción para el desarrollo de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST), cabe destacar las reuniones mantenidas por las organizaciones más representativas de trabajadores y empresarios en el marco de la Mesa de Diálogo Social, con relación a una serie de temas relacionados con la mejora de instrumentos de asesoramiento a las empresas de menos de diez trabajadores en materia de prevención, con la mejora de la calidad y la eficacia del sistema de prevención de riesgos laborales, o las medidas de formación, entre otros.

Entre las principales modificaciones normativas en 2009 cabe destacar la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de Modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que modifica la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales, y la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social[1].

En el terreno de la adaptación del ordenamiento jurídico a los objetivos fijados por la EESST en el Segundo Plan de Acción, cabe destacar asimismo la promulgación de una serie de Reales Decretos[2].

---

[1] Como consecuencia de las novedades introducidas por esta Ley, se promulgó el Real Decreto 107/2010, de 5 de febrero, que modifica el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

[2] Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de Prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado; Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención; Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en obras de construcción; y Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral.

En un contexto de crisis y de caída de la actividad, en 2009 disminuyó, por segundo año consecutivo, el número de accidentes con baja en jornada de trabajo, 605.073 frente a los 804.959 del año anterior. En atención a la gravedad, los accidentes en jornada de trabajo graves registraron una disminución con respecto al año anterior de más del 26 por 100. Con relación a los accidentes mortales, se registraron 632 fallecidos, un 22 por 100 menos que el año anterior. A ello hay que añadir los 194 fallecidos en accidentes *in itinere,* 61 menos que en 2008, lo que supone un resultado total de 826 personas fallecidas en 2009 en accidentes laborales, la cifra más baja en los últimos 30 años.

Atendiendo a los índices de incidencia de los accidentes de trabajo, la favorable evolución mostrada por éstos en el año indica que la actividad de prevención de riesgos laborales siguió una tendencia de paulatina mejora. Durante el 2009 se intensificó la tendencia a la baja de dichos índices, descendiendo un 22,5 por 100 respecto al año anterior. Este descenso del índice de incidencia se produjo en todos los sectores, siendo la industria el sector que experimentó la mayor reducción, un 27,6 por 100 con respecto a 2008. Atendiendo a la gravedad de los accidentes, destaca especialmente el descenso de casi un 24 por 100 en el índice de incidencia de los accidentes de trabajo graves y de un 19,2 por 100 en los mortales. Por su parte, el descenso en los leves fue de un 22,4 por 100.

Teniendo en cuenta las cifras totales, al contrario de lo que ocurrió el año anterior, las enfermedades profesionales disminuyeron casi un 10 por 100.

CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

1. Las políticas sociales en la crisis

En el año 2009, la sociedad española afrontaba el momento álgido de la crisis económica con unas condiciones de partida más favorables que en cualquier otro momento económicamente crítico de su historia. El progresivo incremento de las rentas medias experimentado a lo largo de los últimos treinta años permitió la generalización del consumo y una mejora ampliamente extendida de la calidad de vida material. España cuenta en estos momentos con las generaciones mejor formadas de su historia pues, pese al camino que aún queda por recorrer en este ámbito, uno de los cambios sociales más profundos experimentados en las últimas décadas ha sido el aumento del nivel educativo de la población, resultado del esfuerzo por homologar el sistema educativo a los estándares de infraestructuras y escolarización universal de que ya disfrutaban con anterioridad otros países. Con todas las debilidades y matizaciones que se señalan en el desarrollo de los distintos apartados de este capítulo, especialmente en términos de persistencia de desigualdades, el declive de la calidad de vida impuesto por los acontecimientos económicos se produce sobre una situación social previa equiparable en muchos aspectos a la de los países más avanzados de nuestro entorno. La esperanza de vida en España es una de las más altas del mundo, siendo éste uno de los indicadores

más expresivos del desarrollo social de un país por cuanto que condensa aspectos tan relevantes para la cohesión social como los factores socioeducativos y económicos, los hábitos de vida saludables o el acceso al sistema sanitario. Especialmente reseñable, por sus efectos redistributivos, ha sido la contribución al mayor bienestar social del intenso proceso de expansión y modernización vivido por la protección social.

El despliegue de los principales mecanismos de la protección social ha permitido durante 2009 paliar las consecuencias sociales más graves de una recesión que, por su enorme impacto en el empleo, ha empeorado considerablemente las condiciones de vida de miles de hogares. Sin embargo, el aumento de las situaciones de riesgo social y la simultánea intensa reducción de los ingresos públicos experimentada en 2009 plantea dilemas no exentos de controversia. Entre ellos, se encuentra abierta la reflexión sobre cómo preservar a medio y largo plazo el esquema actual de protección en términos de sostenibilidad financiera, cómo lograr una mayor interacción entre los objetivos de sostenibilidad social, económica y medioambiental y cómo contribuir a una mayor eficiencia y calidad de las políticas sociales.

El escenario que planea en el trasfondo de la discusión es la perspectiva de que la salida de la crisis pueda ser más lenta de lo deseable, especialmente en términos de recuperación de la creación de empleo lo que, en conjunción con la sujeción a los objetivos de estabilidad y crecimiento económico, requiere repensar las políticas sociales y afrontar los retos que se plantean ya en los próximos años, en los que a los desafíos del cambio demográfico de los que se venían ocupando las políticas nacionales y comunitarias se sumaría muy probablemente el problema del desempleo de larga duración.

Presión para las políticas sociales y de protección social

Precisamente en 2009, cuando más se ha puesto en evidencia el riesgo de retroceso en los actuales niveles de vida y progreso social, se lanzaron varias iniciativas desde diversas organizaciones internacionales, desde la OCDE (Tercer Foro Mundial, celebrado en octubre de 2009 en Busan) a la propia Unión Europea a través de la presidencia francesa de turno de la Unión Europea («Informe Stiglitz»), orientadas a revisar los indicadores usados para aproximarse al nivel de bienestar o de desarrollo alcanzado por una sociedad, en la medida en que los que se han venido utilizando habitualmente, excesivamente vinculados a variables económicas como el PIB o los ingresos económicos, no reflejan adecuadamente los objetivos de sostenibilidad social y medioambiental, lo que ha podido contribuir a su infravaloración y a que durante los pasados años de rápido crecimiento económico se hayan ignorado las consecuencias sociales a largo plazo de algunos de sus componentes.

La demografía es un condicionante de la evolución de la mayor parte de las políticas que se analizan en este capítulo. Durante los años que precedieron a la crisis, la situación demográfica contribuyó a afianzar el crecimiento económico y sus características, con un todavía moderado crecimiento de las entradas en jubilación y una

contribución decisiva de la inmigración al mercado laboral, la Seguridad Social y el consumo. En los años venideros, tanto a corto como a largo plazo, la situación será muy diferente, tanto por una intensificación del envejecimiento de la población como por la reducción de la población potencialmente activa, agudizada por un escenario de contención de los flujos migratorios. Teniendo en cuenta tan sólo el horizonte de los próximos diez años, las proyecciones apuntan a que 1,29 millones de personas más superarán la edad de 64 años. Si en 2009 los mayores de esa edad representaban el 16,8 por 100 del total, en 2019 supondrían el 18,9 por 100, aumentando su peso en el total de la población hasta el 31,9 por 100 en 2049. No se pueden obviar las implicaciones de este cambio en la pirámide demográfica española, tanto desde la perspectiva del aumento de las demandas hacia el sistema de protección social, principalmente en el sistema de pensiones, la sanidad y la atención a la dependencia, como de los retos y oportunidades vinculados a una sociedad más envejecida en todos los órdenes de la realidad socioeconómica. No obstante, el envejecimiento coexiste con otros cambios demográficos que en el corto plazo de los próximos diez años tampoco deben perderse de vista, como el aumento previsto del 8,3 por 100 de los menores de 15 años (595.000 niños más) fruto del ligero aumento de la natalidad de los últimos años. La atención a la infancia genera no pocas demandas desde la perspectiva de las políticas sociales, en particular en el ámbito de la educación y de la conciliación de la vida laboral y familiar, pero también oportunidades de crecimiento económico que no siempre son tenidas en cuenta.

2. Educación y sociedad del conocimiento

En una situación de recesión económica, los desafíos educativos, aunque de más largo plazo, son más acuciantes dado su relevante papel para avanzar hacia un modelo económico y social sostenible, aumentando la competitividad, el crecimiento y el empleo, así como una mayor equidad e inclusión social. España se encuentra aún lejos de los objetivos y niveles de referencia establecidos en el marco europeo de educación, debiendo aumentar la escolarización en el primer ciclo de educación infantil, reducir la proporción de escolares españoles que tienen unos rendimientos mínimos en las áreas instrumentales básicas y especialmente en lectura, reducir de forma importante el fracaso escolar y la tasa de abandono escolar temprano de sus estudiantes, incrementar el número de jóvenes que completan estudios post-obligatorios, seguir mejorando la proporción de los que cursan formación profesional sobre los que estudian bachillerato, e incrementar el alumnado universitario graduado en disciplinas científicas y tecnológicas.

Un efecto positivo que la crisis está teniendo a corto plazo es el ligero aumento de la participación en la educación y la adquisición de cualificaciones. Sin embargo, a la larga, las restricciones financieras pueden poner freno a la inversión en capital humano, por lo que se deben adoptar medidas para asegurar que la inversión seguirá al mismo nivel, tanto en la educación inicial, como en la formación continua. Más aún, si se tiene en cuenta que la falta de continuidad en los estudios tras la educación obligatoria se sitúa en

España en un nivel comparativamente alto (31,9 por 100 en 2008), llegando a duplicar la media europea (14,9 por 100). En España, esta alta tasa de abandono temprano del sistema educativo está muy afectada por la elevada proporción de alumnos que no obtiene la titulación de la enseñanza obligatoria (28,6 por 100), pues la opción mayoritaria de los jóvenes españoles que se han graduado en ESO es seguir estudiando. Un problema adicional a este respecto es que, mientras que antes de la crisis este grupo accedía al mercado de trabajo con relativa facilidad, siendo éste incluso un factor de impulso para el abandono de los estudios, ahora es más difícil para ellos encontrar empleo, lo que ha determinado, entre otras cosas, un aumento de los jóvenes que no estudian ni trabajan.

Por ello, todas las medidas que contribuyan a reducir el fracaso y el abandono escolar temprano, repercutirán de forma favorable en el aumento del número de jóvenes graduados en enseñanzas post-obligatorias. En este sentido, en el año 2008 se aprobó el Plan para la reducción del abandono escolar a la mitad en 2012. Dicho Plan preveía el seguimiento y evaluación de sus resultados, en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación, pero no se conocen datos sobre su efectividad. Además, la lucha contra esta situación exige, entre otras muchas cuestiones, conocer dónde se concentran las principales diferentes formas de vulnerabilidad educativa y cuáles son los factores que las provocan. En este sentido, se debe intentar limitar que la concentración de alumnado con necesidades de compensación educativa en los centros escolares, agrave los efectos segregadores que provocan las dinámicas de distribución social del espacio.

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 no destaca especialmente. Por otro lado, aunque España inició con cierto retraso el proceso de adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), se han producido avances positivos durante los dos últimos años, si bien todavía es necesario avanzar con más rápidez en el reconocimiento mutuo de las cualificaciones, y en la puesta en marcha del Marco Nacional de Cualificaciones. Finalmente, la situación actual de transformación de las enseñanzas universitarias para su adaptación al EEES, es una oportunidad para que el sistema universitario español mejore en algunos ámbitos, entre los que cabe señalar: la cohesión social, la formación continua, el aprendizaje centrado en el estudiante y la movilidad. Pero, 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.

Tanto en España como en Europa, un número muy significativo de personas adultas (69 y 64 por 100) no ha realizado ningún tipo de actividad educativa o formativa en el último año. Los que sí han participado, lo han hecho principalmente en actividades formativas fuera del sistema educativo, y en su mayor parte están relacionadas con la actividad profesional, aunque en España la participación de la población en este tipo de aprendizaje es algo menor.

El aprendizaje con medios electrónicos (*e-learning*) forma cada vez más una parte importante del aprendizaje, por lo que la competencia digital se está convirtiendo rápidamente en una parte cada vez más importante para el desarrollo personal, laboral y la inclusión social de las personas. En España, el interés y el uso de las TIC entre la población adulta, no es muy alto, y al igual que en el Sur y Este de Europa, existen grandes diferencias en el uso de ordenadores e Internet, por edad y nivel educativo, siendo además, el cambio generacional el que en mayor medida determina la brecha digital de género, aunque su utilización aún es poco frecuente en los centros educativos españoles, a pesar de que la dotación de TIC en las aulas comparativamente no es mala.

3. Vivienda y cohesión social

El ajuste del mercado de la vivienda en propiedad de los dos últimos años, está provocando una disminución de la riqueza inmobiliaria de los hogares, como consecuencia de la bajada de los precios. Además, se ha incrementado la dificultad para vender una casa, lo que implica una menor liquidez de la misma, haya sido ésta comprada como bien de uso o de inversión, siendo esta situación especialmente perjudicial para aquellos hogares que tienen que mudarse por cambios en sus necesidades y recursos económicos, o por la transformación en el ciclo vital del hogar. Sin embargo, la bajada del precio disminuye el grado de esfuerzo teórico que los nuevos hogares tienen que hacer para acceder a una vivienda en propiedad, aunque el endurecimiento sustancial de las condiciones de financiación y el desempleo juvenil pueden estar condicionando las decisiones de compra. Por otro lado, no hay que olvidar que un tercio de los propietarios de su vivienda tienen cargas financieras derivadas de su compra. En la actual situación de crisis económica, el mantenimiento de estas cargas se hace difícil para muchas familias, que tienen que disminuir otros gastos más prescindibles (vacaciones, coche, diversión...), y está llevando a un importante aumento del impago del crédito y de las ejecuciones hipotecarias.

Ante una coyuntura del mercado de la vivienda en propiedad como la actual, el alquiler de la vivienda habitual podría convertirse en una opción económicamente rentable para que los ciudadanos puedan acceder a una vivienda, dadas las mayores posibilidades que ofrece esta opción de disminuir el endeudamiento de los hogares y ofrecer una mayor flexibilidad ante cambios en los ingresos o necesidades de la unidad familiar. Además, esta forma de tenencia podría acelerar la absorción del parque de vivienda sin vender en el mercado, aumentando el exiguo parque de alquiler existente, posibilitando una mayor movilidad geográfica en el mercado laboral español. A pesar del fomento del alquiler realizado por las diferentes Administraciones públicas en los últimos años, esta forma de tenencia de la vivienda sigue siendo minoritaria. La insuficiencia del mercado de alquiler se puede ver agudizada en el actual contexto de crisis y crecimiento del desempleo, pues vivir en alquiler está asociado a factores como la juventud, el desempleo, los bajos ingresos, la nacionalidad o la composición unipersonal y monoparental del hogar.

Paradójicamente se ha edificado en demasía sin que se hayan solucionado las necesidades residenciales de todos los ciudadanos. Los precios elevados del alquiler y propiedad, y la escasa adecuación de viviendas de protección oficial en propiedad, junto con la casi inexistencia de un parque de vivienda social en alquiler, lleva a algunos hogares a situaciones residenciales difíciles, como hacinamiento y subarriendo, a un empeoramiento de sus condiciones de vida y de sus decisiones de consumo, o a retrasar la emancipación y por tanto, la creación de nuevos hogares.

4. Medio ambiente y sostenibilidad

La necesidad de contener el proceso de degradación medioambiental agudizado por las características del crecimiento económico de los años previos a la crisis, hace que la preservación del medio ambiente se plantee cada vez más en términos de oportunidad, en coherencia con una reactivación económica duradera.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental, el año 2009 ha estado especialmente marcado por las expectativas que, en el marco de la crisis internacional, han generado las políticas orientadas a la lucha contra el cambio climático, protagonizadas por los resultados de la Cumbre de Copenhague, entre cuyas conclusiones destaca el compromiso por parte de los países desarrollados y en desarrollo de incluir respectivamente objetivos de reducción de emisiones de gases con efecto invernadero (GEI) y acciones de mitigación, si bien los resultados no han respondido a los objetivos europeos. En este sentido, hay que destacar la reducción de emisiones GEI registrada entre 2007 y 2008, atribuida en mayor medida al cambio en la composición del *mix* energético, pero también al descenso en los niveles de actividad de algunos sectores como consecuencia de la crisis económica.

En lo que respecta a los indicadores, en términos generales no trasladan una situación medioambiental óptima para ningún Estado miembro, y por el momento tampoco puede hablarse de una evolución positiva para España, donde muchos de ellos han experimentado escasos avances. Cabe señalar que el grado de concienciación ciudadana en torno a las cuestiones medioambientales evoluciona lenta pero positivamente, lo que podría corresponderse con una tendencia al aumento de la difusión de estas cuestiones, si bien aún escaso en relación a la media europea.

Sin embargo, hay motivos para esperar que este sea efectivamente un momento de oportunidad en el proceso de alcance de un desarrollo más sostenible. En esa línea, quizás la evolución creciente de los denominados «empleos verdes», especialmente en algunos sectores como las energías renovables o la gestión de los residuos, así como las alternativas a sectores rurales en retroceso, como ocurre con el agroganadero, a través de una producción ecológica y la dinamización de actividades en el marco del denominado «turismo sostenible», sirvan para la reactivación económica de zonas socioeconómicamente más deprimidas.

5. Consumo

Una de las manifestaciones más claras del deterioro de la calidad de vida de los españoles durante la crisis ha sido el descenso del consumo. Según la última edición de la Encuesta de Presupuestos Familiares, 2008 fue ya un año de profundos reajustes en el que los hogares tuvieron que reconsiderar sus prioridades de gasto y orientar de nuevo el destino de buena parte de sus recursos económicos para enfrentarse a un entorno económico que inspiraba escasa confianza y, en muchos casos, para ajustar el consumo a situaciones de reducción de los ingresos. El balance de esa situación está bien representado en el valor que alcanzó la tasa de variación del consumo, un 4,1 por 100 negativo, que contrasta con el crecimiento del 1,8 por 100 del ejercicio anterior. Esta reducción global del consumo es el resultado de los ajustes realizados en las diferentes partidas de gasto, con decrecimientos llamativos en algunas de ellas. En general, los gastos que con mayor frecuencia requieren endeudamiento fueron los que más acusaron la situación, por la actitud de precaución de las familias y por las nuevas condiciones que las entidades financieras pusieron para la consecución de préstamos. Estos cambios puntuales en el consumo de las familias dieron como resultado una ligera transformación en la estructura del gasto, modificando la tendencia evolutiva de los últimos años.

El inicio de la crisis económica afectó de forma más aguda a las familias extranjeras. Mientras el consumo medio de las españolas se redujo en un 2 por 100, el realizado por las familias con otras nacionalidades cayó en un 6 por 100 entre 2007 y 2008, lo que sitúa a estas últimas en una posición protagonista en el descenso global del consumo en ese periodo.

En lo que respecta a la protección de los consumidores, en 2009 destacaron dos nuevas normas, la Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la Contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito y la Ley 29/2009 por la que se modifica el Régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad.

6. Sanidad

El actual escenario de crisis ha alimentado el debate sobre la sostenibilidad del sistema sanitario y la necesidad de contener el crecimiento del gasto. Durante 2009 han continuado los trabajos para alcanzar el Pacto de Estado por la Sanidad. Ya entrado el año 2010 el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud aprobó el documento de consenso «Acciones y medidas para promover la calidad, la equidad, la cohesión y la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud» que aborda una serie de actuaciones orientadas a mantener la sostenibilidad del sistema, bajo la premisa de que es necesario garantizar que los recursos disponibles se utilicen de la manera más racional y eficiente. Entre ellas, el Plan de reducción del gasto farmacéutico en el Sistema Nacional de Salud, que incide en medidas de alcance limitado orientadas a la contención del precio de los medicamentos, como una nueva modificación del sistema de

precios de referencia, rebaja de precios de los medicamentos genéricos y fijación de precios máximos para medicamentos de síntomas menores.

Además, el sistema sanitario tuvo que hacer frente a otra crisis cuya naturaleza lo convirtió en actor principal, poniendo a prueba algunas de sus capacidades más cuestionadas. Al margen del alcance y la gravedad de la gripe A, inferiores a las previsiones vertidas en los primeros momentos, el Sistema Nacional de Salud ha dado muestras de su capacidad de coordinación en situaciones de urgencia sanitaria, poniendo en primer plano la importancia de las políticas de salud pública.

Entre las iniciativas en el ámbito del Sistema Nacional de Salud destacaron la aprobación de la Estrategia en enfermedades raras del SNS, la Estrategia Nacional de EPOC (enfermedad pulmonar obstructiva crónica), o la Ley 28/2009, de 30 de diciembre, de modificación de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, que extiende la facultad de prescripción a los enfermeros y podólogos, medida no exenta de controversia, abordada en un contexto de escasez de personal médico, para aligerar la carga burócratica.

7. Protección social

El sistema de protección social en España había vivido una importante expansión en los últimos treinta años, habiendo siendo especialmente efectivo en contribuir a la reducción del riesgo de pobreza entre las personas mayores, a raíz de la universalización de las pensiones y la política de mejora de sus cuantías mínimas. En los años inmediatamente anteriores al estallido de la crisis económica también se produjeron avances en el Estado de Bienestar en España, que en adaptación a los cambios sociales amplió su cobertura acogiendo un nuevo pilar de la protección social, la atención a la dependencia, y articulando con mayor o menor intensidad mecanismos de respuesta a una serie de riesgos sociales de nuevo surgimiento o de reciente reconocimiento. Entre ellos, cabe destacar, sin ánimo de exhaustividad, las políticas de lucha contra la violencia de género, los mecanismos de inclusión social, no discriminación e integración social de las minorías, algunos instrumentos para la conciliación de la vida laboral y familiar o la inminente creación de un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

El funcionamiento de los mecanismos de protección social como estabilizadores automáticos ha amortiguado en un primer momento las consecuencias más graves del efecto social más inmediato de la crisis: el elevado y rápido incremento del desempleo. Sin embargo, el aumento de las demandas sociales en un contexto inmediato de reducción de los ingresos públicos y de previsible austeridad de las cuentas públicas ha hecho patente durante 2009 la necesidad de resolver los dilemas a que se enfrentan las políticas sociales a la hora de mantener el equilibrio entre los principios de universalidad de las prestaciones (en los supuestos en que es aplicable), su suficiencia y la sostenibilidad en términos financieros.

7.1. TENDENCIAS EN PROTECCIÓN SOCIAL

La capacidad de las economías y los mercados de trabajo para volver a crear empleo se muestra como principal condición para seguir ofreciendo una protección social adecuada. Sobre la base de un consenso lo más amplio posible, es preciso garantizar la calidad, la eficacia y la eficiencia de los distintos ámbitos de acción de la protección social, en torno a las prioridades en los próximos años.

En 2007, el gasto en protección social en España seguía siendo considerablemente inferior a la media de la UE-27, tanto en relación al PIB (21 por 100 en España frente al 26,2 por 100 del PIB, en media de la UE-27), como en unidades de poder adquisitivo (PPS) per cápita (5.526 PPS/hab. en España frente a 6.522 en media UE-27). La distribución por funciones seguía mostrando el mayor peso relativo del gasto en desempleo, una constante que se mantuvo incluso durante los años de crecimiento económico y de empleo que precedieron a la crisis y que, conforme se están desarrollando los acontecimientos, se agudizará en los próximos años. En cambio, hay que destacar el todavía menor peso relativo de las pensiones de jubilación y viudedad («vejez» y «supervivencia» en terminología SEEPROS). Sin embargo, hay que señalar que aunque su participación sobre el total había venido reduciéndose ininterrumpidamente desde el año 2000, hasta situarse en 2005 en el 38,7 por 100 del gasto en protección social, en 2007 había aumentado su peso hasta el 41,3 por 100 del total del gasto.

7.2. INICIATIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL Y RENOVACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO

La sostenibilidad del sistema español de protección social y su adaptación a los cambios sociales y económicos son objeto del proceso permanente de reformas que se desarrolla en España desde el año 1995, en el marco del consenso político alcanzado en torno a los objetivos y recomendaciones del Pacto de Toledo, renovado en 2003. A ello se suman los compromisos asumidos en el contexto del diálogo social en materia de protección social con los interlocutores sociales, cuyo exponente más reciente, el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, de julio de 2006, y el desarrollo de la Ley 40/2007, como traslación normativa de la mayor parte de su contenido, constituyen el origen de algunas iniciativas abordadas en 2009 y de otras que se encuentran pendientes de desarrollo.

Desarrollo del Pacto de Toledo y el debate en torno a su renovación

Durante 2009 han continuado los trabajos conducentes a la revisión de las recomendaciones del Pacto de Toledo, en el seno de la Subcomisión del Congreso creada a tal fin. Aunque la aprobación de las nuevas recomendaciones estaba prevista para el primer trimestre de 2010, finalmente ha sido pospuesta. La Subcomisión ha contado con las comparecencias de representantes de las principales organizaciones empresariales y sindicales, de la Administración y expertos de reconocido prestigio. A las reflexiones vertidas en el desarrollo de los trabajos de la Subcomisión se han sumado las de numerosos organismos públicos y privados que han ido nutriendo una controversia,

en origen de carácter estructural, sobre las posibles reformas necesarias para la mejora y consolidación del sistema, que inevitablemente ha confluido con la discusión de carácter más coyuntural sobre las consecuencias de la crisis económica en el sistema público de protección social y seguridad social y, al mismo tiempo, sobre la contribución de ambos a la superación de la crisis.

De hecho, el propio procedimiento de revisión del Pacto de Toledo, que en principio debería surgir de un documento aprobado por la Subcomisión del Congreso, se vio alterado en cierto modo por el discurrir de otros acontecimientos económicos y políticos. Así, entre las resoluciones aprobadas por el Congreso de los Diputados en su sesión del 19 de mayo de 2009 con motivo del debate sobre el estado de la nación, se instaba al Gobierno a acelerar el diagnóstico del sistema de pensiones en el seno de la Comisión no permanente para la valoración de las recomendaciones del Pacto de Toledo, y promover un nuevo acuerdo, antes de finalizar 2009, que siguiera garantizando la sostenibilidad del sistema y la mejora de la calidad de vida de los pensionistas, afianzando el principio de contributividad y proporcionalidad, así como el de solidaridad y equidad.

Recién entrado el año 2010 el Gobierno presentó el «Documento sobre Revisión del Pacto de Toledo». El documento contempla un amplio conjunto de reflexiones de muy diverso alcance sobre una gran variedad de temas, desde medidas de mejora técnica contable y presupuestaria a iniciativas de cambios sustanciales en la configuración de las actuales prestaciones del sistema. La controversia pública suscitada a raíz de su publicación se ha focalizado, sin embargo, prácticamente en exclusiva en las propuestas en torno al aumento de la edad legal de jubilación. El hecho de que la actualización del programa de estabilidad y crecimiento que España presentó a Bruselas a comienzos de 2010 incluyera un ejemplo teórico, posteriormente retirado del texto, de lo que supondría una modificación del periodo de cálculo de la pensión de jubilación en la reducción del gasto público no hizo sino arreciar un debate que sigue abierto. Deberá ser, no obstante, el Parlamento, la sede natural de las propuestas de reforma que surjan de las conclusiones del trabajo de la Subcomisión del Pacto de Toledo, que continúa su discusión. Terminada esta última, deberá ser sometida a la consideración de los agentes sociales para, en última instancia, ser aprobada en el Parlamento y abordar las modificaciones normativas que requiera.

En espera del desenlace sobre la renovación del Pacto de Toledo, y estando la mayor parte de las iniciativas del año centradas en responder a las consecuencias sociales más inmediatas de la crisis, especialmente en el ámbito de la protección social al desempleo, 2009 no ha sido un año prolijo en cambios normativos en materia de Seguridad Social, aunque sí cabe reseñar algunos de interés para determinados colectivos, como la aprobación del necesario desarrollo reglamentario de las modificaciones que la Ley 40/2007, de Medidas en materia de Seguridad Social introdujo en materia de prestaciones de

Desarrollo del acuerdo de medidas de Seguridad Social de 2006 y de la Ley 40/2007

viudedad y orfandad, mediante el Real Decreto 296/2009, de 6 de marzo, por el que se modifican determinados aspectos de la regulación de las prestaciones de muerte y supervivencia; del Real Decreto 1851/2009, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 161 bis de la Ley General de la Seguridad Social en cuanto a la anticipación de la jubilación de los trabajadores con discapacidad en grado igual o superior al 45 por 100, así como del Real Decreto 1430/2009, de 11 de septiembre, que desarrolla la Ley 40/2007 de Medidas en materia de Seguridad Social, en relación a la gestión y el control de la prestación por Incapacidad Temporal (IT).

Se mantienen, no obstante, importantes cuestiones derivadas del Acuerdo de medidas de Seguridad Social pendientes de desarrollo normativo, como la integración en el régimen general de la Seguridad Social de los trabajadores agrarios por cuenta ajena encuadrados en el régimen especial agrario de la Seguridad Social y de las personas encuadradas en el Régimen Especial de Empleados de Hogar, así como la fijación del procedimiento que permita determinar las categorías de trabajadores que desarrollan su actividad en condiciones de penosidad, peligrosidad o toxicidad a efectos de la modificación de sus condiciones de trabajo y de la reducción de la edad de jubilación. Se trata de cuestiones que están siendo tratadas por el Gobierno y los interlocutores sociales en el marco del diálogo social en protección social, en el contexto del seguimiento del Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social en el que estaban contemplados estos aspectos.

Respecto a las medidas específicamente en materia de Seguridad Social contempladas en dicha norma, cabe destacar la demora en 2009 de la materialización de los excedentes del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (ingresos que financian las prestaciones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión), resultantes de la ejecución presupuestaria correspondiente al ejercicio 2008 a fin de disponer de un margen de tesorería que podría destinarse a cubrir el aplazamiento para el pago de cuotas a la Seguridad Social para empresas que atraviesen momentos de dificultad económica, tal y como preveía el Plan E.

Medidas coyunturales para atenuar los efectos de la crisis

Cabe referirse, por último, a otras iniciativas surgidas del Parlamento, entre las resoluciones aprobadas por el Congreso de los Diputados el 19 de mayo de 2009 —entre las que destaca la que insta al Gobierno a reformar en profundidad y de forma conjunta las pensiones de viudedad y orfandad, así como impulsar la mejora de las prestaciones familiares por hijo a cargo y salvaguardar y aumentar el fondo de reserva de la Seguridad Social.

7.3. Principales magnitudes de la Seguridad Social

La Seguridad Social fue la única administración que registró superávit en sus cuentas públicas en 2009, a pesar de los efectos de la crisis económica sobre el empleo. Las operaciones no financieras del Sistema arrojaron un superávit del 0,8 por 100 del PIB, lo que equivale a 8.501,82 millones de euros. Éste fue, sin embargo, inferior al del año

anterior, debido a la caída de las cotizaciones sociales, derivada de una pérdida de afiliación superior al millón de efectivos, que no sería compensada por el aumento de las cotizaciones procedentes de los perceptores de prestaciones por desempleo. Los gastos no financieros, por su parte, mostraron cierta moderación, al no revalorizarse las pensiones, dado que no hubo desviación respecto al IPC previsto inicialmente, y por una reducción del gasto en prestaciones por incapacidad temporal.

En conjunto, el subsector Administraciones de la Seguridad Social de la Contabilidad Nacional está teniendo un importante papel en la crisis, tanto como mecanismo de sustitución de ingresos, como instrumento de política de lucha contra la crisis. De un lado, está funcionando como un estabilizador automático anticíclico, a través de un incremento significativo de las prestaciones por desempleo, que está permitiendo contrarrestar, en cierta medida, los efectos de la crisis sobre los ingresos familiares y, en consecuencia, sobre la demanda. Por otra parte, en 2009 se desarrollaron diferentes actuaciones de política económica en el ámbito de la Seguridad Social, dirigidas fundamentalmente a crear o mantener empleo, entre las que destacan la implementación de nuevas bonificaciones en las cuotas empresariales, o la mencionada aprobación del retraso de las dotaciones a realizar en el Fondo de Reserva, con el objetivo de generar un margen de tesorería que permitiera asumir los aplazamientos de cuotas empresariales de aquellas compañías con dificultades de liquidez que se comprometieran a mantener el empleo. Asimismo, el cambio en la política de inversión del Fondo, hacia la adquisición de deuda pública española en lugar de extranjera, está ayudando a financiar el elevado nivel de déficit público alcanzado por la economía española.

Por tanto, se podría afirmar que la Seguridad Social está contribuyendo a paliar los efectos de la crisis económica, estimulando la demanda agregada y favoreciendo la cohesión social. No obstante, la prolongación en el tiempo de la adversa situación que atraviesa el mercado laboral supone un riesgo para el mantenimiento del superávit del Sistema en el medio plazo, por su impacto sobre los ingresos por cotizaciones sociales, tanto por la caída de la afiliación, como por los efectos del aumento del paro de larga duración sobre los ingresos procedentes de las prestaciones por desempleo.

7.4. PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES

El grueso de las pensiones contributivas en España está relacionado con el envejecimiento de la población, en concreto, con las situaciones de jubilación y viudedad, representando ambas clases de prestaciones en su conjunto el 86 por 100 del total de pensiones en vigor (el 76,8 por 100 de las altas y el 87,96 por 100 de las bajas). De cara al futuro, el progresivo envejecimiento de la población y los cambios acontecidos en el mercado laboral, especialmente en lo que concierne a la incorporación de la mujer al trabajo remunerado, hacen prever una intensificación en el ritmo de crecimiento de las pensiones de jubilación, aunque el momento actual refleja todavía la transición

hacia un modelo de participación a otro puesto que todavía en la actualidad, el número de pensiones de jubilación correspondiente a mujeres sigue siendo inferior al de varones, con porcentajes del 35,6 por 100 y del 64,4 por 100, respectivamente.

El margen de diferencia todavía existente entre la tasa de actividad y empleo de las mujeres españolas tanto con los hombres españoles como sus congéneres europeas hace poco previsible que a corto y medio plazo se produzca el equilibrio de los sexos en la distribución de las pensiones de jubilación. La superación de esa brecha constituye una cuestión muy relevante no sólo desde la perspectiva de la composición de las futuras cohortes de pensionistas, sino desde el de la necesaria contribución a la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social, por lo que no debe perderse de vista el refuerzo de la participación laboral de las mujeres —un objetivo ligado a la reactivación de la economía, pero también a políticas de igualdad de oportunidades y de conciliación de la vida laboral— por más que la coyuntura actual esté afectando más al empleo masculino.

Género y pensiones

España es uno de los países donde la expectativa de duración de la situación de pensionista es más larga, puesto que disfruta de una de las mayores esperanzas de vida a los 65 años. El efecto combinado de la longevidad, el importante tamaño de las futuras cohortes de pensionistas, la evolución de la nómina de pensiones, en la hipótesis de mantenimiento de las actuales condiciones de acceso, han sido consideradas por la Comisión Europea para elaborar las estimaciones sobre la evolución futura del gasto en pensiones de los distintos países. Conforme a estas proyecciones, España sería uno de los países que más incrementarían su gasto en proporción al PIB, situándose con ello en el año 2050 algo más de un punto por encima de la media de la UE-25.

Vida laboral y entrada en la jubilación

La edad legal de jubilación (distinta para hombres y mujeres todavía en varios países) oscila en la Unión Europea entre los 60 y los 68 años. Tanto o más relevante que la edad legal de jubilación resultan la tasa de empleo de los trabajadores de 55 a 64 años de edad y la edad efectiva de retirada del mercado laboral, donde también las diferencias son importantes y en los que España no destaca de manera especialmente negativa entre los demás países. Respecto al objetivo de Lisboa de lograr una tasa de empleo en materia de empleo del 50 por 100 entre los trabajadores de más edad, en 2008 España la habría superado ampliamente teniendo en cuenta únicamente a los hombres, con un 60,9 por 100 de trabajadores entre 55 y 64 años que se mantenían en el mercado laboral. Sin embargo, esa proporción se reducía a algo más de 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.

En cuanto a la edad media de salida efectiva del mercado de trabajo, con 62,6 años, España se situaba en 2008 algo por encima de la media de la Unión Europea (61,4).

Se trata de un dato que puede verse alterado, no obstante, por el preocupante incremento del desempleo entre los trabajadores de más edad, una cuestión que no debe pasarse por alto pese a la preponderancia del paro juvenil, puesto que en las edades tardías la entrada en el desempleo supone en muchas ocasiones el comienzo de una transición involuntaria a la jubilación, con el consiguiente riesgo de exclusión social, la reducción de expectativas de derechos de pensión y de contribuciones para el sistema público.

Por su parte, en 2009 se mantuvo la positiva tendencia a la ligera aunque continua elevación de la edad media de las nuevas altas en pensiones de jubilación, que en 2008 se situaba en 63,65 años y en 2009 en 63,73 años.

El acercamiento de la edad efectiva a la edad legal de jubilación depende en gran medida del uso que se haga de las distintas formas de jubilación flexible. El progresivo mayor incremento de las altas por jubilación ordinaria a partir de los 65 años permite observar el menor peso que van representando año a año las jubilaciones anticipadas dentro del total de altas. Los efectos de la actual crisis económica no parecen haberse reflejado en un incremento especialmente llamativo en la evolución de las nuevas altas en jubilación anticipada (112.427 en total) en 2009, lo que no obsta para que se deba seguir prestando atención al uso que se haga de esta modalidad en los próximos años.

En cuanto a las diferentes modalidades de jubilación anticipada, resulta destacable el ligero decrecimiento (–1,1 por 100) de las altas en jubilación parcial, lo que representa un brusco cambio en su tendencia creciente de los últimos años y que parece reflejar los efectos de la Ley 40/2007, que modificó los requisitos para acogerse a esta modalidad.

Conseguir que más personas trabajen durante más tiempo, como principal vía preconizada por las instituciones europeas para mantener la adecuación y sostenibilidad de los sistemas de pensiones, requerirá profundizar en un enfoque de vida laboral más amplio no sólo centrado en las últimas etapas, prestando atención tanto a las salidas prematuras de la ocupación como a las entradas tardías en el mundo laboral y a los efectos de las interrupciones de carrera. Aun en el contexto actual de desempleo, seguirá siendo necesario mantener y reforzar los avances logrados en materia de participación laboral de las mujeres y de los trabajadores de más edad.

Previsión social complementaria

En España, los sistemas de previsión social complementaria han tenido un fuerte desarrollo en los últimos años, pese a lo cual su expansión todavía es menor que en otros países de la Unión Europea debido a diversas razones, entre las que cabe destacar, su tardía implantación en comparación con los demás Estados miembros, algunos cambios normativos operados en este ámbito, las elevadas comisiones de servicio y la crisis económica y financiera internacional que ha afectado notablemente a su rentabilidad.

Tras el descenso sufrido en 2008 por la mayoría de indicadores de la previsión social complementaria, durante 2009 aumentó ligeramente el patrimonio de los fondos

de pensiones (1,8 por 100), mientras el volumen de partícipes (10.620.679 personas) apenas se incrementó (0,8 por 100) y las aportaciones a planes de pensiones en 2009 disminuyeron 1,2 por 100 con respecto del año anterior. Se sigue constatando una gran concentración de los partícipes en los tramos inferiores de la distribución: el 86,3 por 100 realiza aportaciones por debajo de los 900 euros y sólo el 4,4 por 100 supera la cantidad de 3.000 euros anuales, lo que guarda relación tanto con las opciones de ahorro financiero de los individuos a lo largo de su vida como con su capacidad de dedicar una parte de sus ingresos a los sistemas de previsión social complementaria, que es muy diferente en función de la edad y del nivel de rentas.

7.5. SERVICIOS SOCIALES Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Tres años después de la entrada en vigor de la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia y más de dos desde la puesta en marcha del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD), puede decirse que el nuevo sistema ha supuesto el inicio de un cambio de modelo en la protección de un riesgo circunscrito tradicionalmente al ámbito familiar. En este sentido, y a pesar de que queda por delante un largo recorrido, el esfuerzo institucional ha sido notable. Sin embargo, el SAAD se encuentra aún en una fase temprana de su desarrollo y hasta ahora no ha sido capaz de satisfacer las expectativas que generó. Según los últimos datos del sistema de información, se ha avanzado en el reconocimiento del derecho a miles de dependientes, así como en la valoración de su estado y en la correspondiente asignación de servicios. Sin embargo, siguen siendo llamativas las diferencias entre las comunidades autónomas y el predominio en todo el sistema de las prestaciones de carácter económico que la ley previó como recurso excepcional. Esta desviación está suponiendo, por una parte la pérdida de una buena oportunidad para crear empleo en los servicios de atención a la dependencia y por otra, está suponiendo una menor calidad en la atención de muchas personas que por sus circunstancias requieren cuidados especializados que difícilmente pueden ofrecerse en el entorno familiar.

7.6. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

En 2009 es preciso destacar, en primer lugar, el protagonismo significativo de la protección por desempleo dentro del entramado de la protección social, ya que, por primera vez, España contaba con más de tres millones de personas percibiendo alguna prestación por desempleo a finales de 2009, un 31 por 100 más que un año antes. En segundo lugar, destacó especialmente el incremento del peso del nivel asistencial, cuyos beneficiarios, 1,13 millones de personas, se habían elevado un 98 por 100 con respecto al año anterior, mientras los beneficiarios del nivel contributivo (1,63 millones en el último mes del año) habían aumentado un 8,6 por 100 con respecto al año anterior, lo que podría suponer una importante variación en el peso que venían representando

los distintos niveles de protección dentro del total del sistema, similar a lo ocurrido en 1993.

En tercer lugar hay que resaltar el incremento en el gasto público en prestaciones por desempleo, un 62 por 100 más que el presupuestado en 2008, debido tanto al aumento de beneficiarios como a la puesta en práctica de medidas para intentar amortiguar los efectos de la crisis en el empleo y garantizar la protección de los desempleados, entre las que destacaron, las medidas urgentes para el mantenimiento y fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas, Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo, y el Programa temporal de protección por desempleo e inserción, Real Decreto-Ley 10/2009, de 13 de agosto, que alcanzaba a finales de diciembre de 2009 a 214.705 beneficarios.

El aumento de los beneficiarios de la renta activa de inserción fue también significativo, un 40 por 100 más respecto a 2008, alcanzando la tasa más alta desde su creación. A finales de diciembre de 2009, el alcance de la protección por desempleo se situó en torno al 80 por 100.

El rápido incremento de los perceptores del nivel asistencial, unido a la situación actual del mercado de trabajo, implica que un número considerable de beneficiarios que agoten las prestaciones y no encuentren salida en el mercado laboral, entrarán en el ámbito de actuación de las políticas de inclusión social, lo que exigirá un mayor esfuerzo de coordinación entre los diferentes instrumentos de protección social dirigidos a paliar situaciones de carencia de rentas, tanto estatales como autonómicos, y una mejor conexión con las políticas activas de empleo.

8. Inclusión social e igualdad de oportunidades

El actual contexto de crisis económica ha aumentado la preocupación sobre la pobreza y exclusión social, más aún teniendo en cuenta que el crecimiento económico experimentado en la Unión Europea en los años precedentes apenas tuvo un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza, objetivo que se había marcado la Unión Europea a más tardar para el año 2010. Esta situación, coincidiendo con la puesta en marcha de una nueva estrategia europea para los próximos diez años, ha generado la demanda por parte de algunas organizaciones sociales europeas de un refortalecimiento de la Europa social.

Los últimos datos agregados relativos a pobreza y desigualdad, referidos a 2008, no arrojan aún luz suficiente sobre las consecuencias sociales más extremas de la actual situación económica, si bien el riesgo es alto, especialmente en los países que han experimentado mayores incrementos de desempleo y en los que, además, menor efecto surten las transferencias sociales a la hora de reducir el riesgo de pobreza, entre los que se encuentra España.

De hecho, comienzan a apreciarse en España repercusiones en los colectivos más afectados por la crisis en términos de empleo, tales como la población desempleada,

así como en los hogares monoparentales, en las familias numerosas y en la población infantil. Los indicadores de privación material comienzan también a dar muestras de las dificultades económicas de los hogares. También se ha producido un importante repunte de los beneficiarios de las Rentas Mínimas de Inserción y de las Ayudas de emergencia social, sin olvidar las demandas de ayudas a las organizaciones del tercer sector, que también dan muestra de un aumento importante.

Ahora bien, la ayuda social, si bien indispensable, no deja de ser un paliativo complementario que ha de formar parte de una estrategia integrada capaz de generar desarrollo social sostenible. Es decir, de crear empleo y oportunidades para todos de manera que asegure un potencial de crecimiento fuerte e integrador en el medio y largo plazo. Para lo cual, será fundamental la colaboración y esfuerzo conjunto de la sociedad civil, las organizaciones sociales y políticas y el Gobierno.

CAPÍTULO I
PANORAMA ECONÓMICO

Introducción

El primer capítulo, de los tres en que se divide tradicionalmente la Memoria, se ocupa de exponer y valorar los resultados más relevantes de la economía española, y también mundial, acaecidos en 2009 y en los primeros meses del año en curso, a la vez que de apuntar posibles tendencias de futuro.

Su contenido temático se estructura como es habitual en tres grandes epígrafes: contexto internacional, Unión Europea y economía española. En el correspondiente al ámbito internacional se trata de reflejar cómo en 2009 se consiguió iniciar la recuperación económica, gracias a las fuertes medidas de impulso que implementaron las economías avanzadas y la mayoría de los países emergentes, no sin ciertas dificultades y dudas sobre la solidez de la misma. La elección del momento adecuado para retirar unas medidas de apoyo que han elevado sustancialmente los niveles de déficit y deuda pública, la persistencia de un mercado financiero convulso y la necesidad de concretar las necesarias reformas en dicho mercado son los principales temas objeto de análisis en este apartado.

En el segundo, se relatan y analizan ampliamente los numerosos acontecimientos relevantes acaecidos en el año en el ámbito estrictamente europeo. El relato de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las elecciones al parlamento europeo, la nueva Comisión Europea y el balance de las presidencias del Consejo y de la Estrategia de Lisboa son temas de indudable interés que se tratan pero que quedan en esta ocasión en un segundo plano ante lo sustancial: el análisis de la especial incidencia de la crisis en la economía de la Unión Europea, de los problemas de gobernanza de la moneda única y los conflictos que la situación plantea en el diseño de las políticas de los Estados miembros en función del distinto impacto de la crisis y las diversas necesidades que se derivan para las economías de la zona euro y, junto a ello, las dificultades que la ausencia de una auténtica política económica para toda la Unión suponen a la hora de enfrentarse a la crisis con los mejores instrumentos disponibles.

Por último, el tercer epígrafe se ocupa de exponer y valorar cómo la economía española se está desenvolviendo en el marco de la crisis económica mundial analizada en los dos apartados anteriores. Para ello, se mantienen los apartados habituales de situación general, análisis del comportamiento de los sectores productivos, demanda interna y externa, distribución funcional de la renta, inflación y mercados financieros, sector público y economía regional.

CUADRO I-1. PRODUCCIÓN Y COMERCIO MUNDIAL*, 1999-2010

(Tasas de variación interanual en volumen)

Conceptos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010(p)
Producción mundial	3,7	4,7	2,2	2,9	3,6	4,9	4,5	5,1	5,2	3,0	–0,6	4,2
Países avanzados	3,5	3,9	1,2	1,7	1,9	3,2	2,7	3,0	2,8	0,5	–3,2	2,3
Países en desarrollo y emergentes	4,1	5,9	3,8	4,8	6,2	7,5	7,1	7,9	8,3	6,1	2,4	6,3
Comercio mundial	5,8	12,2	0,3	3,6	5,4	10,7	7,7	8,8	7,2	2,8	–10,7	7,0
Importación												
Países avanzados	8,0	11,7	–0,4	2,7	4,2	9,2	6,5	7,6	4,7	0,6	–12,0	5,4
Países en desarrollo y emergentes	0,8	13,7	3,1	6,3	10,3	15,9	11,7	10,9	12,7	8,5	–8,4	9,7
Exportación												
Países avanzados	5,6	11,7	–0,4	2,5	3,3	9,1	6,2	8,6	6,3	1,9	–11,7	6,6
Países en desarrollo y emergentes	3,7	13,7	2,4	7,1	11,0	14,8	11,5	10,4	9,7	4,0	–8,2	8,3

* De bienes y servicios.
(p) Previsión.
Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial,* abril de 2010.

1. Contexto internacional

La economía mundial sufrió en el año 2009 una grave recesión que, gracias a enérgicas políticas públicas de expansión de la demanda y de saneamiento de los mercados financieros, no derivó en una depresión de incierta y difícil salida. En efecto, la recuperación de la economía mundial desde mediados de 2009 está siendo más fuerte de lo esperado, aunque persisten incertidumbres sobre su sostenibilidad. El comercio mundial, por su parte, tras experimentar su mayor caída en setenta años, mostró igualmente una rápida recuperación a medida que avanzaba el año (cuadro I-1).

1.1. ECONOMÍA INTERNACIONAL

La economía mundial registró en 2009 una caída en su actividad del 0,6 por 100; la primera recesión en décadas. Las actuaciones sobre la esfera financiera en 2008, concretadas en las acciones concertadas de los grandes bancos centrales de reducir simultáneamente los tipos de interés y en intervenciones "no convencionales" para evitar una crisis de liquidez, no evitaron la continuidad de la inestabilidad del sistema financiero y su contagio a la economía real, que se produjo a través de la reducción del crédito a las empresas y las economías domésticas. Los poderes públicos, sobre todo desde comienzos de 2009, decidieron entonces tomar fuertes medidas de impulso presupuestario con el fin de sostener la demanda global.

1.1.1. Balance de 2009 y perspectivas por áreas

Los últimos datos disponibles muestran el impacto positivo de dichas medidas e indican que lo peor de la crisis, en términos de crecimiento de la economía mundial, puede haber quedado atrás en 2009 (cuadro I-2). En efecto, el crecimiento de las economías emergentes, sobre todo de Asia, la recuperación del comercio mundial, la mejora de la confianza empresarial y de los consumidores, la finalización del ajuste del nivel de existencias y, sobre todo, los efectos de las medidas de estímulo implementadas, monetarias y fiscales, han contribuido a promover el final de la contracción de la producción mundial, aunque se espera que el inicio de la recuperación no vaya a ser muy vigoroso, al persistir un alto grado de incertidumbre debido a la reducción del margen de maniobra de la política económica expansiva en las economías avanzadas.

El primer trimestre de 2009 registró el apogeo de la crisis, cuando el colapso del comercio mundial, el deterioro de la confianza de los agentes económicos y las tensiones financieras eran más persistentes. Desde entonces se han vuelto a registrar cifras de crecimiento positivas de la actividad económica mundial, que se están consolidando a comienzos de 2010. De hecho, por primera vez desde mediados de 2007, organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han revisado al alza sus previsiones de crecimiento de la economía mundial para el año siguiente.

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 2002-2011

(Tasas de variación interanual)

Indicadores	1992-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (p)	2011 (p)
Crecimiento PIB											
Mundo	3,2	2,9	3,6	4,9	4,5	5,1	5,2	3,0	−0,6	4,2	4,3
Países avanzados	2,8	1,7	1,9	3,2	2,7	3,0	2,8	0,5	−3,2	2,3	2,4
Estados Unidos	3,5	1,8	2,5	3,6	3,1	2,7	2,1	0,4	−2,4	3,1	2,6
Japón	0,9	0,3	1,4	2,7	1,9	2,0	2,4	−1,2	−5,2	1,9	2,0
Canadá	3,3	2,9	1,9	3,1	3,0	2,9	2,5	0,4	−2,6	3,1	3,2
Unión Europea	2,3	1,4	1,5	2,7	2,2	3,4	3,1	0,9	−4,1	1,0	1,8t
Alemania	1,7	0,0	−0,2	1,2	0,7	3,2	2,5	1,2	−5,0	1,2	1,7
Francia	2,1	1,1	1,1	2,3	1,9	2,4	2,3	0,3	−2,2	1,5	1,8
Italia	1,6	0,5	0,0	1,5	0,7	2,0	1,5	−1,3	−5,0	0,8	1,2
Reino Unido	2,9	2,1	2,8	3,0	2,2	2,9	2,6	0,5	−4,9	1,3	2,5
España	3,0	2,7	3,1	3,3	3,6	4,0	3,6	0,9	−3,6	−0,4	0,9
Zona euro	2,1	0,9	0,8	2,2	1,7	3,0	2,8	0,6	−4,1	1,0	1,5
Países en desarrollo y emergentes	3,8	4,8	6,2	7,5	7,1	7,9	8,3	6,1	2,4	6,3	6,5
África del N. y Oriente Medio	3,4	3,8	6,9	5,8	5,3	5,7	5,6	5,1	2,4	4,5	4,8
África subsahariana	2,8	7,4	5,0	7,1	6,3	6,5	6,9	5,5	2,1	4,7	5,9
Asia	7,3	6,9	8,2	8,6	9,0	9,8	10,6	7,9	6,6	8,7	8,7
China	10,3	9,1	10,0	10,1	10,4	11,6	13,0	9,6	8,7	10,0	9,9
Iberoamérica	3,3	0,5	2,2	6,0	4,7	5,6	5,8	4,3	−1,8	4,0	4,0
Europa central y oriental	2,6	4,4	4,8	7,3	5,9	6,5	5,5	3,0	−3,7	2,8	3,4
Rusia	—	4,7	7,3	7,2	6,4	7,7	8,1	5,6	−7,9	4,0	3,3
Inflación (IPC)											
Países avanzados	2,4	1,6	1,8	2,0	2,3	2,4	2,2	3,4	0,1	1,5	1,4
Estados Unidos	2,7	1,6	2,3	2,7	3,4	3,2	2,9	3,8	−0,3	2,1	1,7
Japón	0,4	−0,9	−0,3	0,0	−0,3	0,3	0,0	1,4	−1,4	−1,4	−0,5
Canadá	1,7	2,3	2,7	1,8	2,2	2,0	2,1	2,4	0,3	1,8	2,0
Unión Europea	6,3	2,5	2,2	2,3	2,3	2,3	2,4	3,7	0,9	1,5	1,5
Alemania	2,1	1,4	1,0	1,8	1,9	1,8	2,3	2,8	0,1	0,9	1,0
Francia	1,6	1,9	2,2	2,3	1,9	1,9	1,6	3,2	0,1	1,2	1,5
Italia	3,3	2,6	2,8	2,3	2,2	2,2	2,0	3,5	0,8	1,4	1,7
Reino Unido	2,1	1,3	1,4	1,3	2,0	2,3	2,3	3,6	2,2	2,7	1,6
España	3,7	3,6	3,1	3,1	3,4	3,6	2,8	4,1	−0,3	1,2	1,0
Zona euro	2,3	2,3	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1	3,3	0,3	1,1	1,3
Países en desarrollo y emergentes	39,0	6,9	6,7	5,9	5,9	5,6	6,5	9,2	5,2	6,2	4,7
África del N. y Oriente Medio	10,1	4,9	5,5	6,5	6,4	7,5	10,0	13,5	6,6	6,5	6,4
África subsahariana	26,3	11,3	10,9	7,6	8,9	7,3	7,1	11,6	10,6	8,0	6,9
Asia	7,4	2,1	2,6	4,1	3,8	4,2	5,4	7,4	3,1	5,9	3,7
China	6,9	−0,8	1,2	3,9	1,8	1,5	4,8	5,9	−0,7	3,1	2,4
Iberoamérica	51,9	8,5	10,4	6,6	6,3	5,3	5,4	7,9	6,0	6,2	5,9
Europa central y oriental	52,9	18,6	11,1	6,6	5,9	5,9	6,0	8,1	4,7	5,2	3,6
Rusia	—	15,8	13,7	10,9	12,7	9,7	9,0	14,1	11,7	7,0	5,7
Paro (tasa de)											
Países avanzados	6,7	6,4	6,6	6,4	6,1	5,6	5,4	5,8	8,0	8,4	8,0
Estados Unidos	5,4	5,8	6,0	5,5	5,1	4,6	4,6	5,8	9,3	9,4	8,3
Japón	3,6	5,4	5,3	4,7	4,4	4,1	3,8	4,0	5,1	5,1	4,9
Canadá	9,1	7,7	7,6	7,2	6,8	6,3	6,0	6,2	8,3	7,9	7,5
Unión Europea[1]	—	8,9	9,0	9,1	8,9	8,2	7,1	7,0	8,9	—	—
Alemania	7,3	7,7	8,8	9,2	9,1	8,1	8,3	7,2	7,4	8,6	9,3
Francia	10,6	8,9	9,0	9,2	9,3	9,3	8,3	7,9	9,4	10,0	9,9
Italia	10,4	8,6	8,5	8,0	7,7	6,8	6,2	6,8	7,8	8,7	8,6
Reino Unido	7,7	5,2	5,0	4,8	4,8	5,4	5,4	5,6	7,5	8,3	7,9
España	18,9	11,5	11,5	11,0	9,2	8,5	8,3	11,3	18,0	19,4	18,7
Zona euro	9,7	8,4	8,8	9,0	9,0	8,4	7,5	7,6	9,4	10,5	10,5

(p) Previsión. (1) Datos de Eurostat. Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril de 2010. Las cifras del FMI no siempre coinciden con las oficiales de cada país.

Éxito de las medidas de impulso, aunque persisten los problemas

La economía mundial parece haber evitado el escenario de catástrofe que planeaba sobre ella, pero persisten graves problemas que apuntan a que la salida de la crisis no va a ser ni rápida ni sólida. El fuerte aumento de la tasa de paro en la mayoría de los países desarrollados, el incremento del ahorro por motivo de precaución y su consiguiente impacto negativo sobre el consumo privado, el endeudamiento y la perdurabilidad de las dificultades de las economías domésticas y las empresas para acceder a la financiación, el aumento del precio del petróleo, aunque aún lejos de los niveles alcanzados a mediados de 2008, y el intenso deterioro de los saldos públicos y el rápido incremento de la deuda pública en los países desarrollados, que reducen la posibilidad de seguir implementando a medio plazo políticas fiscales expansivas como medida reactivadora de la actividad económica, son elementos que pueden oscurecer la salida de la crisis. Cabe manifestar ya aquí la preocupación de que la anunciada retirada progresiva de las medidas de estímulo sea demasiado rápida en determinados países y lleve a un nuevo repliegue de la actividad económica mundial.

Este escenario de recuperación general desde mediados de 2009 no fue uniforme, dado que se dieron notables diferencias geográficas. Así, puede decirse que un efecto de la crisis es el aparente nuevo equilibrio entre países desarrollados y economías emergentes que se está produciendo en el panorama internacional. Frente a la atonía de la actividad y el incremento del endeudamiento de las economías de los países desarrollados, las economías emergentes volvieron a crecer a buen ritmo, debido a que en su mayoría no están endeudadas y disponen de margen para hacerlo, sus sistemas bancarios no tienen problemas de liquidez y el comercio entre ellas se ha visto incrementado.

China

En las economías emergentes de Asia la recuperación económica se apoyó fuertemente en las medidas de estímulo macroeconómicas, que permitieron que la demanda interna se hiciese cada vez más autosostenida.

En concreto, China creció un 8,7 por 100 en 2009, por debajo de los incrementos de dos dígitos registrados desde 2003, pero mostrando nuevamente un fuerte crecimiento desde mediados de año, gracias al fuerte incremento de la inversión y en menor medida del consumo y que han respondido al plan de estímulo implementado por las autoridades chinas en noviembre de 2008. En India también se aceleró el crecimiento a lo largo de 2009 para acabar creciendo un 5,7 por 100, frente al 7,3 por 100 del año anterior. Las previsiones del FMI para ambas economías en 2010 son de un crecimiento respectivo del 10,0 por 100 y del 8,0 por 100.

El crecimiento de la economía china se ha apoyado en los últimos años en la demanda externa y en la inversión, antes que en el desarrollo de su mercado interior.

Este modelo de crecimiento, centrado excesivamente en el sector exterior y en la inversión, y con un escaso peso del consumo privado, conlleva el riesgo de que ante una caída de las exportaciones se produzca un exceso de oferta.

A pesar de los intentos para que la población china incremente su consumo, la tasa de ahorro de las economías domésticas se mantiene muy elevada, debido a la falta de un sistema de prestaciones sociales, en especial en materia de sanidad, educación, seguro de desempleo, seguro de accidentes de trabajo y jubilación. Pero no sólo es muy alta la tasa de ahorro de las economías domésticas, también o incluso mayor, es la de las empresas chinas, habiendo llegado a alcanzar recientemente la economía china una tasa de ahorro total del 50,0 por 100 del Producto Interior Bruto (PIB), muy superior a la registrada en las economías desarrolladas.

La razón de la gran propensión al ahorro de China y el resto de los países asiáticos tiene su origen también en la anterior crisis financiera, que sufrieron a finales de los años noventa y que motivó un afán por protegerse ante posibles futuras crisis financieras y no tener que depender de los préstamos del FMI, acumulando grandes volúmenes de reservas exteriores. Estos países, en vez de ser, como cabía esperar, receptores de flujos de capital, exportaban su ahorro a Estados Unidos, con el que éste financiaba sus déficit corriente y presupuestario y le permitía, mediante la monetización de su deuda pública, mantener bajo el tipo de interés.

Esta situación implica también la existencia de desajustes de tipo de cambio entre las monedas de las grandes potencias mundiales. En efecto, los excedentes comerciales de China deberían propiciar una apreciación de su moneda, si existiese un mercado monetario en China, pero la política cambiaria de China, y de otros países asiáticos, es la de mantener un tipo de cambio fijo con el dólar y acumular reservas en esta moneda, en su mayoría bonos del Tesoro estadounidense. La corrección del desequilibrio, que supone el ahorro excesivo en los países asiáticos e insuficiente en Estados Unidos, debería ir corrigiéndose paulatinamente mediante un incremento del consumo privado y de las importaciones en China y unas mayores exportaciones en Estados Unidos. A ello contribuiría sin duda la introducción de una mayor flexibilidad en el tipo de cambio de la moneda china, lo que supondría la revalorización de la misma.

Estados Unidos

En Estados Unidos el PIB real cayó un 2,4 por 100. Aunque su economía se contrajo en el primer semestre del año, las políticas de estímulo fiscal y monetario lograron una significativa recuperación de la producción en el segundo semestre de 2009. Así, la inversión empresarial, que había frenado el crecimiento de la economía en los primeros trimestres del año, debido al necesario ajuste en los *stocks* ante la caída de las ventas, en el cuarto, una vez producido el ajuste, pudo contribuir con 0,6 puntos porcentuales al crecimiento agregado. En cuanto al consumo privado, éste se vio negativamente afectado por el aumento de la tasa de paro, que,

en dos años, ha pasado del 4,6 por 100 al 9,3 por 100 de la población activa, con una pérdida de 8,4 millones de empleos. El ahorro de las economías domésticas se ha incrementado por motivo de precaución y por el efecto riqueza negativo que ha supuesto la pérdida del valor inmobiliario patrimonial. Para 2010 se prevé que la débil situación del mercado de trabajo, la caída de los valores patrimoniales de las economías domésticas por el mantenimiento de la sobreoferta en el mercado inmobiliario y los esfuerzos por reducir la carga de la deuda de los hogares limitarán la recuperación del consumo privado.

Aunque las perspectivas para la economía estadounidense para 2010 también se han revisado al alza, situándose actualmente según el FMI en un crecimiento esperado del 3,1 por 100, gracias al positivo impacto de la política fiscal y monetaria expansivas y a que la debilidad del dólar en 2009, hasta el cambio de tendencia en los primeros meses de 2010, está incrementando las exportaciones estadounidenses y reduciendo significativamente el déficit corriente hasta el 3,0 por 100 del PIB, persisten todavía factores que pueden condicionar la consolidación de la recuperación, como el mencionado endeudamiento de las economías domésticas, y el elevado déficit público, del 10,0 por 100 del PIB, por la política fiscal expansiva.

Unión Europea

En Europa, en 2009 se registró, según el FMI, un descenso de la actividad de la Unión del 4,1 por 100. Y aunque también puede decirse que lo peor de la crisis ha quedado atrás, gracias a los estímulos macroeconómicos y a las medidas adoptadas para restablecer el funcionamiento del sistema bancario, la recuperación de la Unión Europea parece por ahora débil y frágil.

En efecto, la economía de la zona euro salió de la recesión en el tercer trimestre del año, tras cinco trimestres consecutivos de retrocesos, pero persisten factores de incertidumbre que hacen que el proceso de recuperación esté siendo lento. De hecho, en el cuarto trimestre, en tasa intertrimestral no anualizada, el crecimiento fue menor que en el trimestre anterior y los indicadores disponibles de los primeros meses de 2010 muestran comportamientos irregulares, con avances y retrocesos, que sugieren que la recuperación en curso podría ser muy débil. Bien es cierto que quizás los pobres resultados del primer trimestre de 2010 se hayan visto especialmente afectados por las desfavorables condiciones meteorológicas registradas en Europa en dicho trimestre, pero las previsiones del FMI para la zona euro en todo 2010 son de un crecimiento moderado del PIB del 1,0 por 100, debido a que la inversión en equipo se está viendo frenada por el proceso de ajuste que se está produciendo en algunos sectores y a que el nivel de empleo va en consecuencia a mantenerse débil, lo que a su vez hará que el consumo privado no despegue.

Dentro de la heterogeneidad y disparidades de comportamientos de las economías de los Estados miembros de la Unión Europea, debido no sólo a la mayor o menor exposición de sus respectivos sistemas financieros a los activos de riesgo,

las mayores economías del área, Alemania y Francia, experimentaron respectivamente en 2009 caídas de su PIB del 5,0 por 100 y del 2,2 por 100, aunque a partir del segundo trimestre del año se registraron tasas de variación intertrimestral crecientemente positivas en el caso de Francia y un estancamiento en Alemania en el cuarto trimestre debido a la finalización de los incentivos a la compra de automóviles y al freno en el proceso de reconstitución de existencias.

Japón

Japón registró en 2009 una fuerte caída de su PIB, del –5,2 por 100, el segundo descenso consecutivo tras el –1,2 por 100 registrado en 2008, y para 2010 el FMI prevé un crecimiento de esta economía del 1,9 por 100. De hecho, en el último trimestre de 2009, la economía japonesa experimentó un notable avance, gracias al recobrado auge de sus exportaciones al resto del área asiática y a la recuperación del consumo privado por los estímulos públicos.

Iberoamérica

Los países de Iberoamérica en conjunto soportaron la recesión mundial en comparación mejor que otras áreas y mejor que en otros episodios de crisis económica internacional. Algunas grandes economías registraron incluso crecimientos, como fue el caso de Uruguay, del 2,9 por 100, o Argentina, de casi un punto porcentual, o decrecimientos muy moderados, como el de Brasil, de dos décimas de punto. Por el contrario, otras economías como la mexicana o la paraguaya registraron fuertes caídas en su producción, del –6,5 por 100 y del –4,5 por 100 respectivamente. La fuerte contracción del PIB en México se explica en parte por las pérdidas por la gripe A y, sobre todo, por su elevada dependencia de la exportación de manufacturas, la más afectada por la caída del comercio mundial, y por su gran dependencia de una economía estadounidense en recesión. Otras economías, sobre todo de América central, se vieron negativamente afectadas por la reducción de ingresos por turismo y por remesas de emigrantes. Las perspectivas para 2010, de un crecimiento medio del 4,0 por 100, son también más favorables que las que se proyectan para los países más avanzados, al apoyarse su recuperación en un aumento de la demanda interna y de la externa, dentro del mantenimiento de unos fundamentos macroeconómicos no deteriorados.

África

Los países del continente africano resistieron aparentemente mejor la caída de la actividad económica mundial, al crecer de media por encima del 2,0 por 100. No obstante, esta cifra esconde, como siempre, crecimientos muy desiguales entre unos países y otros, dependiendo, sobre todo, de que sean o no productores y exportadores de petróleo. En África subsahariana un crecimiento medio del 2,1 por 100 es a todas luces insuficiente para reducir la profunda pobreza que sufre. De hecho, la crisis económica que afecta a los países desarrollados y los estímulos que han puesto en marcha para superarla parecen haber dejado en un segundo plano la implementación de

medidas dirigidas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pactados en 2000 y a alcanzar en 2015. Por ello, y dados los aún mayores problemas para acceder a financiación exterior que tienen los países de esta región debido a la crisis económica internacional, las economías avanzadas deberían cumplir con sus compromisos de ayuda al desarrollo, al margen de la consolidación fiscal que vayan a emprender tarde o temprano.

En definitiva, el retorno a un crecimiento positivo de la economía mundial desde mediados de 2009 se ha visto favorecido por la aplicación de políticas monetarias y fiscales de estímulo y por el inicio de la mejora de la confianza empresarial y de los consumidores. No obstante, persiste la incertidumbre sobre la solidez de la recuperación, que podría confirmarse si continúa la mejora de la confianza de los agentes económicos ante los positivos efectos de las medidas de estímulo macroeconómico implementadas, o deteriorarse si se vuelven a producir reacciones adversas en el sector financiero, se intensifica el aumento del precio del petróleo, se recurre a fuertes medidas proteccionistas, o se establece demasiado pronto una política fiscal contractiva para sanear las finanzas públicas en los próximos años. Este último punto es muy importante, por cuanto que la necesaria corrección de los elevados niveles de déficit y de deuda pública requerirán definir bien el momento y la cuantía de las estrategias de salida que se decidan.

Perspectivas

En cualquier caso, el modelo de crecimiento mundial de los últimos años, de exceso de liquidez y de endeudamiento de las economías desarrolladas durante un largo periodo de tiempo va a suponer la necesidad de un desendeudamiento, con un aumento de la tasa de ahorro del sector privado, que implicará previsiblemente un menor crecimiento a medio plazo. Este escenario es sin duda mejor que el que se derivaría de la eliminación de los estímulos demasiado pronto y que podría provocar una nueva y más grave caída de la actividad de la economía mundial.

1.1.2. Reforma de la arquitectura financiera internacional

Bien es cierto que, pese al temor de que la crisis financiera iniciada a mediados de 2007, y agravada en septiembre de 2008, provocase una reacción en cadena que llevase al colapso, finalmente el sistema monetario y financiero mundial parece haber resistido esta nueva crisis gracias a la adopción por parte de los responsables políticos de las grandes potencias económicas de medidas excepcionales de política económica.

Pero, para garantizar que la recuperación se consolide y se sostenga, no cabe duda que, como se ha manifestado, es también necesario que no se reproduzcan reacciones adversas en un mercado financiero que ha estado en el origen de la actual crisis económica. Para ello, resulta fundamental solucionar las principales carencias verificadas durante la crisis en los mercados financieros en el ámbito internacional, en términos

de mal funcionamiento, regulación ineficiente, falta de coordinación y escasa cooperación internacional.

Durante demasiado tiempo, desde la última crisis financiera de comienzos de siglo, la relativa al estallido de la burbuja tecnológica y la serie de escándalos por ocultamientos de deudas de grandes empresas estadounidenses, se ha confiado en los ajustes automáticos de los sistemas financieros de las economías desarrolladas, en un entorno de elevadas tasas de crecimiento económico y bajos niveles de inflación. Las reformas en el sistema financiero mundial desde las crisis financieras de los años noventa han ido encaminadas sobre todo a que la disciplina de mercado funcionara en las economías emergentes y en las en desarrollo, que no disponían de suficiente información de calidad y fiable.

Ahora, el dispositivo institucional internacional de coordinación de la política económica mundial se encuentra en manos del G-20[1] que, desde la celebración de su primera cumbre, en Washington en noviembre de 2008, se ha convertido en el foro principal de concertación para estimular la economía mundial y estabilizar el sistema financiero mundial. De hecho, en la tercera cumbre, celebrada en Pittsburg a finales de septiembre de 2009, el G-20 se autodesignó como el principal foro internacional de cooperación en materia económica, no sin cierta controversia por parte de los países excluidos del grupo que ven en él el riesgo de creación de un nuevo semimulteralismo y porque este foro no tiene capacidad ejecutiva, dado que la implementación de sus decisiones constituye un mero ejercicio de voluntarismo. Por otro lado, la participación de los grandes países emergentes en el G-20, y por lo tanto la posibilidad que tienen de influir en las grandes decisiones económicas mundiales, constituye una importante novedad y un claro signo de los nuevos equilibrios mundiales que va a suponer la creciente fortaleza económica de países como China, Brasil e India.

En dicha cumbre, y en la segunda celebrada en Londres a primeros de abril de 2009, fue en donde los acuerdos alcanzados se centraron más en el intento de reforzar la vigilancia de los mercados financieros y en el de estabilizar el sistema financiero mundial.

El intento no es nuevo. En efecto, la necesidad de reformar el sistema monetario y financiero internacional se hace recurrente cada vez que surge una crisis financiera que pone en evidencia las carencias de las instituciones financieras a la hora de prevenirlas y reconducirlas[2]. La actual crisis, que está siendo profunda, dada su intensidad, amplitud y duración, y que se ha trasladado con virulencia a la actividad productiva y, por lo tanto, al empleo, ha traído consigo cuestiones que todavía

1. El G-20 está compuesto por el G-7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido) más Rusia, la Unión Europea y once países (Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Corea del Sur, China, India, Indonesia, México, Suráfrica y Turquía).
2. Véase Memoria CES 1998, capítulo I.2.3.

perduran y que permanecen sin resolver, así como nuevos elementos que la caracterizan y la diferencian de las anteriores.

Entre las primeras cabe destacar algunos aspectos negativos inherentes al desarrollo de la globalización financiera: la creciente gestión de los ahorros particulares por parte de instituciones financieras, dada la complejidad de los productos financieros; el comportamiento mimético de los inversores que desemboca en que las expectativas de los grandes especuladores se acaben realizando; el deslizamiento de la actividad bancaria hacia la captación de nuevos clientes cuyas operaciones podían proporcionar un alto rendimiento pero con un riesgo mal evaluado; la existencia del *riesgo moral* que es la tendencia de las entidades financieras a prestar más cuando subsistía una garantía implícita de los poderes públicos o se percibían a salvo de posibles quiebras al ser "demasiado grandes para caer"; el que la propagación de la crisis no se extiende siempre hacia las economías que atraviesan por mayores dificultades sino que sanciona también a economías aparentemente saneadas.

Muchas de las propuestas encaminadas a mejorar el funcionamiento de los mercados financieros internacionales ya se apuntaron tras la sucesión de crisis financieras ocurridas en los años noventa. De entre ellas cabe recordar la necesidad del fortalecimiento de los sistemas bancarios de los países para que los bancos provisionen adecuadamente sus niveles de riesgo; una mayor transparencia de la información aportada sobre las posiciones de los inversores, en especial de aquellos que operan con gran apalancamiento; generalizar la aplicación de principios internacionales de conducta; una mayor coordinación de las políticas económicas de los países europeos con Estados Unidos y Japón; un mayor control de las instituciones extraterritoriales de inversión especulativa, *hedge funds;* o incluso el establecimiento de un impuesto sobre las transacciones a corto plazo, a menudo especulativas.

Los esfuerzos, como se ha señalado, iban encaminados más a resolver los problemas que podían plantear las economías emergentes, pensando que las desarrolladas ya disponían de mecanismos adecuados de supervisión y no había especial preocupación por incrementar los controles, ni siquiera para los fondos especulativos. Así, se puso excesivo énfasis en los países emergentes que reaccionaron a las limitaciones que les impuso el FMI con una acumulación de reservas que alimentó el exceso de liquidez en los países desarrollados.

Por otro lado, la escasa o inadecuada regulación ha llevado a que el sistema financiero internacional de los últimos años adquiriese un elevado grado de especulación que ha estado en el origen de la crisis financiera.

Esta nueva y grave crisis financiera ha puesto de manifiesto la persistencia de debilidades en el actual sistema financiero global, caracterizado por un proceso de innovación creciente que debe conjugarse adecuadamente con la necesaria regulación prudencial. La crisis actual ha vuelto a poner en primer plano las deficiencias no

resueltas de dicho sistema financiero internacional así como los nuevos fallos detectados en la regulación financiera internacional.

El origen y desarrollo de esta crisis financiera es bien conocido, pero cabe señalar las principales causas que han dado lugar a ella. Así, los excesos cometidos en la fase de auge económico por el sector financiero dado el carácter procíclico del sistema financiero que tiende a tener una percepción del riesgo muy baja en épocas de crecimiento económico, y al revés en etapas de desaceleración o recesivas, están en el origen de la crisis. Igualmente, la política monetaria llevada a cabo en los últimos años por la Reserva Federal de Estados Unidos ha sido asimétrica. En efecto, ésta ha sido muy expansiva cuando, en anteriores crisis, se tensionaban los mercados financieros, mientras que, en la fase de auge económico, no implementó una política monetaria más restrictiva, lo que trajo consigo un largo periodo de bajos tipos de interés y abundante liquidez que se trasladó al resto de la economía mundial a través de unos mercados financieros cada vez más globalizados. Pero no sólo las autoridades monetarias han actuado erróneamente, tampoco las entidades financieras supieron gestionar adecuadamente el riesgo de crédito, las agencias de *rating,* como siempre afectadas por problemas de colusión de intereses con las entidades calificadas, también se equivocaron, así como los inversores que, sin la diligencia debida, no supieron interpretar los riesgos inherentes acumulados a lo largo del periodo previo al estallido de la crisis.

Precisamente, la regulación financiera no sólo no ha corregido los problemas existentes, sino que ha contribuido a exacerbarlos. En efecto, la regulación financiera también ha sido procíclica, dado que establece aumentos de provisiones sólo cuando aumenta la morosidad y contabiliza muy alto mediante el valor razonable en tiempos de auge y muy bajo en época de crisis. Los reguladores que, sobre todo en los países anglosajones, han actuado para favorecer al sector financiero, han confiado demasiado en la disciplina de mercado. En concreto en Estados Unidos, epicentro de la crisis, es en donde los fallos graves en el marco regulatorio se han hecho más evidentes, dada la multiplicidad o excesiva fragmentación de la autoridad regulatoria y en donde la existencia de un modelo de sistema bancario estadounidense de originar para distribuir generó productos muy opacos e inadecuadamente supervisados en un marco de difusa diferenciación entre banca comercial y banca de inversión.

Las nuevas medidas de reforma financiera en el ámbito internacional están siendo propuestas, como ya se ha señalado, en el marco de las cumbres del G-20 (recuadro I-1).

RECUADRO I-1. REFORMA FINANCIERA

Reforzamiento de la base de capital

Las entidades financieras deben disponer de suficientes recursos en momentos de crisis y mejorar la calidad, la coherencia y la transparencia del capital, que debe incrementarse sobre todo para los activos de mayor riesgo. Hay que tener en cuenta que la premisa de aumentar el capital tendría también un carácter procíclico en la actual situación de crisis económica, por lo que habría que establecer un periodo de transición para implementar dicha medida.

Mayor control de la liquidez

Para corregir los desajustes y asegurar la financiación a largo plazo se hace necesario establecer un requisito global de liquidez.

Regulación anticíclica

Esta propuesta es especialmente importante y la experiencia española está sirviendo de modelo para modificar la actual normativa contable. La economía española desde el año 2000 establece una provisión dinámica que consiste en acumular capital en tiempos de fuerte crecimiento económico, contrariamente a lo que estipula la normativa contable que impide la suavización de beneficios y obliga a provisionar según la morosidad contemporánea, lo que alimenta nuevamente la prociclicidad. La provisión específica, relacionada con la morosidad contemporánea, también tiene un rasgo procíclico al permitir el reparto de beneficios en época de crisis económica. Así, la propuesta de regulación anticíclica va en la línea de suavizar los requisitos de capital, estableciendo límites a la distribución de dividendos bajo ciertas circunstancias, o incrementar los requisitos cuando haya un incremento del crédito por encima de un umbral determinado.

Riesgo sistémico

A partir de un cierto tamaño los bancos operan con una garantía implícita de los gobiernos, y en última instancia de los contribuyentes, por lo que se sienten protegidos de los riesgos. Aquí, las propuestas o ideas son numerosas pero los acuerdos en los foros internacionales escasos: mayor exigencia de capital para riesgo a las instituciones sistémicas; planes de contingencia de los bancos internacionales en caso de crisis; limitar el tamaño de las entidades financieras; o establecer impuestos a las entidades demasiado grandes o demasiado interconectadas para que devuelvan sus préstamos. El sólo anuncio de esta última propuesta ha hecho que los principales bancos estadounidenses hayan devuelto antes de lo previsto el dinero que habían recibido prestado.

Fortalecimiento de las normas de contabilidad

Se tiende a aceptar el modelo español de considerar la pérdida esperada para el cálculo de las provisiones. Se pretende mejorar el tratamiento del valor razonable y la valoración a precios de mercado, evitar los incentivos a acentuar la dinámica de los mercados, mejorar el tratamiento de las partidas fuera de balance y aumentar la armonización de las normas contables diferentes que existen entre Estados Unidos y la Unión Europea.

Mejorar los incentivos

Evitar que se sigan cobrando los bonus cuando los resultados de las entidades no son favorables en el corto plazo y clarificar el mencionado riesgo moral para que no sea ilimitado.

Mejorar el tratamiento de los derivados que operan en mercados no regulados, *over the counter* (OTC)

Se trata de mejorar los incentivos para que estos productos operen en mercados organizados, aunque para ello la armonización internacional sigue siendo un reto.

Ampliación del perímetro regulatorio

Se hace necesario regular las parcelas del sistema financiero que funcionan al margen de los actuales mecanismos de regulación.

Titulizaciones más seguras

El objetivo es que las titulizaciones emitidas mantengan cierto riesgo en manos de quien origina el crédito.

Evitar el impacto negativo de los paraísos fiscales

El objetivo es evitar las cuantiosas pérdidas de ingresos fiscales en las economías avanzadas y en las en desarrollo mediante la intensificación del intercambio de información de datos fiscales y la amenaza de sanciones a los países que se encuentren en las *listas negras* de la OCDE.

Refuerzo del papel del FMI en la lucha contra la crisis

Un aumento diferenciado de cuotas para redistribuir la capacidad de voto está en discusión. Mientras, se ha aprobado un aumento sustancial de los derechos especiales de giro (DEG), lo que supone una gran expansión de la liquidez internacional.

Coordinación internacional en la prevención y resolución de las crisis

Aunque la puesta en práctica de las propuestas de nueva regulación financiera por parte de los foros financieros internacionales tiende a dilatarse en el tiempo, se trata de fomentar la formulación y aplicación de prácticas y normas internacionales adecuadas.

A pesar de las fuertes discrepancias existentes, en materia por ejemplo de regulación uniforme de los fondos especulativos o de implantación de tasas a los bancos y actividades financieras en función de los riesgos, cabe esperar que en la próxima cumbre del G-20, a celebrar en Toronto a finales de junio de 2010, se avance en acuerdos concretos que permitan adoptar las necesarias reformas en el sector financiero para

evitar, o por lo menos suavizar, futuras crisis financieras con un impacto tan grande en la economía real.

1.2. COMERCIO MUNDIAL

El comercio mundial de bienes y servicios experimentó según el FMI una caída en términos reales del 10,7 por 100, trece puntos y medio porcentuales menos que el crecimiento registrado en 2008. Por su parte, la Organización Mundial del Comercio (OMC), que no ofrece datos en términos reales del comercio de servicios, cifró la caída del comercio mundial de mercancías en el 12,2 por 100. Estas cifras son una muestra inequívoca del derrumbe del comercio mundial que se registró en 2009, el mayor con diferencia desde la Segunda Guerra Mundial.

A pesar de la recesión económica de 2009, las medidas proteccionistas aplicadas por los Gobiernos, que no renunciaron a las normas y principios de la OMC, no fueron excesivas, por lo que no fueron la causa principal de la abrupta caída del comercio mundial. Gracias a ello, para 2010, las perspectivas apuntadas por estas organizaciones son optimistas y prevén una fuerte recuperación de los intercambios comerciales, al hilo de la mejoría prevista en la producción mundial y de la esperada recuperación del crédito para la financiación de las exportaciones y las importaciones. De hecho, los indicadores disponibles sobre la evolución del comercio mundial a finales de 2009 apuntan ya a una recuperación, en especial en Asia e Iberoamérica y también en menor medida en las economías avanzadas.

Mientras tanto, en 2009, el volumen de las exportaciones de mercancías descendió en todas las áreas y países. La caída fue mayor que la de la media mundial en Japón, –24,9 por 100, en la Unión Europea, –14,8 por 100, y en Estados Unidos, –13,9 por 100. Por el contrario, los menores descensos se produjeron en los países exportadores de petróleo de Oriente Medio, –4,9 por 100, África, –5,6 por 100, e Iberoamérica, –5,7 por 100. Y también las exportaciones disminuyeron menos que la media en Asia, –11,1 por 100, con China a la cabeza, –10,5 por 100, que se constituyó ya en el primer exportador mundial de mercancías, por delante de Alemania y Estados Unidos que ocuparon respectivamente el segundo y tercer puesto.

En términos nominales, con datos provisionales de Eurostat, las exportaciones de la Unión Europea al resto del mundo disminuyeron un 16,2 por 100 y sus importaciones un 23,3 por 100, con lo que mejoró su saldo negativo. La zona euro, por su parte, consiguió recuperar el saldo positivo (cuadro I-3), con una mayor caída de sus importaciones, del –22,2 por 100, que de sus exportaciones, –18,1 por 100.

En concreto, las exportaciones de la Unión Europea a sus principales clientes cayeron respecto a las realizadas en 2008, salvo para el caso de las ventas a China, que aumentaron un 4,1 por 100 (cuadro I-4). Destacaron las caídas de las exportaciones dirigidas a Rusia, –37,4 por 100, y a Turquía, Estados Unidos y Brasil, de en torno al –18,0 por 100. Las importaciones de la Unión Europea procedentes de sus

CUADRO I-3. COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA ZONA EURO CON TERCEROS PAÍSES, 2008-2009
(Miles de millones de euros)

Conceptos	2008	2009(p)	% variación
Zona euro			
Exportaciones extra UE-16	1.557,3	1.275,4	–18,1
Importaciones extra UE-16	1.611,8	1.253,6	–22,2
Saldo	–54,5	21,8	
Expediciones intraeurozona	1.571,3	1.286,6	–18,1
Unión Europea			
Exportaciones extra UE-27	1.306,5	1.094,4	–16,2
Importaciones extra UE-27	1.565,0	1.199,7	–23,3
Saldo	–258,5	–103,5	
Expediciones intra UE-27	2.708,3	2.183,0	–19,4

(p) Provisional.
Fuente: Eurostat, *Euro-Indicateurs*, marzo 2010.

principales proveedores también cayeron en 2009, en especial las provenientes de Rusia, –35,1 por 100, Brasil y Noruega, –28,5 por 100. El comercio con Suiza, el segundo país cliente tras Estados Unidos, fue el que menos se vio afectado por la crisis y cayó menos del 10,0 por 100. Así, disminuyó el superávit comercial con Estados Unidos, con Suiza y con Turquía, y disminuyó sobre todo el déficit que mantiene con China, Rusia, Noruega, Japón y Brasil. Por Estados miembros, Alemania volvió a registrar el mayor superávit en el comercio intra y extra Unión Europea, y Reino Unido el mayor déficit, destacando que, por primera vez, Francia desbancó a España del segundo puesto de mayores déficit comerciales de la Unión Europea.

CUADRO I-4. COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA CON SUS PRINCIPALES CLIENTES, 2008-2009
(Miles de millones de euros)

	Importación desde			Exportación a			Saldo comercial	
Países	**2008**	**2009**	**% variación**	**2008**	**2009**	**% variación**	**2008**	**2009**
Estados Unidos	186,8	160,0	–14,3	249,9	204,5	–18,2	63,1	44,5
Suiza	80,3	73,8	–8,1	98,0	88,6	–9,6	17,7	14,8
China	247,9	214,7	–13,4	78,4	81,6	4,1	–169,5	–133,1
Rusia	177,9	115,4	–35,1	105,0	65,7	–37,4	–72,9	–49,7
Turquía	46,0	36,1	–21,5	54,1	43,9	–18,9	8,1	7,8
Noruega	95,9	68,7	–28,4	43,8	37,6	–14,2	–52,1	–31,1
Japón	75,2	55,8	–25,8	42,3	36,0	–14,9	–32,9	–19,8
India	29,5	25,4	–13,9	31,6	27,5	–13,0	2,1	2,1
Brasil	35,9	25,6	–28,7	26,3	21,6	–17,9	–9,6	–4,0
Corea del Sur	39,6	32,0	–19,2	25,6	21,5	–16,0	–14,0	–10,5

Fuente: Eurostat, *Euro-Indicateurs*, marzo 2010.

Por lo que se refiere al funcionamiento del sistema multilateral de comercio en 2009, cabe señalar que la séptima reunión ministerial de la OMC, celebrada a finales de 2009 en Ginebra, no consiguió reactivar la Ronda de Doha, ni tampoco se consiguió avanzar en la conclusión con éxito del paquete global de negociaciones en la cita siguiente, de finales de marzo de 2010, con ocasión de la reunión del Comité de Negociaciones Comerciales de la OMC.

No obstante, la mera existencia de esta institución multilateral ha permitido, contrariamente a lo ocurrido en la crisis de los años treinta, suavizar y, sobre todo, acortar la recesión económica mundial, al evitar el surgimiento y el contagio de políticas comerciales aislacionistas y proteccionistas; aunque para salir de la crisis la mayoría de los países hayan adoptado medidas provisionales de apoyo a algunos sectores e industrias que en principio no eran compatibles con las reglas de la OMC. Un ejemplo del compromiso de todos los países miembros con el cumplimiento de las reglas de la OMC es el acuerdo alcanzado a mediados de diciembre de 2009 en relación al "conflicto del plátano", que venía arrastrándose desde julio de 1991 en el marco del GATT y desde febrero de 1996 en el marco de la OMC, en concreto en su órgano de solución de diferencias vinculante en caso de conflicto. Con dicho acuerdo se puso fin al largo conflicto comercial que había enfrentado a países de Centroamérica (Ecuador, Guatemala, Honduras y México) y Estados Unidos con la Unión Europea y su Régimen Preferencial concedido a los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) productores de plátano.

2. Unión Europea

El año 2009 fue un año aún más difícil para la Unión Europea de lo que había resultado el anterior. Los efectos de la crisis económica mundial, con especial reflejo en la economía real y, en particular, en los mercados de trabajo, y la necesidad de articular medidas de respuesta a la crisis por parte de la Unión y de los Estados miembros, se desarrollaron en un marco distinto, tanto institucional, configurado por la nueva Comisión y por un Parlamento recién elegido y con poderes muy reforzados, como constitucional, a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

2.1. PANORAMA INSTITUCIONAL

Para la Unión Europea, 2009 ha sido, desde el punto de vista institucional, un año intenso y difícil. Intenso, ya que, por un lado, entró en vigor el Tratado de Lisboa, lo que conllevó, entre otros extremos, la creación de dos altos cargos institucionales comunitarios y, por otro, se celebraron elecciones al Parlamento Europeo y se renovó la Comisión Europea para el periodo 2010-2014; y difícil, porque todo ello, aconteció en un contexto de crisis económica que estaba produciendo intensos ajustes tanto en las economías como en los mercados de trabajo de los Estados miembros, a pesar de que en los últimos meses del año, se pudieron constatar tímidos síntomas de recuperación

que, en cualquier caso, para ser tenidos en consideración, se han de consolidar durante 2010, como así se señala desde las distintas instituciones comunitarias[3].

Por su parte, durante 2009, la respuesta europea para hacer frente a la crisis estuvo caracterizada, en buena medida, por un mayor protagonismo de los Estados miembros sobre las instituciones comunitarias en lo que a la búsqueda y adopción de medidas paliativas específicas se refiere, y por un clima de débil coordinación entre éstos y aquellas, lo que provocó, en este caso, que la eficacia de las medidas o políticas adoptadas para contrarrestar los negativos efectos de ésta fuera, en términos generales, insuficiente[4]. Asimismo, el escaso peso específico que ostenta la Unión Europea como región, más allá de las presencias nacionales, en la escena internacional y en concreto en el seno del G-20, condicionó, en cierto modo, esta respuesta.

Dicho clima de débil coordinación entre las partes implicadas puso de manifiesto la debilidad institucional de la Unión Europea, causada, entre otros extremos, por su falta de liderazgo, originada principalmente por la dificultad de adoptar una guía de actuación única al haber veintisiete Estados miembros que difieren a menudo en sus posiciones, por su todavía poco sólida construcción política y por el desequilibrio existente entre su política monetaria y fiscal.

Entrada en vigor del Tratado de Lisboa

El día 1 de diciembre de 2009, el Tratado de Lisboa entró finalmente en vigor[5] con casi un año de retraso. Concluía así un periodo de parálisis institucional de la Unión Europea, cuyas raíces se pueden situar principalmente en el "no" irlandés al Tratado de Lisboa de junio de 2008 y en los "noes" francés y holandés al Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa.

Tras haber superado diversos obstáculos en los últimos años, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a finales de 2009, fue posible por las ratificaciones de Irlanda y Polonia durante el mes de octubre y a la ratificación de la República Checa en el mes de noviembre.

En definitiva, el Tratado de Lisboa representa un paso hacia delante en el proceso de construcción de una Unión Europea más política, más transparente y más inteligible para los ciudadanos resultando un instrumento institucional de calado para luchar contra la crisis, dando mayor protagonismo a la Unión Europea en la escena internacional.

En virtud de la aplicación del Tratado se crearon dos nuevas figuras institucionales[6]: el Presidente Permanente del Consejo de la Unión Europea, que recayó en el primer

3. Para un mayor detalle, véanse capítulo I.2.2 y capítulo II.1.1 de esta Memoria.
4. Como se apunta a continuación, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a finales de 2009, puede constituir una valiosa herramienta para intentar corregir los mencionados desequilibrios en la respuesta europea a la crisis, resultando más efectiva.
5. El Tratado de Lisboa, tenía prevista su entrada en vigor el 1 de enero de 2009.
6. Ambos cargos fueron designados en una cumbre extraordinaria del Consejo Europeo llevada a cabo el 19 de noviembre de 2009 en Bruselas y serían oficiales y plenamente operativos a partir de la entrada en vigor el Tratado de Lisboa.

ministro belga, Herman Van Rompuy, y el Alto Representante de Política Exterior de la Unión Europea, que recayó en la Comisaria de Comercio, la británica Catherine Ashton.

Entre otros muchos cambios, el Tratado supone una nueva ponderación de los votos entre los Estados miembros, la ampliación de las competencias de la Comisión y una presencia mucho mayor del Parlamento en el proceso legislativo. Asimismo, un nuevo mecanismo de petición va a brindar a los ciudadanos la posibilidad de influir directamente en la política europea[7], y además la Carta de los Derechos Fundamentales pasará a ser jurídicamente vinculante desde la entrada en vigor del mismo.

Elecciones al Parlamento Europeo

Las elecciones al Parlamento Europeo tuvieron lugar entre el 4 y el 7 de junio de 2009. La participación de los ciudadanos europeos en estas elecciones fue del 42,9 por 100; en España fue casi dos puntos más que la media, del 44,8 por 100. A este respecto, cabe señalar que ambas cifras discurren en constante descenso desde la participación del 61,0 por 100 y del 68,5 por 100, en las primeras elecciones al Parlamento Europeo celebradas en Europa y en España en 1979 y en 1987, respectivamente. Dicho descenso en la participación, puso de manifiesto, por un lado, el progresivo distanciamiento de la Unión Europea respecto de sus ciudadanos y por otro, la paulatina pérdida de interés por parte de éstos acerca de lo que acontece en el seno de ésta.

El Parlamento Europeo, gracias a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, afrontaba su VII Legislatura con un aumento de competencias, principalmente en tres temas: el establecimiento del presupuesto de la Unión, la política agrícola y los asuntos de justicia e interior, situándose, por norma general, en pie de igualdad con el Consejo.

Nueva Comisión Europea

En 2009 se renovó la Comisión Europea[8]. Dicha renovación se desarrolló en un clima de gran incertidumbre, derivada de la entrada o no en vigor del Tratado de Lisboa, que condicionaba tanto la propia elección del Presidente como de la composición del colegio de Comisarios. Tras su reelección para un segundo mandato, Durao Barroso, anunció que el nuevo colegio de Comisarios estaría compuesto por 27 miembros, uno por cada Estado miembro, incluidos el Presidente y siete Vicepresidentes. Ello suponía la creación de nuevas carteras: acción por el clima; asuntos de interior; justicia, derechos fundamentales y ciudadanía y se reconfiguraban otras tantas carteras: educación, cultura, multilingüismo y juventud; salud y política de consumidores; industria y espíritu emprendedor; investigación, innovación y ciencia; cooperación

7. Dicho mecanismo se denomina "Iniciativa del millón de ciudadanos", e implica que un millón de ciudadanos podrán pedir a la Comisión Europea que legisle sobre un determinado asunto.
8. El inicio del mandato de la nueva Comisión, previsto para el 1 de noviembre de 2009, se demoró hasta el 11 de febrero de 2010 cuando el Consejo Europeo de forma extraordinaria nombró definitivamente a ésta, previa aprobación por el Parlamento Europeo el 9 de febrero. Dicha demora se produjo como consecuencia de diversas razones, entre ellas, la incertidumbre sobre la entrada o no en vigor del Tratado de Lisboa y la renuncia del cargo de Comisaria de Rumiana Jeleva.

internacional, ayuda humanitaria y respuesta a la crisis. El programa de trabajo de la nueva Comisión recalcó la necesidad de un liderazgo de la Unión Europea que modelase la globalización con arreglo a los valores e intereses de la Unión, prestando especial atención a los ciudadanos. Asimismo, recalcó cinco retos clave a los que se enfrentaba ésta (recuadro I-2), que se articularían en un marco decenal del que resultaría una estrategia con el horizonte de diez años[9], dando nuevo vigor a la economía social de mercado inclusiva, rasgo distintivo del modelo europeo.

RECUADRO I-2. RETOS CLAVE PARA LA UNIÓN EUROPEA

1. Reactivar el crecimiento económico actual y garantizar la sostenibilidad a largo plazo y la competitividad de cara al futuro.
2. Combatir el desempleo y reforzar la cohesión social.
3. Conseguir que el reto de una Europa sostenible aporte una ventaja competitiva.
4. Garantizar la seguridad de los europeos.
5. Reforzar la ciudadanía y la participación de la Unión Europea.

Fuente: Comisión Europea.

2.1.1. Balance de las presidencias del Consejo

Durante 2009, la presidencia del Consejo de la Unión Europea fue ostentada por la República Checa en el primer semestre y por Suecia en el segundo.

Presidencia checa

El 1 de enero de 2009 la República Checa tomó el relevo de Francia en la presidencia semestral del Consejo de la Unión Europea. Sus prioridades se basaban en un programa común de 18 meses, presentado el 30 de junio de 2008, que compartía con Francia y Suecia, en el que se delimitaban cuatro ámbitos de acción prioritaria[10]. No obstante, la República Checa determinó tres ejes de actuación prioritarios a los que denominó "la triple E": economía, energía y las relaciones exteriores[11].

En relación a la economía, la prioridad era coordinar la salida de la Unión Europea de la recesión y reforzar la participación europea en la negociación internacional para reformar el sistema financiero mundial y fortalecer el FMI. En cuanto a la energía, el principal objetivo era garantizar el suministro energético continental frente a suministradores inciertos (Rusia). Finalmente, por lo que atañe a las relaciones

9. Véase capítulo I.2.3.3 de esta Memoria.
10. Véase Memoria CES 2008, capítulo II.2.1.1.
11. Informalmente hay una cuarta E: desmontar la desconfianza que la República Checa despierta entre sus socios por su euroescepticismo manifiesto.

exteriores, se desarrollaría la política exterior de los veintisiete, con especial atención a garantizar la estabilidad de los Balcanes.

El Consejo Europeo de primavera 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. Asimismo, insistió en la necesidad de superar las dificultades de forma conjunta y coordinada, constatando que las medidas adoptadas estaban empezando a dar resultado. El Consejo también hizo explícita su preocupación por el elevado nivel de desempleo, lo que motivó la celebración de varios encuentros sobre empleo, previos a la celebración de la Cumbre sobre el Empleo, celebrada en Praga, en mayo de 2009, y en la que se establecieron las líneas prioritarias para afrontar la crisis del empleo en la Unión[12].

En el plano institucional, el Consejo aceptó las condiciones de Irlanda para la celebración de un segundo referéndum para la ratificación del Tratado de Lisboa y se comprometió a ofrecer las garantías jurídicas necesarias para su cumplimiento. Finalmente, el Consejo Europeo prestó una especial atención a la situación de la inmigración ilegal en el área mediterránea, subrayando la urgencia de buscar una respuesta europea más eficaz a estos problemas[13] y se comprometió a impulsar la recién creada Asociación Oriental con los países del Este de Europa.

El 1 de julio de 2009 Suecia tomó el relevo de la presidencia del Consejo de la Unión Europea. El acuerdo sobre la posición común de la Unión Europea de cara a la Cumbre de Copenhague de diciembre de 2009 sobre cambio climático[14], que sucedería al Protocolo de Kyoto, fue la principal prioridad de esta presidencia. Los resultados de la Cumbre de Copenhague no respondieron a las expectativas europeas, lo que reflejó, una vez más, el reducido peso específico de la Unión en el panorama internacional.

Presidencia sueca

Por otro lado, la salida de la crisis también fue una cuestión esencial para la presidencia tanto por su propia importancia como por la forma en la que ésta condiciona el margen de maniobra en otras políticas. A este respecto, el Consejo Europeo evaluó la situación económica y las respuestas ofrecidas para paliar la crisis económica e hizo un llamamiento al FMI para que considerase la puesta en marcha de distintos instrumentos para que el sector financiero compartiese con la sociedad sus beneficios y sus riesgos, tanto en los tiempos de bonanza, como en los momentos de dificultad.

También se dio gran importancia a la dimensión externa de la Unión Europea, con un fuerte impulso, en concreto, a la implantación de la Asociación Oriental de la Unión

12. Véase un mayor detalle de estos aspectos en el capítulo II.1.1 de esta Memoria.

13. Tomando como referencia la Política Europea de Inmigración e impulsando el diálogo y la cooperación con los países de origen y tránsito. En concreto, el Consejo pidió que se refuercen las operaciones de control coordinadas por FRONTEX y consideró necesaria la creación de una Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

14. Para más detalle, véase capítulo III.4.1.1 de esta Memoria.

Europea con los países vecinos del este de Europa, aspecto valorado muy positivamente por el Consejo Europeo. Finalmente, el Consejo Europeo adoptó el Programa de Estocolmo[15] para el desarrollo del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia durante el periodo 2010-2014.

Presidencia española

El 1 de enero de 2010 comenzó la que iba a ser durante el primer semestre del año la cuarta presidencia española del Consejo de la Unión Europea[16]. Cabe recordar que, desde su adhesión a las Comunidades Económicas Europeas en 1986, España ha ejercido la presidencia en tres ocasiones: 1989, 1995 y 2002.

Resulta necesario destacar el carácter innovador de la cuarta presidencia española del Consejo ya que, por primera vez en la historia de la Unión y conforme a lo establecido en el Tratado de Lisboa[17], ésta se va a desarrollar en equipo, junto a Bélgica y Hungría. Las presidencias de turno que se sucedan desde enero de 2010 en adelante, se enmarcarán dentro del ámbito de la presidencia permanente del Consejo, figura creada en virtud del Tratado de Lisboa que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

Así, las prioridades de la presidencia española junto con la belga y la húngara fueron establecidas en un programa común de 18 meses[18], que se dividía en dos partes: la primera contenía el marco estratégico (recuadro I-3), que situaba, por un lado, las prioridades de trabajo conforme al contexto y a las necesidades del momento y, por otro, detallaba los objetivos de más largo alcance, mientras que la segunda contenía el programa operativo, en el cual se presentaban las cuestiones concretas que debería abordar el Consejo de la Unión Europea a lo largo de los 18 meses.

Las tres anteriores presidencias españolas del Consejo de la Unión Europea habían afrontado una serie de retos importantes en el proceso de integración europea, como la organización de la ampliación en 1989, la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y la dimensión exterior en 1995, y el lanzamiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, la lucha contra el terrorismo y la inmigración ilegal, así como la puesta en circulación de la moneda única europea en 2002.

15. Éste sustituye al Programa de La Haya y se trata de un texto importante para reforzar la ciudadanía europea del siglo XXI.
16. La presidencia española del Consejo se constituyó mediante la aprobación, por el Consejo de Ministros, de sendos reales decretos de 20 de octubre de 2008 y 23 de enero de 2009, que crearon un Comité Organizador y una Comisión Delegada del Gobierno respectivamente.
17. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se eliminaban las presidencias rotatorias, estableciendo un Presidente del Consejo con carácter estable. Por lo tanto, España junto a Bélgica y Hungría, ejercerá la responsabilidad de presidir el Consejo de la Unión Europea en el marco del nuevo sistema "trío" de presidencias sucesivas *troika*-durante 18 meses, desde el 1 de enero de 2010 hasta el 30 de junio de 2011.
18. Consejo de la Unión Europea. "Programa de 18 meses de las presidencias española, belga y húngara". Bruselas, 27 de noviembre de 2009.

RECUADRO I-3. MARCO ESTRATÉGICO DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

- La revisión de la Estrategia de Lisboa para construir una Europa capaz de superar la crisis y promover el crecimiento sostenible y el empleo, la innovación y la competitividad.
- Una mejor supervisión de los mercados financieros.
- Una agenda social más amplia, con especial atención a la juventud, la igualdad de género y la lucha contra la pobreza.
- Aplicación y posible revisión del paquete de medidas sobre la energía y el cambio climático a la luz de los resultados de la Conferencia de Copenhague.
- Aplicación efectiva del Programa de Estocolmo para un espacio de libertad, seguridad y justicia que incluya el desarrollo de una política europea de inmigración y asilo.
- Aumento de la efectividad, coherencia y perceptibilidad de la acción exterior de la Unión Europea y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Del mismo modo, esta cuarta presidencia española también se enfrenta a retos importantes, al confluir nuevos elementos en el panorama comunitario como una crisis económica mundial, que afecta de forma directa a Europa, una Unión de veintisiete Estados miembros, frente a doce o quince de las anteriores presidencias; un nuevo marco institucional con nuevo Parlamento y Comisión, y un nuevo marco constitucional, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. El Consejo de Ministros del 13 de agosto de 2009 acordó que los principales retos o ejes de actuación del programa semestral de la presidencia española serían: 1) Lograr la plena y eficaz aplicación del Tratado de Lisboa; 2) Afianzar la recuperación económica en Europa mediante una mayor coordinación de todos los Estados miembros y la aprobación de la Estrategia europea de crecimiento sostenible en el horizonte 2020; 3) Reforzar la presencia e influencia de la Unión Europea en la nueva realidad internacional, con la celebración de numerosas cumbres multilaterales y bilaterales; y 4) Situar a los ciudadanos europeos en el centro de las políticas de la Unión.

Tras el inicio de la presidencia española el 1 de enero de 2010, en febrero tuvo lugar una reunión extraordinaria del Consejo Europeo, en la que se abordaron, como temas centrales: las vías para una pronta salida de la crisis, con la cuestión del refuerzo de la coordinación de las políticas económicas de los veintisiete como eje central del debate, el diseño y posterior aprobación de una nueva estrategia de la Unión Europea para los próximos diez años llamada a sustituir a la Estrategia de Lisboa, como más adelante se apuntará, y la búsqueda de soluciones urgentes para solventar la crisis financiera griega y sus efectos sobre otras economías de la zona euro, cuestión que se convirtió en el principal objeto de debate del Consejo[19]. Posteriormente, durante los días 25 y 26 de marzo, se celebró el Consejo Europeo de Primavera, que tuvo como

19. Para más detalle, véase capítulo I.2.3.2 de esta Memoria.

eje central el debate sobre la nueva estrategia de la Unión Europea para el empleo y el crecimiento "UE 2020" que está llamada a sustituir a la Estrategia de Lisboa 2010[20].

2.2. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PREVISIONES

Durante 2009, la crisis económica que comenzó a finales de 2007 y se agravó en 2008 se ha consolidado sin excepciones, aunque en distinto grado, en todos los países de la Unión Europea. Tal y como apuntaban las previsiones del año pasado de la Comisión Europea[21], los principales indicadores macroeconómicos de los Estados miembros han caído de tal manera que se puede considerar que la Unión Europea está ante uno de los momentos económicos más delicados desde su creación, con las consiguientes repercusiones en el ámbito social (cuadro I-5).

Con relación al PIB, este cayó un 4,2 por 100 en 2009, si bien para 2010 se espera volver a la senda del crecimiento con un incremento del 1,0 por 100. Entre los distintos países destacan por su comportamiento extremadamente negativo las tres repúblicas bálticas, con caídas superiores al 14,0 por 100, al igual que grandes economías como Alemania, Italia y Reino Unido con bajadas de en torno al 5,0 por 100. Mientras que en 2009 solamente Polonia consiguió mantener una variación anual positiva, para 2010 se prevé que sean 21 los Estados miembros que la alcancen. Aun así, en dicho año, tanto Grecia como Letonia tendrán que afrontar previsiblemente descensos del 3,0 y 3,5 por 100 respectivamente.

En cuanto a la tasa de desempleo, entre 2008 y 2009, esta ha pasado del 7,0 al 8,9 por 100 en la Unión Europea (cinco décimas menos que en la zona euro), y se espera que alcance el 9,8 por 100 en 2010. En 2009 la totalidad de los Estados miembros vieron aumentar su desempleo y, al igual que en 2008, España volvió a destacar sobre todos los demás con una tasa del 18,0 por 100. Le siguen las tres repúblicas bálticas, Eslovaquia e Irlanda, todas ellas con tasas superiores al 12,0 por 100. Para 2010 se prevé que nuevamente todos los socios comunitarios vean aumentar esta tasa, si bien para dicho año sería Letonia la que desbancase a España en este aspecto con una tasa del 20,6 por 100.

La tasa de inflación, por su parte, ha experimentado una considerable caída en la Unión Europea desde el 3,7 por 100 de 2008, al 1,0 por 100 de 2009 (0,3 por 100 en la zona euro), si bien para 2010 se espera que alcance el 1,8 por 100. En 2009 todos los países socios vieron descender su tasa de inflación, en varios casos de forma abrupta, llegando a producirse en tres países inflación negativa: Irlanda, Portugal y España. En 2010 las tasas de inflación de la gran mayoría de los Estados miembros aumentarán, aunque en algunos de ellos ocurrirá todo lo contrario, sobresaliendo los casos de Letonia y Lituania, que pasarán a tener inflación negativa.

20. Respecto de la estrategia "UE 2020", se fijaron en el Consejo los objetivos concretos a alcanzar en materia de empleo, investigación y cambio climático, en cambio, se aplazó la fijación de objetivos cuantificados en materia de educación y pobreza.

21. Véase Memoria CES 2008, capítulo I.2.2.

CUADRO I-5. PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2008-2010

(En porcentaje)

	Variación del PIB			Tasa de desempleo			Tasa de inflación(1)			Déficit público(2)		
Estados miembros	**2008**	**2009 (e)**	**2010 (p)**	**2008**	**2009 (e)**	**2010 (p)**	**2008**	**2009 (e)**	**2010 (p)**	**2008**	**2009 (e)**	**2010 (p)**
Alemania	1,3	–5,0	1,2	7,3	7,5	7,8	2,8	0,2	1,3	0,0	–3,3	–5,0
Austria	2,0	–3,6	1,3	3,8	4,8	5,1	3,2	0,4	1,3	–0,4	–3,4	–4,7
Bélgica	1,0	–3,1	1,3	7,0	7,9	8,8	4,5	0,0	1,6	–1,2	–6,0	–5,0
España	**0,9**	**–3,6**	**–0,4**	**11,3**	**18,0**	**19,7**	**4,1**	**–0,3**	**1,6**	**–4,1**	**–11,2**	**–9,8**
Eslovenia	3,5	–7,8	1,1	4,4	5,9	7,0	5,5	0,9	1,8	–1,7	–5,5	–6,1
Finlandia	1,2	–7,8	1,4	6,4	8,2	9,5	3,9	1,6	1,7	4,2	–2,2	–3,8
Francia	0,4	–2,2	1,3	7,8	9,5	10,2	3,2	0,1	1,4	–3,3	–7,5	–8,0
Grecia	2,0	–2,0	–3,0	7,7	9,5	11,8	4,2	1,3	3,1	–7,7	–13,6	–9,3
Holanda	2,0	–4,0	1,3	2,8	3,4	4,9	2,2	1,0	1,3	0,7	–5,3	–6,3
Irlanda	–3,0	–7,1	–0,9	6,3	11,9	13,8	3,1	–1,7	–1,3	–7,3	–14,3	–11,7
Italia	–1,3	–5,0	0,8	6,7	7,8	8,8	3,5	0,8	1,8	–2,7	–5,3	–5,3
Luxemburgo	0,0	–3,4	2,0	4,9	5,4	6,1	4,1	0,0	2,6	2,9	–0,7	–3,5
Portugal	0,0	–2,7	0,5	7,7	9,6	9,9	2,7	–0,9	1,0	–2,8	–9,4	–8,5
Chipre	3,6	–1,7	–0,4	3,6	5,3	6,7	4,4	0,2	2,7	0,9	–6,1	–7,1
Eslovaquia	6,2	–4,7	2,7	9,5	12,0	14,1	3,9	0,9	1,3	–2,3	–6,8	–6,0
Malta	2,1	–1,9	1,1	5,9	6,9	7,3	4,7	1,8	2,0	–4,5	–3,8	–4,3
Zona euro	**0,6**	**–4,1**	**0,9**	**7,5**	**9,4**	**10,3**	**3,3**	**0,3**	**1,5**	**–2,0**	**–6,3**	**–6,6**
Dinamarca	–0,9	–4,9	1,6	3,3	6,0	6,9	3,6	1,1	2,3	3,4	–2,7	–5,5
Reino Unido	0,5	–4,9	1,2	5,6	7,6	7,8	3,6	2,2	2,4	–4,9	–11,5	–12,0
Suecia	–0,2	–4,9	1,8	6,2	8,3	9,2	3,3	1,9	1,7	2,5	–0,5	–2,1
Estonia	–3,6	–14,1	0,9	5,5	13,8	15,8	10,6	0,2	1,3	–2,7	–1,7	–2,4
Hungría	0,6	–6,3	0,0	7,8	10,0	10,8	6,0	4,0	4,6	–3,8	–4,0	–4,1
Letonia	–4,6	–18,0	–3,5	7,5	17,1	20,6	15,3	3,3	–3,2	–4,1	–9,0	–8,6
Lituania	2,8	–15,0	–0,6	5,8	13,7	16,7	11,1	4,2	–0,1	–3,3	–8,9	–8,4
Polonia	5,0	1,7	2,7	7,1	8,2	9,2	4,2	4,0	2,4	–3,7	–7,1	–7,3
Rep. Checa	2,5	–4,2	1,6	4,4	6,7	8,3	6,3	0,6	1,0	–2,7	–5,9	–5,7
Bulgaria	6,0	–5,0	0,0	5,6	6,8	7,9	12,0	2,5	2,3	1,8	–3,9	–2,8
Rumanía	7,3	–7,1	0,8	5,8	6,9	8,5	7,9	5,6	4,3	–5,4	–8,3	–8,0
UE-27	**0,7**	**–4,2**	**1,0**	**7,0**	**8,9**	**9,8**	**3,7**	**1,0**	**1,8**	**–2,3**	**–6,8**	**–7,2**

(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 2009-2010,* mayo 2010.

Por último, en lo que se refiere al déficit público, en 2009 se registró un notable aumento del mismo en la Unión Europea (del –2,3 al –6,8 por 100 del PIB), esperándose incluso un empeoramiento de la ratio para 2010, llegando al –7,2 por 100 del PIB. Como cabía esperar, todos los Estados miembros incurrieron en déficit, alcanzando en cuatro de ellos los dos dígitos: Irlanda, Grecia, Reino Unido y España. Para 2010 las estimaciones prevén cierta convergencia de esta ratio a nivel europeo, mientras que la mayoría de los países con mayor déficit experimentarán cierta reducción de éste, los que lo habían mantenido a un nivel más bajo lo verán aumentar. En este año el número de Estados miembros con un déficit superior al 10,0 por 100 del PIB se reducirá a dos: Reino Unido e Irlanda, aunque España lo rozará (–9,8 por 100).

2.3. POLÍTICA ECONÓMICA

El año 2009 estuvo marcado por la respuesta de la Unión Europea a la crisis, tanto desde el ámbito comunitario como de los propios Estados miembros. La principal consecuencia del estímulo de la actividad fue el mencionado intenso crecimiento de los déficit públicos, surgiendo el debate sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por su parte, el Banco Central Europeo (BCE) se concentró a lo largo del año en normalizar progresivamente el funcionamiento de los mercados monetarios y asegurar la provisión de liquidez. De cara al futuro, 2009 resultó determinante en el avance de los trabajos sobre el diseño y planteamiento de una nueva estrategia de crecimiento sostenible de cara a 2020.

En cualquier caso, el protagonismo de las políticas de demanda como motor de la recuperación económica ha planteado la reflexión sobre el papel de las políticas públicas de estímulo fiscal y su grado de coordinación y ha puesto de manifiesto las dificultades de gestión y la necesidad de una auténtica política económica para la Unión Europea.

2.3.1. Efectos y consecuencias de la crisis: reformulación de la política económica de la Unión Europea

La intensidad y rapidez con que los efectos de la crisis financiera se empezaron a trasladar a la economía real obligaron a la Unión Europea, en diciembre de 2008, a aprobar una respuesta conjunta y coordinada entre los Estados miembros que se materializó en el Plan europeo de recuperación económica (PERE)[22], cuyo objetivo principal era asentar unos principios de acción comunes para revertir la desaceleración económica y retomar la senda de crecimiento de la actividad y el empleo.

La respuesta de la Unión Europea ante la crisis

En marzo de 2009, la Comisión presentó una comunicación[23] en la que se recogía un amplio conjunto de medidas dirigidas a restablecer y mantener un sistema financiero

22. Véase Memoria CES 2008, capítulo I.2.3.1.

23. Comisión Europea, *Gestionar la recuperación europea*, COM (2009) 114 final, 14 de marzo de 2009.

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 (cuadro I-6). Con ello, se pretendía dar respuesta a la crisis y contribuir a la recuperación global de la economía europea.

A este respecto, se detallan a continuación algunas de estas líneas de acción: reforma del sistema financiero y refuerzo del sistema de supervisión y regulación a nivel europeo, mitigar los efectos de la crisis sobre la economía real y avanzar en la recuperación económica de forma compatible con el saneamiento de las finanzas públicas.

Reforma del sistema financiero

En relación con el sistema financiero, la Unión Europea adoptó, como parte de una estrategia coordinada, numerosas iniciativas para estabilizar los mercados financieros y devolver la confianza (pautas para la aplicación de los regímenes de garantías[24], operaciones de recapitalización o eliminación de activos tóxicos de los balances). En este contexto, también ocupaban un papel destacado las cuestiones relativas a la supervisión y regulación financiera, que necesariamente debían ensamblarse en las reformas a nivel internacional.

En octubre de 2008, la Comisión Europea había solicitado a un grupo de expertos[25], la realización de un informe, conocido como Informe Larosière, sobre el futuro de la supervisión y regulación comunitaria en materia financiera. El informe contenía un diagnóstico de las causas de la crisis y señalaba un conjunto de áreas prioritarias que requerían un cambio regulatorio[26]. Los ejes centrales de actuación tenían que ver 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 respondía a la necesidad de reforzar la cooperación entre los supervisores europeos, creando un sistema de supervisión más eficiente, integrado y sostenible, dada la fragmentación y complejidad del marco institucional europeo[27], que había resultado insuficiente para mitigar los efectos de la crisis en el sistema financiero europeo.

24. Directiva 2009/14/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 11 de marzo de 2009, por la que se modifica la Directiva 94/19/CE relativa a los sistemas de garantía de depósitos, en lo que respecta al nivel de cobertura y al plazo de pago.

25. El grupo de expertos estaba presidido por Jacques de Larosière, de ahí el nombre del informe, que fue director del FMI y gobernador del Banco de Francia.

26. Entre ellas, el análisis macroprudencial, el refuerzo de los requerimientos de capital, mayores y de mejor calidad establecidos en Basilea 2, la regulación de las agencias de calificación de crédito, los mecanismos de auditoría y seguros, el poder sancionador de los supervisores, el sistema bancario paralelo, la transparencia y estabilidad de los mercados de derivados y los fondos de inversión alternativa, las responsabilidades de los depositarios, las retribuciones de los ejecutivos y las remuneraciones en el sector financiero. Véase también L. Field y D. Pérez, "El Informe del grupo de alto nivel sobre supervisión financiera en la UE: el Informe Larosière" en *Revista de Estabilidad Financiera*, núm. 16, Banco de España.

27. Véase CES, "La reordenación del sistema financiero: una cuestión clave en la nueva arquitectura económica internacional", en *Revista CAUCES*, núm. 10, otoño 2009.

CUADRO I-6. RETOS Y MEDIDAS EUROPEAS PARA SUPERAR LA CRISIS ECONÓMICA

Líneas de actuación		Objetivos	Medidas
Retos para la recuperación económica	**Recuperar la estabilidad y fiabilidad del sistema financiero**	Restaurar la confianza y el crédito.	Mejorar la protección de los depositantes, hacer más fiables las calificaciones de solvencia, incentivar los mercados de titulización y reforzar la solidez y la supervisión de bancos y aseguradoras.
			Restablecer el flujo del crédito a la economía real a través de inyecciones de liquidez y bajadas de tipos.
			Rescatar los activos tóxicos mediante los principios de transparencia, divulgación, valoración y reparto de cargas.
		Conseguir unos mercados financieros responsables y de confianza.	Dotar a la UE de un marco de supervisión que detecte los posibles riesgos y se ocupe de ellos eficazmente.
			Cubrir las «lagunas» de la regulación internacional priorizando la seguridad.
			Defender los derechos de los inversores, consumidores y pymes europeos.
			Mejorar la gestión de riesgos de las empresas financieras y ajustar los incentivos salariales a los resultados sostenibles.
			Garantizar unas sanciones más eficaces de las irregularidades de los mercados.
	Apoyar a la economía real	Aplicar el Plan europeo de recuperación económica.	Ampliar el estímulo presupuestario por parte de los Estados miembros.
			Fomentar la demanda mediante el apoyo a las economías domesticas, las empresas, la inversión pública y la modernización de las infraestructuras.
		Utilizar el mercado único para la recuperación.	Aprovechar las ventajas competitivas en términos de economías de escala y eficiencia que ofrece el mercado interior.
			Aprovecharse de la flexibilidad que ofrecen las normas comunitarias para apoyar la demanda.
		Renovar la economía europea tras la crisis.	Pasar a una economía con bajas emisiones de carbono, ya que cuando la situación mejore las tecnologías y productos verdes serán los mercados punteros.
			Mejorar las estructuras empresariales.
			Gestionar el regreso del actual nivel de intervención estatal en la economía a unos niveles más normales.
	Apoyar a la ciudadanía durante la crisis	Reducir el coste humano de la crisis.	Mantener los puestos de trabajo existentes.
			Asegurar la rápida reintegración en el mercado laboral.
			Apoyar a la población más vulnerable.
			Reforzar la protección social e invertir en infraestructura social y sanitaria.
		Cumbre sobre Empleo para Europa.	Acelerar la recuperación centrándose en la reforma estructural para crear unos mercados de trabajo más flexibles, seguros e inclusivos.
			Acordar un planteamiento concertado para reducir el impacto social de la crisis.
			Consensuar con los interlocutores sociales e interesados la forma de modernizar las políticas sociales en beneficio tanto de trabajadores como de empleadores.

CUADRO I-6. RETOS Y MEDIDAS EUROPEAS PARA SUPERAR LA CRISIS ECONÓMICA *(Continuación)*

Líneas de actuación	Objetivos	Medidas
Refuerzo de la coordinación financiera y comercial en el ámbito internacional	Mejorar el sistema financiero y regulador global.	Mejorar la transparencia y la responsabilidad, así como la eficacia de la regulación.
		Fomentar la integridad de los mercados financieros.
		Reforzar la cooperación internacional en materia de supervisión.
		Reformar las instituciones financieras internacionales.
	Apoyar el crecimiento equilibrado en los mercados globales.	Adelantar la recuperación global a través de la coordinación internacional de las medidas presupuestarias.
		Promover la apertura del comercio.
		Lanzar una iniciativa multilateral sobre financiación comercial.
		Promover el desarrollo global para salir de la crisis y como base para la paz y estabilidad mundiales.

Fuente: Comisión Europea, *Gestionar la recuperación europea,* COM (2009) 114 final, 14 de marzo de 2009.

En base a estas recomendaciones, la Comisión Europea[28] estableció un plan para reformar la regulación y supervisión financiera, en el que planteaba un calendario acelerado de reforma, para que pudiese estar operativo en 2010. La Comisión se hizo eco de la propuesta de diferenciar dos estructuras de supervisión: macroprudencial y microprudencial (recuadro I-4), lo que suponía la creación de dos nuevas instituciones que deberían trabajar coordinadamente: la Junta Europea de Riesgos Sistémicos y el Sistema Europeo de Supervisores Financieros, con competencias para armonizar estándares y promover la aplicación de la legislación europea, así como para dirimir las disputas entre los supervisores nacionales.

RECUADRO I-4. REFORMA DEL MARCO DE SUPERVISIÓN FINANCIERA EN LA UNIÓN EUROPEA

Supervisión macroprudencial

Objetivo: permite detectar debilidades o riesgos potenciales en los sistemas financieros en su conjunto, así como evitar el contagio de crisis financieras en el sistema.

Instrumento: creación de un Consejo Europeo de Riesgo Sistémico, que vigilará y evaluará los riesgos potenciales que para la estabilidad financiera se deriven de la evolución macroeconómica y de la evolución del sistema financiero en su conjunto. Para ello, realizará cuatro funciones:

- Diseñar, recopilar y analizar toda la información necesaria para identificar los riesgos globales del sector financiero.
- Evaluar la importancia de dichos riesgos.
- Emitir alertas y recomendaciones sobre los mismos.
- Asegurarse de que se cumplen las recomendaciones.

Todo ello, en coordinación con las autoridades encargadas de la supervisión diaria de las entidades financieras individuales.

Supervisión microprudencial

Objetivo: salvaguardar la solidez financiera de las empresas financieras individuales y proteger a los consumidores de servicios financieros.

Instrumento: frente a la opción de un supervisor único se ha optado por el denominado Sistema Europeo de Supervisores Financieros, constituido como una red integrada de supervisores financieros, que trabajarán coordinadamente, con mayor convergencia y cooperación y que estará formado por dos grupos:

- El primero, constituido por los actuales comités de supervisores sectoriales para la banca, los seguros y los mercados, convertidos ahora en Autoridades supervisoras europeas.
- El segundo formado por los supervisores nacionales, que por cercanía son los que mejor pueden realizar la supervisión día a día, y mantendrán las competencias de supervisión nacionales.

Las tres nuevas Autoridades supervisoras tendrán poderes efectivos para tomar decisiones por encima de los supervisores nacionales y elaborar normas técnicas con el fin de asegurar una cultura supervisora común en toda el área.

Fuente: Comisión Europea, COM (2009), 252 final, *Supervisión financiera europea.*

28. Comisión Europea, *Supervisión financiera europea,* COM (2009) 252 final.

Tras el Consejo Europeo de junio, en el que se aprobó la propuesta de la Comisión, se abrió un periodo de consultas, tras el cual se anunciaron algunas propuestas legislativas para reforzar la supervisión financiera en Europa y para reformar la legislación de servicios financieros existente, actualmente en fase de trámite parlamentario. El objetivo de las mismas era fortalecer la estabilidad financiera en la Unión Europea, velar por una aplicación coherente de las normas técnicas básicas, detectar en una fase temprana los riesgos que puedan amenazar al sistema y tener una capacidad de actuación colectiva más eficaz en situaciones de emergencia y al resolver conflictos entre supervisores.

Las iniciativas anteriores, junto a otras, actualmente en desarrollo, respondían a los compromisos alcanzados por los líderes del G-20 en las cumbres de Londres y Pittsburg. Por lo que se refiere a los requisitos de capital, estos compromisos incluían crear capital de alta calidad, intensificar la cobertura del riesgo, atenuar los efectos procíclicos y desalentar el apalancamiento, así como reforzar los requisitos de capital relativos al riesgo de liquidez y la provisión frente a futuras pérdidas por riesgo de crédito. También se ha avanzado en la regulación de las agencias de *rating* (registro y supervisión de su funcionamiento) o en la eliminación de los activos tóxicos de los balances bancarios.

A pesar de que desde las instancias europeas se están impulsando cambios que afectarán al sistema financiero europeo, es necesario ir más allá en algunos aspectos cruciales que no terminan de abordarse por falta de acuerdos entre los Estados miembros, y cuyo mayor riesgo es que queden como están. Es el caso de la regulación del sistema de remuneración de los ejecutivos bancarios o de los fondos de cobertura *(hedge funds)*. Esto no hace sino acrecentar los problemas de falta de liderazgo de la Unión Europea para hablar con una voz única sobre estos aspectos, especialmente en la toma de decisiones dentro de la estructura del G-20. Asimismo, cualquier cambio en las estructuras de supervisión y regulación financiera en la Unión Europea afectará a la nueva arquitectura financiera internacional, lo que requiere un mayor esfuerzo de coordinación, no sólo dentro de la Unión, sino en el marco del G-20, considerando además que también existen opiniones contrarias sobre algunos aspectos que requieren una mejor regulación[29].

Impulso fiscal de los Estados miembros

Por lo que se refiere a la economía real, la Unión Europea y, más en concreto, los Estados miembros llevan adoptando desde 2008 numerosas medidas que conforman un estímulo fiscal sin precedentes. Estas medidas discrecionales se enmarcan en el PERE y en las líneas prioritarias de respuesta a la crisis por parte de los Estados miembros definidas por la Comisión, aplicándose bajo los criterios de oportunidad y temporalidad en pos de unos objetivos concretos de recuperación. Asimismo, han actuado de forma conjunta a los estabilizadores automáticos, especialmente efectivos en los Estados miembros de la Unión Europea.

29. Para un mayor detalle sobre la situación y consecuencias de la reforma de la arquitectura financiera internacional, véase en esta Memoria capítulo I.1.1.

CUADRO I-7. MEDIDAS FISCALES EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA EN 2009
(Estimaciones, en porcentaje del PIB nacional)

Ámbito	Alemania	Austria	Bélgica	Bulgaria	Chipre	Dinamarca	Eslovaquia	Eslovenia	España	Estonia	Finlandia	Francia	Grecia	Hoanda
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	–0,2	–0,7	–0,3	0,7	–	–0,3	–0,2	–0,6	–0,47	–	–0,8	–	0,2	–
Deducciones en la base impositiva renta personal	–0,1	–	-	–	–	–	-	–	–	–	–0,1	–	–	–
Contribuciones Sociales	–0,3	–0,1	–	–0,9	–	–	0,4	–	–	0,3	–	–	–	–0,3
Impuesto de sociedades	–	–	–	–	–0,2	–	–	–0,1	–	–	–	-	–	–
Desgravaciones a la inversión	–0,1	–	–	–	–	–	–	–0,3	–	–	–	-	–	–0,2
Otras medidas relativas a impuestos societarios	–	–	–	–	–	–0,1	–	–	–	–	–	–0,2	0,15	–
Impuesto sobre el capital	–	–	–	–	0,1	–	–	–	–	–	–	0,1	0,1	–
Impuesto sobre dividendos	–	–	–	–	–0,5	–	–	–	–	–	–	–0,1	–	–
Impuesto sobre el valor añadido (IVA)	–	–0,1	–0,1	–	–	–	–	–	–0,56	–	–	–	-	–
Impuestos especiales	–	–	–	0,3	0,15	–	0,2	0,9	–	–	0,05	–	0,15	0,1
Medidas relacionadas con vivienda	–	–	–	0,3	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Impuestos medioambientales	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Otras medidas	–	–0,2	–	0,5	–0,12	–	–	–	–0,36	1,1	–	–0,1	0,5	0
Impacto en recaudación fiscal	**–0,7**	**–1,1**	**–0,4**	**0,9**	**–0,57**	**–0,4**	**0,4**	**–0,1**	**–1,39**	**1,4**	**–0,85**	**–0,3**	**1,1**	**–0,4**
Inversión pública	0,3(1)	–	–	0,1	–	0,2	–	–	0,72(1)	–	-	–0,3	–	–
Apoyo a la empresa e industria	0,1	–	–	–	0,13	–	0,1	0,1	0,27	–	0,2	0,1	–	–
Gasto social	–	–	0,1	1,3	–	–	0,5	–	–	0,6	–	0,1	0,2	–
Gasto en vivienda	–	–	–	–	0,1	–	–	–	–	–	0,05	–	–	–
Gasto en infraestructura	–	–	–	–	1,2	0,1	–	–	–	–	0,1	–	–	–0,1
Gasto en investigación	–	–	–	–	–	–	–	0,2	–	–	–	–	–	–
Gasto en educación	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–0,3
Gasto en medidas del mercado laboral	0,1	0,1	0,1	–	–	–	–	0,6	–	0,2	–	0,1	–	–
Gasto en empleo público	–	–	–	–	–	–	–	0,2	–	–	–	–	0,4	–0,1
Gasto en asuntos medioambientales	0,2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Otros gastos	0,2	–	0,1	–	0,15	–	–	0,1	–	0,05	0,05	–	0,2	–
Aumento del gasto público	**0,9**	**0,1**	**0,3**	**1,4**	**1,58**	**0,3**	**0,6**	**1,2**	**0,99**	**0,85**	**0,4**	**0**	**0,8**	**–0,5**

(1) El capítulo de inversión pública en algunos Estados miembros incluye el gasto en infraestructuras.
Fuente: CESifo; *The AEG Report on the European Economy 2010*, a partir del documento de la Comisión Europea *Public Finances in EMU*, 2009.

De esta acción conjunta se deriva un mayor impacto a menor coste en relación a lo que supondría la toma de decisiones independiente por parte de cada uno de los países, si bien se trata de respuestas muy amplias, en las que se han tenido en cuenta las diferencias entre las distintas situaciones nacionales adecuándolas a cada una de ellas. Aunque en distinto grado, todos los países han adoptado medidas de estímulo fiscal, de entre los que destacan, en términos de peso sobre el PIB, los casos de España, Alemania, Reino Unido y Suecia.

Las medidas discrecionales adoptadas a lo largo de 2009 han perseguido diversos fines[30] (cuadro I-7). Por el lado de los ingresos, con el objetivo de estimular el gasto de

30. CESifo; *The AEG Report on the European Economy 2010.*

Hungría	Irlanda	Italia	Letonia	Lituania	Luxemburgo	Malta	Polonia	Portugal	Reino Unido	Rep. Checa	Rumanía	Suecia	Medidas por países según finalidad (en número)	
													Expansión de la economía	Contracción de la economía
–	0,6	–	0,63	-0,45	0,9	-0,2	-0,6	–	-0,3	–	–	-0,6	13	5
–	0,1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	-0,1	3	1
–	–	–	0,34	-0,13	–	–	–	-0,2	–	-0,5	0,8	-0,3	8	4
–	–	-0,1	–	0,4	–	–	–	–	–	–	–	-0,2	4	1
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	-0,2	–	0,2	4	1
0,1	0,3	0,5	–	–	0,3	–	-0,2	-0,1	-0,1	–	–	0,2	5	6
–	0,1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0	4
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2	0
–	0,1	–	1,92	0,9	–	–	–	-0,15	-0,6	–	–	–	5	3
–	0,3	–	0,74	0,65	–	0,3	0,2	–	0,1	–	0,1	–	0	14
–	-0,1	–	–	–	–	–	–	-0,1	–	–	0,1	–	2	2
–	–	–	–	–	–	0,1	–	–	–	–	–	–	0	1
-0,04	0,8	0,1	–	–	0,3	-0,1	–	–	–	–	–	–	6	6
0,06	**2,2**	**0,5**	**3,63**	**1,37**	**1,5**	**0,1**	**-0,6**	**-0,55**	**-0,9**	**-0,7**	**1**	**-0,8**	**15**	**12**
–	-1,2	–	–	–	0,7	0,4	0,9	–	0,2	–	1	–	7	2
–	–	–	–	–	–	–	–	0,2	0,2	–	–	–	9	0
-0,6	-0,4	0,2	2,1	1,38	0,6	–	-0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	–	14	3
–	–	–	–	–	–	0,5	–	–	–	–	–	–	3	0
0,1	–	–	–	–	–	–	–	0,4	–	0,4	–	0,2	7	1
–	–	–	–	–	–	0,1	–	–	–	–	–	0,1	3	0
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0	1
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0,1	7	0
–	-0,3	–	–	-0,7	–	-0,8	–	–	–	–	-0,9	–	2	5
–	–	–	–	–	–	-0,4	–	–	–	–	–	–	1	1
-0,45	-0,1	-0,3	–	-1,4	–	–	-0,7	–	–	-0,6	-1,3	–	7	7
-0,95	**-2**	**-0,1**	**2,1**	**-0,72**	**1,3**	**-0,2**	**0**	**0,8**	**0,6**	**0**	**-1,1**	**0,4**	**17**	**7**

los hogares, la mayoría de los países han aplicado modificaciones en los impuestos personales, contribuciones sociales o impuestos al consumo, principalmente mediante la rebaja de tipos, beneficiando directamente a colectivos específicos. En algunos países se ha producido un descenso en la recaudación de los impuestos societarios, a raíz de la implantación de medidas tendentes a apoyar y fomentar la actividad empresarial.

Con relación al gasto, se ha producido un aumento generalizado de la inversión pública, mayoritariamente destinada a la construcción y renovación de las infraestructuras, aunque también de apoyo a determinados sectores, como la industria y el turismo. Destaca el caso de España, donde, a través del Fondo Estatal de Inversión Local[31], se han

31. El Fondo Estatal de Inversión Local tenía por objeto aumentar la inversión pública en el ámbito local mediante financiación de obras de nueva planificación y ejecución inmediata a lo largo del año 2009.

destinado 8.000 millones de euros en 2009 a inversión pública en el ámbito local, un 0,72 por 100 del PIB. Otros países han diseñado planes específicos destinados a fines tan diversos como el transporte verde, los barrios deprimidos y las infraestructuras energéticas y de telecomunicaciones. También ha sido mayoritario el incremento en el gasto social, cuyos principales destinatarios han sido los hogares con rentas bajas, pensionistas y desempleados, así como el gasto en políticas de mercado de trabajo[32].

Así, el apoyo de la política fiscal a la economía europea en el periodo 2009-2010 supondrá en torno al 5,0 por 100 del PIB europeo, del cual un 3,2 por 100 se deriva de la actuación de los estabilizadores automáticos. La puesta en marcha de los estabilizadores automáticos por parte de los Estados miembros garantiza un efecto contracíclico que ayuda a frenar los efectos de la crisis. En este contexto, las previsiones sobre el déficit público apuntan a un aumento desde el 0,8 al 7,2 por 100 del PIB entre 2007 y 2010 (del 0,6 al 6,6 por 100 en la zona euro). Por su parte, las medidas de estímulo fiscal adoptadas se estima que supondrán un 1,1 y 0,7 por 100 del PIB de 2009 y 2010 respectivamente, lo que supondría un crecimiento del 0,75 y 0,33 por 100 en dichos años[33].

La sostenibilidad de las cuentas públicas y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento, tal y como se planteó originariamente, limita en la Unión Europea la capacidad de utilizar el gasto público como medida reactivadora de la producción. En efecto, la Unión Europea, que no posee competencia directa sobre los presupuestos de los Estados miembros, estaría restringiendo la capacidad de estos últimos de manejar la política fiscal como instrumento de estímulo de la demanda en las fases de fuerte desaceleración del ciclo.

Sin embargo, parece existir un consenso generalizado en que la crisis exigía un estímulo del consumo y de la inversión para poder retornar a la senda del crecimiento. Así, los planes de estímulo han repercutido como se esperaba sobre la demanda interna, pero también sobre la externa, tal y como se desprende por ejemplo del aumento de las exportaciones en el sector del automóvil gracias a las medidas de impulso al sector que se han tomado en muchos países.

La consecuencia de este estímulo de la actividad ha sido el mencionado intenso crecimiento de los déficit públicos. Así, en 2009, el saldo negativo de las cuentas públicas en la Unión Europea fue del 6,8 por 100 del PIB, en la eurozona del 6,3 por 100, del 3,3 por 100 en Alemania y del 7,5 por 100 en Francia, destacando el déficit superior al 11,0 por 100 del PIB en Grecia, España, Irlanda y Reino Unido. La deuda pública, por su parte, también se ha incrementado en gran medida, al situarse en la UE-27 en el 73,6 por 100 del PIB, en la eurozona en el 78,7 por 100, en Francia en el 77,6 por 100 y en Alemania en el 73,2 por 100. La economía española, por su parte, con una

32. A este respecto, para un mayor detalle, véase el capítulo II.1.1 de esta Memoria.

33. Comisión Europea *Public Finances in EMU*, 2009.

posición de partida saneada de sus finanzas públicas antes de la crisis, registró un nivel de deuda equivalente al 53,0 por del PIB, más de 20 puntos porcentuales inferior a la de las grandes economías europeas.

Cabe preguntarse sin embargo por la sostenibilidad de esta evolución al alza. En un principio, salvo Grecia, ningún Estado miembro encontraba dificultades para vender sus títulos de deuda en los mercados a un tipo de interés históricamente bajo, lo que hacía muy improbable el riesgo de incumplimiento de pagos por parte de los Estados miembros.

Sin embargo, el retraso y las dudas en el rescate urgente que requería la economía griega, debido a la ausencia de una eficaz gobernanza económica en la Unión Europea y por motivos de interés electoralista en Alemania y Reino Unido, llegaron a poner en peligro, a primeros de mayo de 2010, al conjunto de la construcción monetaria y a la propia supervivencia del euro.

Rescate de Grecia

En efecto, el ocultamiento por parte de Grecia de su elevado déficit fiscal en los últimos años, del –13,6 por 100 del PIB en 2009 según las últimas cifras revisadas hasta entonces continuamente al alza, junto con una deuda pública que doblaba el límite máximo del 60,0 por 100 del PIB exigido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento llevaron a un posible escenario de suspensión de pagos de la misma que se reflejó en un desplome de su valoración por parte de las agencias de calificación hasta el nivel de "bonos basura", con el consiguiente fuerte aumento del diferencial del bono griego con el alemán, que es el de referencia. Ante el vencimiento, el 19 de mayo de 2010, de un paquete del volumen de dicha deuda, y para evitar la posible suspensión de pagos de la economía griega y sus consecuencias sobre los bancos europeos que acumulan deuda helena y, en definitiva, sobre la estabilidad de la zona euro, la Unión Europea, o más bien sus Estados miembros, dado que ninguna institución de la Unión ejercía el liderazgo institucional, decidieron rescatar a la economía griega ya desde el 11 de febrero.

Pero, como se ha adelantado, las diferencias de opinión y de intereses en el seno de la Unión Europea, y la consiguiente demora para concretar el acuerdo y las condiciones del rescate hasta primeros de mayo, provocaron que se fuese incrementando el monto del rescate necesario hasta los 110.000 millones de euros en el periodo 2010-2012 para, junto con el plan de ajuste heleno establecido, solucionar los problemas económicos y financieros de Grecia, devolver la confianza a los mercados y restaurar la estabilidad de la zona euro. De hecho, no fue hasta el 10 de mayo cuando con el acuerdo alcanzado en la reunión del Consejo de Ministros de Economía y Hacienda de la Unión Europea (Ecofin) se consiguió frenar la especulación y con ello alcanzar la estabilidad financiera de la Unión Europea y, en particular, del euro.

El acuerdo a grandes rasgos consiste en la puesta en marcha de un mecanismo de asistencia financiera, dotado con 750.000 millones de euros procedentes de la Unión Europea y del FMI, para ayudar a los Estados miembros que tengan dificultades para renovar sus

emisiones de deuda o tengan que hacerlo a precios muy elevados. El BCE, por su parte, tomó la decisión de adquirir deuda pública y privada mientras persistiesen los comportamientos especulativos en los mercados de deuda. Con todo ello, se consiguió frenar el fuerte aumento que se estaba produciendo en el coste de la deuda soberana de Estados miembros como Portugal e Irlanda y, en menor medida, de España, Italia y Reino Unido.

No obstante, el debate se mantiene cuando se analiza el incremento previsto de la deuda a largo plazo. Para algunos, entre los que se encuentran la Comisión Europea y el FMI, la recuperación de la actividad económica no será de por sí lo suficientemente fuerte como para reconducir la deuda a un nivel sostenible. Para otros, las nuevas inversiones propiciadas por el empréstito supondrán un mayor crecimiento económico que permitirá reabsorber la deuda hasta un nivel adecuado.

En lo que sí que parece haber coincidencia de opiniones es en que se ha reducido el margen para seguir implementando una política fiscal de incremento del gasto público si los ingresos no aumentan suficientemente. El riesgo es que el necesario ajuste se produzca antes de tiempo. La fecha de 2013 exigida por la Comisión Europea para reconducir los déficit al 3,0 por 100 del PIB puede ser demasiado temprana y cortar la incipiente recuperación europea.

En cuanto a la política monetaria, dado que la inflación no supone un problema a corto plazo, el BCE estima que el nivel actual de los tipos de interés va a ser el adecuado por lo menos durante todo el año 2010. Aquí surge también el tema de oportunidad del mantenimiento de una política monetaria laxa durante un tiempo excesivo que lleve a la creación de burbujas especulativas, tal y como ocurrió con la actuación de la Reserva Federal de Estados Unidos tras el pinchazo de la llamada burbuja tecnológica en el año 2000 con la fuerte reducción y su mantenimiento durante varios años de los tipos de interés en un nivel muy bajo.

En definitiva, la política económica de la Unión Europea, monetaria y fiscal, debería volverse más restrictiva sólo cuando el ritmo de crecimiento sea sólido y, en todo caso, siempre que el alto desempleo actual tienda a reducirse hasta niveles que permitan un incremento del consumo privado.

Una condición necesaria: la mejora de la gobernanza económica en la Unión Europea

La Unión Europea está respondiendo a la crisis económica actual conforme a sus tratados y con sus limitados instrumentos, lo que ha puesto en primer plano las debilidades de la llamada gobernanza económica del proyecto europeo y, en concreto, las dificultades por las que atraviesa el proceso de construcción europea a la hora de gestionar de forma eficaz las respuestas comunitarias encaminadas a lograr el inicio de la recuperación de la economía y del empleo.

Como se ha manifestado, la nueva Estrategia Europa 2020 va a definir las líneas básicas de la política económica de la Unión Europea en la próxima década en el marco del Tratado de Lisboa. Cabe esperar que esta política sea más europea, en el sentido de ser

capaz de superar la falta de competencias de la Unión Europea en materia de gestión macroeconómica y los problemas de coordinación del conjunto de medidas que están adoptando cada Estado miembro para enfrentarse a la crisis económica.

En efecto, es bien conocida la falta de una política macroeconómica común en la Unión Europea dado que la política monetaria, con Estados miembros que no están integrados en la zona euro, depende del BCE, que tiene como objetivo prioritario la estabilidad de precios, mientras que cada Estado miembro, que experimenta crecimientos económicos diferentes, implementa de forma autónoma su política fiscal en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Así, en el inicio de la crisis, el BCE se esforzó 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 hecho, mientras que la Reserva Federal de Estados Unidos inició su política de reducción de tipos de interés en octubre de 2007, el BCE esperó justo un año más para hacerlo, e incluso los elevó unos meses antes, en julio de 2008. El BCE, cumpliendo su mandato, actuó quizás con excesiva prudencia a la hora de buscar la reactivación económica. De nuevo surgió el debate en relación a la distinta forma de actuar del BCE frente a otros bancos centrales, principalmente la Reserva Federal de Estados Unidos y el Banco de Inglaterra. Por otro lado, el BCE no está directamente habilitado para asegurar la estabilidad de un sistema financiero que, como se sabe, ha estado en el origen de la crisis económica actual. La supervisión de los bancos y los posibles planes de salvamento de los que se hallan en dificultades son competencia de cada Estado miembro y el BCE no es prestamista de última instancia, por lo que no puede garantizar la estabilidad del sistema financiero ni ocuparse de articular una política de tipo de cambio que contemple la posibilidad de una depreciación del euro para ganar competitividad exterior. De ahí, y ante las graves dificultades por las que está atravesando la economía griega, que haya surgido muy recientemente la propuesta de crear un instrumento europeo de asistencia o de rescate para la eurozona, a imagen y semejanza del FMI, para conceder ayudas a un Estado miembro en crisis.

Las actuaciones sobre la esfera financiera no impidieron el contagio a la economía real, que se produjo vía fuerte reducción del crédito a las empresas y las economías domésticas. La política fiscal se ha impuesto, por lo tanto, a la hora de intentar recuperar la actividad económica. Y aquí, nuevamente, se repiten las dificultades de la Unión Europea para 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 propios territorios. El refuerzo, por lo menos, de la coordinación de las políticas fiscales de los Estados

miembros para que la reacción ante graves desequilibrios sea coordinada, evitando tentaciones proteccionistas, y más rápida, constituye una necesidad evidente.

Igualmente, se ha apuntado a la escasez del presupuesto comunitario, alrededor del 1,0 por 100 del Producto Nacional Bruto (PNB) de la Unión y sin posibilidad de incurrir en déficit, como causa de la tibia y tardía respuesta de la Unión Europea con su plan europeo de recuperación económica de finales de 2008. Se recuerda que este plan pretendía movilizar de forma inmediata 200.000 millones de euros, el 1,5 por 100 del PIB de la Unión, pero con la particularidad de que 170.000 millones provendrían de los Estados miembros y los 30.000 millones restantes de los fondos estructurales y del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Y todo ello, en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que limita la capacidad para utilizar el gasto público como medida reactivadora de la producción, aunque es más flexible desde el año 2005 al permitir que las finanzas públicas se inscriban en una trayectoria sostenible en el medio plazo.

El caso es que la revitalización del papel de las políticas de demanda como motor de la recuperación económica lleva a una reflexión sobre el papel de las políticas públicas y su grado de coordinación y ha puesto de manifiesto las dificultades de gestión y la necesidad de una auténtica política económica de una Unión Europea que no dispone de los medios que pueden movilizar sus Estados miembros.

El dilatado proceso que ha necesitado la materialización del rescate de la economía griega ha intensificado la puesta en evidencia de los problemas de gobernanza económica en el seno de la Unión Europea. Sin embargo, con la mencionada decisión de creación de un mecanismo de asistencia financiera, la Unión Europea ha dado un paso adelante en el camino hacia una mayor integración económica europea, al fijar criterios comunes de dimensión europea a la hora de establecer la política económica de los Estados miembros.

2.3.2. Política monetaria de la zona euro

Como consecuencia de la crisis financiera mundial y lo que esto ha supuesto, principalmente en términos del funcionamiento normal de los mercados interbancarios, la política monetaria se enfrentó a lo largo de 2009 a distintos retos, tanto en el diseño como en la utilización de los instrumentos disponibles, recurriendo incluso a medidas excepcionales, con el fin de asegurar una provisión adecuada de liquidez al mercado.

Tal y como ya se señalaba en la Memoria 2008, este reto obligó a la mayoría de los Bancos Centrales a adquirir un protagonismo mayor de lo habitual en las medidas de respuesta a la crisis y tomar decisiones no convencionales, más allá de las variaciones en los tipos de interés, dado que la agresiva política de reducción de los mismos había resultado insuficiente para reactivar el funcionamiento normal de los mercados.

Durante 2009, los tipos de interés continuaron en niveles reducidos, pero no fue suficiente...

A lo largo de 2009, los principales bancos centrales mantuvieron la política expansiva iniciada en 2008, manteniendo los tipos de interés en niveles mínimos. El BCE, después de las reducciones de los tipos de interés adoptadas en el último trimestre de 2008, decidió nuevas bajadas durante los primeros meses de 2009, hasta situar el tipo de las operaciones principales de financiación, tipo de referencia, en el 1,0 por 100 tras la última reducción de mayo, lo que supuso una reducción de 325 puntos básicos desde la bajada inicial de octubre. Los tipos de interés de las facilidades de crédito y de depósito siguieron la misma evolución, manteniendo una banda de fluctuación de 200 puntos básicos en torno al tipo de referencia, situación que se mantuvo hasta mayo, momento en el que la reducción del tipo de referencia al 1,0 por 100 obligó a estrechar la banda 50 puntos básicos, situándose el tipo de la facilidad de crédito en el 1,75 por 100 y el de la facilidad de depósito en el 0,25 por 100[34]. Por su parte, la Reserva Federal de Estados Unidos mantuvo a lo largo del año la decisión sobre el tipo de interés de los fondos federales adoptada a finales de 2008, que por primera vez en su historia situó el tipo en una banda entre el 0 y el 0,25 por 100.

Sin embargo, la reducción continuada de los tipos de interés parecía no estar teniendo el impacto suficiente para asegurar el acceso a la liquidez y estimular la demanda, lo que incluso hacía pensar en una pérdida de eficacia de la política monetaria vía tipos de interés.

... así, la mayoría de bancos centrales decidieron adoptar medidas no convencionales

Ante esta situación, los bancos centrales se vieron obligados a reforzar y ampliar los mecanismos de suministro de liquidez a las entidades financieras ante la parálisis del mercado interbancario en un contexto de aversión al riesgo y gran incertidumbre. Muchas de las medidas adoptadas se pusieron en marcha en la fase más aguda de la crisis financiera, a partir de octubre de 2008, siendo el objetivo principal garantizar el acceso a la liquidez de forma ilimitada. Este aumento en el suministro de liquidez supuso un fuerte incremento en el balance de los bancos centrales[35].

En cualquier caso, las medidas tomadas han sido muy numerosas. En Estados Unidos, la Reserva Federal adoptó desde los primeros momentos medidas de expansión

34. 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 depósitos 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.

35. A modo de ejemplo, en tan sólo tres meses, de septiembre a diciembre de 2008, el balance de la Reserva Federal de Estados Unidos se multiplicó por 2,5, el del Banco de Inglaterra por 3,0 y el del BCE aumentó un 46,0 por 100.

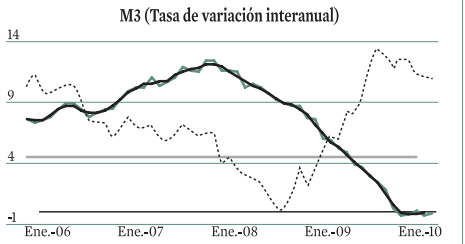
GRÁFICO I–1. POLÍTICA MONETARIA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO, 2003–2010

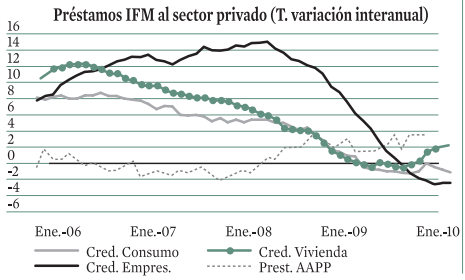
CRONOLOGÍA (tipos de interés)

	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%

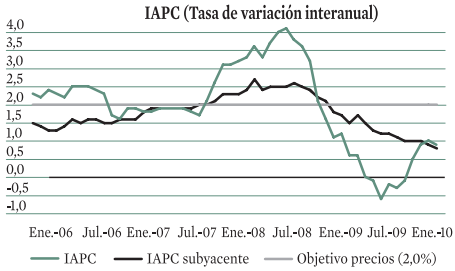
OPF: Operaciones principales de financiación
FMC: Facilidad marginal de crédito
FMD: Facilidad marginal de depósito

1.ER PILAR

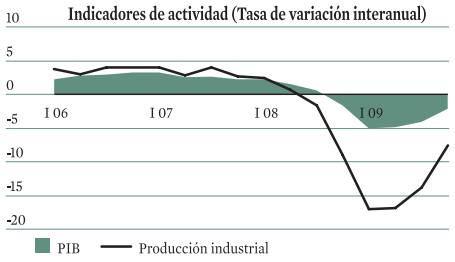


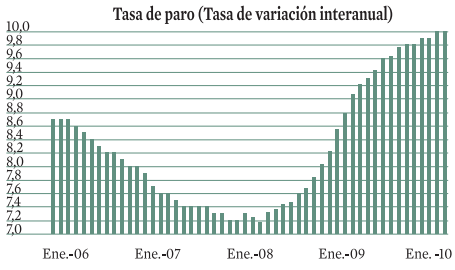


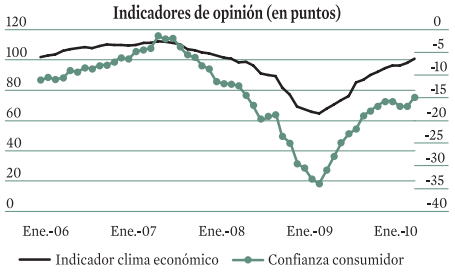
OBJETIVO: ESTABILIDAD DE PRECIOS



2.º PILAR







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

monetaria directa y "relajación crediticia", que iban desde el descuento de papel comercial, el programa de recapitalización del sistema financiero, el programa de incentivos a la concesión de crédito para determinados sectores (inmobiliarios o consumo), la intervención directa en compra de deuda pública o la absorción de activos tóxicos del sistema financiero. El Banco de Inglaterra, en una política de "relajación cuantitativa" también adoptó diversos programas que abarcaron desde la garantía de los depósitos bancarios a las pérdidas por activos tóxicos, pasando por la compra de activos del sistema financiero y su sustitución por deuda pública o la nacionalización de algunas instituciones del país, para terminar adquiriendo deuda pública directamente de las emisiones del Tesoro.

Por su parte, el BCE inicialmente no adoptó este tipo de medidas no convencionales. En su opinión, desde el inicio de la crisis financiera en 2007, ya había ofrecido respuestas a las crecientes necesidades de liquidez, flexibilizando la utilización de los instrumentos disponibles para inyectar liquidez al sistema[36], lo cual no implicaba una modificación profunda ni en los instrumentos disponibles ni en la forma de articularlos. De hecho, hasta septiembre de 2008, tan sólo fueron necesarias un número reducido de medidas para mantener un suministro adecuado de la liquidez y minimizar la volatilidad de los tipos de interés del mercado interbancario.

El BCE, por su parte, flexibilizaba los instrumentos de acceso a la financiación...

Sin embargo, a partir de entonces, sí fue necesario que el BCE tomase algunas decisiones que, aunque puramente técnicas, modificaban su marco operativo y afectaban a sus instrumentos. En cualquier caso, eran inevitables para limitar las tensiones en los mercados y asegurar la provisión de liquidez. Así, se cambió el mecanismo de subastas para las operaciones principales de financiación, que pasaban a ser a tipo de interés fijo con adjudicación plena, se flexibilizaron las condiciones de acceso a la liquidez a largo plazo, se amplió la lista de activos de garantía admitidos como colaterales y se proporcionó liquidez en divisas en cooperación con otros bancos centrales.

En consecuencia, el Eurosistema pasó de limitarse a proveer la liquidez neta demandada por las entidades financieras y dejar que fuese el mercado el que redistribuyera los fondos entre ellas, a otro esquema en el que, inicialmente se cubrían las necesidades brutas de liquidez ante la desconfianza de las entidades en poder recurrir al mercado para cubrir los desajustes entre ingresos y pagos y, posteriormente, se retiraba la diferencia entre lo inyectado y las necesidades netas como resultado de las operaciones realizadas. En la práctica, esto supuso que el BCE reemplazase al mercado interbancario en su función de intermediación entre las entidades, con lo que esto suponía para el adecuado funcionamiento del mecanismo de transmisión de la política monetaria.

36. BCE, "La aplicación de la política monetaria desde agosto de 2007", en *Boletín Mensual*, julio 2009.

En marzo de 2009, el BCE anunció que las medidas adoptadas en 2008 se mantendrían durante el tiempo necesario y en cualquier caso durante 2009. Sin embargo, el deterioro de las perspectivas económicas, la persistencia de las tensiones en los mercados financieros y los reducidos niveles de los tipos de interés oficiales, seguía reflejando un escenario particularmente complejo. De hecho, aunque en los mercados monetarios aparecían signos de mejora, la insuficiente transmisión a otros tipos de interés más próximos a las decisiones de gasto de los hogares seguía evidenciando problemas[37].

Así, en mayo de 2009, el BCE decidió dos nuevas medidas, ahora sí, no convencionales: tres nuevas operaciones de financiación a más largo plazo suplementarias, (en junio, octubre y diciembre), con vencimiento a doce meses, y la adquisición por valor de 60.000 millones de euros, de bonos garantizados por el Eurosistema[38], entre los que se encontraban las cédulas hipotecarias españolas, con el objetivo de ayudar a mejorar la liquidez de un segmento del mercado de deuda privada y mejorar las condiciones de financiación de entidades y clientes. También se decidió admitir como entidad de contrapartida en las operaciones de política monetaria al Banco Europeo de Inversiones.

...y en mayo de 2009 termina adoptando también dos medidas alejadas de la ortodoxia

El BCE incluyó estas medidas en lo que denominó "política de apoyo reforzado al crédito" (recuadro I-5), que suponían una novedad en las medidas adoptadas hasta el momento, que en cualquier caso, el BCE consideraba extraordinarias y temporales, y que se mantendrían mientras las circunstancias así lo aconsejasen.

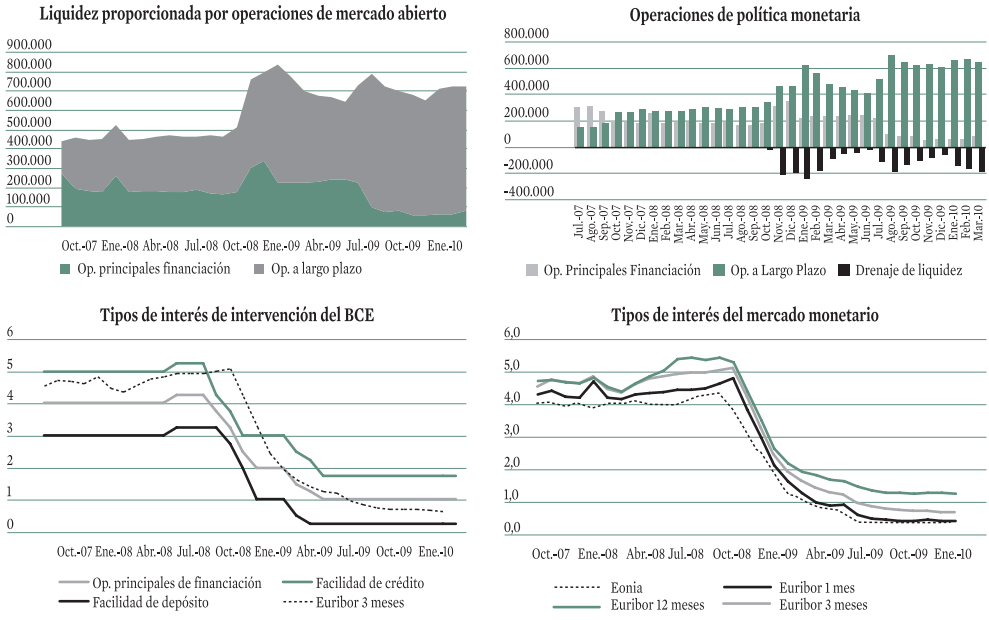
RECUADRO I-5 APOYO REFORZADO AL CRÉDITO

- Suministro de liquidez ilimitada a las entidades de crédito de la zona euro a un tipo de interés fijo en todas las operaciones de financiación, previa entrega de activos de garantía adecuados.
- Prolongación del plazo máximo de vencimiento de las operaciones de financiación, de tres meses antes de la crisis a un año.
- Ampliación de la lista de activos aceptados como garantía.
- Provisión de liquidez en divisas.
- Realización de adquisiciones directas en el mercado de bonos garantizados.

37. J. Ayuso y R. Blanco, "La instrumentación de la política monetaria del Eurosistema y el funcionamiento del mercado interbancario durante la crisis financiera", en *Papeles de Economía Española*, núm. 122, 2009.
38. EL BCE señala expresamente, refiriéndose a éstos como instrumentos de renta fija tipo Pfandbrief, que deben cumplir unas condiciones preestablecidas por el BCE.

GRÁFICO I-2. 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.

Como consecuencia de todas estas decisiones, el BCE incrementó sustancialmente la liquidez proporcionada en sus operaciones habituales de política monetaria. 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 en enero de 2009, alcanzando los 832.755 millones de euros. En términos globales, la liquidez inyectada se ha ido reduciendo en los últimos meses del año, debido a la intensa caída de la demanda de financiación a corto plazo y a pesar del recurso a la financiación a largo, que proporcionó de media anual 550.000 millones de euros. Así, estas operaciones a más largo plazo que, hasta el inicio de la crisis financiera, habían ocupado un lugar secundario, pasaron a ocupar un lugar predominante, concentrando de media más del 74 por 100 de la liquidez inyectada, e incluso a final de año y principios de 2010, más del 90 por 100 del total (gráfico I-2).

Sin embargo, estas modificaciones en el volumen y en el patrón temporal del suministro de liquidez en las operaciones de financiación no tenían porque implicar un aumento neto de la liquidez efectivamente inyectada al sistema, ya que ésta debería responder más a las necesidades de liquidez estructurales de las entidades y no a las coyunturales que surgían en un contexto de crisis[39]. En cambio, sí afectarían a la percepción que tiene

39. Banco de España, "La instrumentación de la política monetaria del Eurosistema y la crisis financiera", en *Boletín Económico*, junio 2009.

cada entidad sobre su capacidad para, en un momento dado, cubrir necesidades concretas de liquidez. Por ello, y para evitar que se produjesen aumentos netos de liquidez no deseados, el Eurosistema, con periodicidad mensual, retiraba el exceso de liquidez mediante el recurso a la facilidad de depósito.

Conforme pasaban los meses y se superaba la fase más aguda de la crisis financiera, las demandas de liquidez fueron reduciéndose, lo que supuso una retirada significativa y generalizada del suministro de liquidez a las entidades, que también ha supuesto una reducción del balance del BCE respecto de los niveles de principios de año.

Por último, cabe destacar que se han producido cambios en la banda de tipos de interés en torno al tipo de referencia. De hecho, desde octubre de 2008 en que se apostó por inundar de liquidez el mercado, el tipo de interés de la facilidad de crédito dejó de ser la referencia de tope máximo para el comportamiento de los tipos. En la práctica, el tipo de las operaciones principales de financiación sustituyó a éste como límite máximo para delimitar, junto a la facilidad de depósito, el pasillo para la evolución de los tipos en el mercado. De hecho, el tipo de interés a 1 día se ha mantenido de media durante el año dentro de estos límites.

Las decisiones tomadas por el BCE trataron de responder a la información ofrecida por los indicadores disponibles sobre la situación económica, monetaria y financiera. A lo largo del año, la evolución de los datos de actividad reflejó los efectos de la crisis sobre la economía real. De cara a 2010, y aunque persiste un escenario de incertidumbre que mantiene las previsiones sobre el crecimiento del PIB real en valores moderados, se ha constatado que los estímulos monetarios y fiscales así como la recuperación de la economía global han beneficiado a las economías europeas, en particular a la zona euro. Los indicadores de opinión también reflejaron desde mediados de año esta situación con un repunte tanto del indicador de clima económico como de confianza del consumidor.

Análisis económico, monetario y financiero

Por su parte, el intenso proceso de reducción de la inflación experimentado durante 2009, en gran medida influido por la atonía de la demanda, permitió mantener los precios en niveles compatibles con la estabilidad. La tasa de inflación, en términos del Índice armonizado de precios al consumo, había empezado a mostrar signos de desaceleración en octubre de 2008, manteniendo dicha evolución descendente hasta incurrir en tasas negativas. Desde junio, en que se alcanzó el –0,6 por 100, el repunte en la tasa de crecimiento interanual del Índice Armonizado de Precios de Consumo (IAPC) permitió a final de año que ésta se situase en el 0,9 por 100, mientras que de media en el año tan sólo se alcanzó el 0,3 por 100 (cuadro I-8). En general, esta evolución de los precios se ha observado en todas las economías de la zona euro, si bien algunos Estados miembros a final de año presentaban tasas de inflación más elevadas, por encima del 2,0 por 100, como Eslovenia, Grecia o Luxemburgo, mientras que otros como Irlanda, Malta o Portugal todavía mantenían tasas negativas.

CUADRO I-8. ÍNDICE ARMONIZADO DE PRECIOS DE CONSUMO POR GRUPOS EN 2009

(Tasa de variación interanual en diciembre)

Estados miembros	Alimentos y bebidas no alcohólicas	Bebidas alcohólicas y tabaco	Vestido y calzado	Vivienda	Menaje	Medicina	Transporte	Comunicaciones	Ocio y cultura	Enseñanza	Hoteles, cafés y restaurantes	Otros	Índice general	Índice subyacente
Alemania	–1,9	3,6	2,5	–0,7	1,3	0,9	4,2	–1,8	0,6	–1,2	1,8	2,0	0,8	1,1
Austria	–1,8	0,5	0,2	2,4	2,5	2,4	2,4	0,0	0,1	–14,1	1,1	3,3	1,1	1,1
Bélgica	–0,5	3,0	1,0	–5,1	2,3	0,1	3,9	–3,0	1,3	4,5	2,4	2,1	0,3	1,4
Chipre	–0,1	2,5	–1,3	–0,6	1,4	7,8	3,9	0,0	1,1	4,9	0,8	2,6	1,6	1,2
Eslovaquia	–5,1	7,4	–2,4	1,0	–3,6	7,5	–0,6	1,2	–0,4	4,8	2,3	1,3	0,0	0,4
Eslovenia	–1,2	8,1	–4,5	6,2	0,9	0,0	5,4	–1,9	1,3	2,6	2,9	3,4	2,1	0,4
España	**–2,4**	**12,7**	**–0,8**	**0,8**	**0,8**	**–1,3**	**4,8**	**–0,3**	**–1,1**	**2,7**	**1,2**	**1,7**	**0,9**	**0,4**
Finlandia	–4,6	10,1	0,3	4,0	1,9	1,5	4,3	–6,7	1,3	4,4	3,4	4,1	1,8	1,9
Francia	–0,6	4,3	0,8	1,4	0,8	0,6	2,3	–0,2	–1,2	3,4	0,5	2,9	1,0	1,1
Grecia	–1,1	6,3	2,8	4,0	1,2	3,2	9,3	1,1	0,4	2,7	0,6	2,0	2,6	1,8
Holanda	–1,1	2,3	–2,8	–2,0	2,2	2,1	4,9	–1,7	0,4	2,6	3,2	2,2	0,7	0,9
Irlanda	–8,1	1,2	–14,6	–8,2	–4,8	2,4	1,9	0,0	–1,3	11,3	–2,2	1,9	–2,6	–2,8
Italia	0,3	4,3	0,9	–2,2	1,4	3,0	2,1	0,4	1,2	2,3	1,1	3,0	1,1	1,5
Luxemburgo	0,4	4,5	1,4	1,2	2,2	–0,8	4,6	–0,3	3,5	2,2	2,6	0,8	2,5	2,2
Malta	–0,9	3,3	–0,7	–0,9	1,6	5,1	–4,5	–5,1	–2,0	8,6	0,6	2,7	–0,4	0,3
Portugal	–5,1	2,8	–2,3	2,4	1,7	–1,6	3,6	–0,1	–3,5	3,2	0,7	1,3	–0,1	–0,4
UEM (16)	**–1,3**	**4,8**	**0,5**	**–0,3**	**1,2**	**1,1**	**3,5**	**–0,8**	**0,0**	**1,6**	**1,2**	**2,4**	**0,9**	**1,0**
Dinamarca	–3,0	1,0	1,1	1,5	1,8	2,8	3,3	–1,8	0,6	4,4	0,6	3,1	1,2	1,1
Estonia	–6,4	0,2	1,2	–7,1	0,9	2,6	3,2	0,7	–1,9	1,6	–5,2	6,4	–1,9	–1,5
Hungría	2,0	10,4	0,1	5,5	4,6	7,0	10,5	2,7	4,3	–0,1	5,8	5,2	5,4	5,0
Letonia	–6,3	19,9	–8,2	–9,1	–3,2	16,7	3,2	–2,9	0,3	10,2	–7,9	0,1	–1,4	–0,3
Lituania	–4,4	21,9	–8,3	–5,6	–1,3	14,4	9,5	–2,7	–0,1	14,2	–1,1	2,1	1,2	1,7
Polonia	3,5	8,8	–6,0	4,3	2,0	3,4	7,0	–1,5	1,1	2,3	4,0	6,5	3,8	3,3
R. Checa	–2,9	1,9	–2,8	5,6	–0,9	–4,6	3,9	–4,1	–1,3	1,4	0,4	1,7	0,5	–0,1
Reino Unido	1,6	4,4	–3,5	–0,8	5,4	3,1	8,7	3,8	2,9	5,2	1,8	1,8	2,9	2,8
Suecia	0,8	3,2	4,7	1,0	1,1	4,1	8,2	–0,8	1,9	2,4	2,7	2,0	2,8	2,7
UE–25	**–0,9**	**5,3**	**–0,9**	**0,0**	**1,6**	**1,7**	**4,5**	**–0,3**	**0,6**	**2,8**	**1,4**	**2,5**	**1,3**	**1,4**
Bulgaria	–3,3	16,5	–0,8	–1,1	1,5	6,3	2,0	–1,1	2,6	9,3	3,4	9,7	1,6	2,2
Rumanía	0,3	31,0	1,9	2,2	2,0	7,1	12,5	7,6	4,3	7,4	4,6	4,2	4,7	5,9
UE-27	**–0,8**	**6,2**	**–0,8**	**0,1**	**1,6**	**1,8**	**4,6**	**0,0**	**0,7**	**2,9**	**1,4**	**2,6**	**1,4**	**1,5**

Fuente: Eurostat.

Los riesgos para las perspectivas de inflación a medio y largo plazo se mantienen equilibrados y están relacionados con la evolución futura de la actividad económica y el comportamiento en los próximos meses de los precios de las materias primas, en concreto de la energía. En este sentido, los precios del petróleo mantuvieron en 2009 un crecimiento moderado pero continuo, situándose a final de año en torno a los 75 dólares por barril frente al mínimo de 40 dólares alcanzado un año antes. En cualquier caso, la apreciación del euro frente al dólar hizo que los efectos para la zona euro fuesen menores de lo esperado[40].

No sólo los indicadores económicos, sino también el análisis monetario confirmaba la valoración de que las presiones inflacionistas a medio plazo eran reducidas, dado que el crecimiento de los agregados monetarios (M_3) y crediticios había seguido ralentizándose. La evolución de los agregados M_1 y M_3 continuó reflejando la estructura actual de los tipos de interés, que favorecía el desplazamiento de los fondos hacia activos más líquidos incluidos en M_1. Por su parte, la tasa de crecimiento interanual de préstamos a empresas y hogares fue decreciente a lo largo del año e incluso alcanzó valores negativos. En los últimos meses de 2009 y principios de 2010 ya se observaba cierta recuperación, que aunque todavía en niveles moderados, indicaba que los efectos de las decisiones de política monetaria estaban teniendo su reflejo en el conjunto del sistema financiero.

A finales de 2009, y a la vista de los indicadores disponibles que reflejaban cierta mejora en la situación de los mercados monetarios y financieros, el BCE anunció que, manteniendo el enfoque de la política de apoyo al crédito, en 2010 iniciaría la retirada de las medidas monetarias no convencionales adoptadas, retirada que en cualquier caso sería gradual en función de la cada vez menor necesidad de las mismas para evitar las distorsiones que podría producir su mantenimiento durante un tiempo excesivo. En concreto, el BCE se refería a que el mantenimiento de estas medidas no debía alentar que hubiese demoras en el ajuste de los balances que necesariamente tenían que abordar las entidades de crédito[41]. La normalización de la política monetaria afectaba principalmente a las operaciones a plazo de un año, cuya última subasta se produciría en diciembre, y a las del plazo de seis meses, siendo la última en marzo de 2010. en cualquier caso se reafirmaba el carácter temporal de las medidas, extendiendo su duración tan sólo por el tiempo que se considerase necesario.

Retirada gradual de las medidas monetarias adoptadas de forma extraordinaria

En marzo de 2010, el BCE adoptó nuevas decisiones relativas a la retirada gradual de las medidas extraordinarias. Así, decidió continuar con las operaciones principales

40. El precio del barril en euros a final de 2009 se situó en 52 euros, lo que suponía un crecimiento interanual del 60 por 100 frente al crecimiento del 85 por 100 del precio en dólares.

41. BCE, "Decisiones del Consejo de Gobierno sobre la retirada gradual de algunas medidas no convencionales", en *Boletín Mensual*, diciembre 2009.

de financiación vigentes hasta octubre, y volver al mecanismo de subasta a tipo variable en las operaciones periódicas de financiación a más largo plazo desde abril.

La retirada de las medidas de estímulo monetarias, y también fiscales, constituye uno de los principales debates actuales en relación a la salida de la crisis. La mayor preocupación es que una retirada prematura antes de que se confirme la recuperación, puede frenar ésta, sobre todo, considerando que no todos los países están teniendo un ritmo común de recuperación y salida de la crisis. Por lo que respecta a la política monetaria, si bien en 2009 todos los países, y especialmente los mercados, se vieron beneficiados por los bajos tipos de interés y las medidas extraordinarias adoptadas, el cambio de estrategia, inicialmente mediante la retirada de estas medidas y a medio plazo con subidas del tipo de interés, puede afectar de forma distinta a los países y condicionar la recuperación.

Las decisiones de política monetaria adoptadas a lo largo del año han tenido un efecto inmediato al garantizar la provisión de liquidez al mercado, pero más allá de éste, el impacto directo sobre la economía real se deriva del traslado de la mayor liquidez a la disponibilidad de crédito por parte de familias y empresas. Mientras que se ha alcanzado el primero de los objetivos y los mercados monetarios y financieros se han ido normalizando paulatinamente, los efectos sobre el crédito al sector privado no han sido tan evidentes. Además, aunque la base monetaria se expanda intensamente, el retardo con que los mecanismos de transmisión de la política monetaria trasladan ésta a la economía real así como las propias decisiones crediticias de los agentes, condicionadas por las expectativas sobre la situación económica, han limitado estos efectos.

Impacto de las medidas adoptadas

No obstante, desde mayo de 2009 y especialmente a partir del segundo semestre del año, se observó que las medidas adoptadas empezaban a generar cierto efecto positivo sobre la confianza de los agentes, como se reflejaba en el descenso de las peticiones de fondos en las subastas o en el recurso a la facilidad de depósito, la recuperación de la actividad en los mercados monetarios a corto plazo o las reducciones de los diferenciales entre los tipos del mercado monetario.

En este sentido, la evolución de los mercados monetarios en 2009 estuvo dominada en los primeros meses por las expectativas de reducción de los tipos de interés por parte del BCE, en un contexto de relajación paulatina de las tensiones en los mercados monetarios y de abundancia de liquidez por las medidas monetarias adoptadas.

Así, los tipos a corto mantuvieron la evolución descendente iniciada a finales del año anterior, con reducciones continuas en los primeros meses de 2009. Después de los máximos entre el 4 y 5 por 100 alcanzados el año anterior, los tipos de interés en los plazos más cortos se situaron en 2009 entre el 1 y el 2 por 100. La fuerte volatilidad a corto plazo había dado paso a una situación de estabilidad, que se agudizó a partir del segundo semestre del año. Al plazo de un mes, el euríbor pasó del 2,99 con que

cerró en diciembre de 2008 a un 0,48 un año más tarde, lo que supone casi 250 puntos básicos menos. El euríbor a un año, por su parte, pasó del 3,45 por 100 al 1,24, nivel en el que se ha mantenido durante los primeros meses de 2010. El descenso de los tipos de interés y de los diferenciales del mercado monetario tanto en los plazos cortos como en los largos ha derivado en un aplanamiento de la curva de tipos, que se espera continúe a lo largo de 2010 (gráfico I-2).

Esta evolución en los mercados monetarios a corto plazo se extendió a la evolución de los mercados de renta fija a largo plazo, si bien fue más paralela en los plazos más cortos (3 y 5 años), dado que en los plazos más largos (10 años) se siguió constatando cierta volatilidad como reflejo de la incertidumbre sobre las perspectivas de recuperación.

Los mercados de deuda pública registraron cierta inestabilidad a principios de 2009, motivada por la evolución negativa de la renta variable y por el aumento de las primas de riesgo ante la incertidumbre asociada a los paquetes de estímulo fiscal adoptados ante la crisis. A partir de marzo, los tipos iniciaron una trayectoria descendente que, no obstante, se vio frenada varias veces a lo largo del año, ante la aparición de algunos indicadores macroeconómicos positivos, que presionaron al alza los rendimientos, especialmente en los plazos más largos. A partir del verano sí se registró un sensible descenso en los rendimientos de la deuda pública ante la abundancia de liquidez y la incertidumbre existente entre los inversores respecto a la salida de la crisis. Con todo ello, los rendimientos de la deuda pública a diez años en la zona del euro se situaron de media en 2009 en el 4,03 por 100, alcanzando un mínimo del 3,8 por 100 en octubre.

A principios de 2010, el rápido y profundo deterioro de las finanzas públicas de muchos países de la Unión Económica y Monetaria (UEM), en particular de Grecia[42], y las perspectivas de una lenta recuperación económica, han provocado un aumento de la incertidumbre en los mercados financieros, con el consiguiente incremento de las primas de riesgo y de los diferenciales de tipos de interés respecto de la deuda alemana. En este contexto se produjeron además episodios especulativos en los mercados secundarios de deuda soberana. Las medidas de austeridad anunciadas por el gobierno griego y otros gobiernos, así como la disposición del resto de países de la UEM a arbitrar mecanismo de apoyo han reducido en parte las tensiones en los mercados de deuda. Recientemente, como se ha señalado anteriormente, en mayo de 2010 se ha articulado un mecanismo de ayuda en el marco del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) que ha conseguido frenar las tensiones y alcanzar la estabilidad financiera de la Unión Europea. En este contexto, el BCE ha decidido adquirir deuda pública y privada mientras persistan los comportamientos especulativos en los mercados de deuda[43].

42. A finales de 2009, las principales agencias de *rating* rebajaron la calificación de la deuda griega, ante la difícil situación de sus finanzas públicas. Esta situación se contagió con menor intensidad y de forma diferente a la deuda soberana de otros Estados miembros de la UEM.

43. Un mayor detalle de estos aspectos aparece en el capítulo I.2.3.1.

Por lo que se refiere a los mercados de valores, y si bien durante los dos primeros meses del año se registraron elevadas pérdidas en línea con la trayectoria del año anterior, a partir de marzo de 2009 se inició un comportamiento más expansivo reflejado en la evolución más positiva de los índices principales. Al finalizar el año, los índices IBEX 35 y EuroStoxx 50 en Europa se revalorizaron en relación a 2008, un 30 y 21 por 100, respectivamente, magnitudes que incluso llegan al 75 y 64 por 100 si se excluyen las pérdidas de los dos primeros meses del año. En los primeros meses de 2010, sin embargo, se constató un cambio de tendencia que reflejaba el contagio de las tensiones en los mercados de deuda a los mercados de renta variable y la incertidumbre en relación con las soluciones a la crisis de la deuda griega.

Apreciación del euro durante gran parte del año

La evolución de los mercados de divisas en 2009 estuvo sometida a tendencias contrarias derivadas de la mayor o menor aversión al riesgo a lo largo del año, las perspectivas más o menos inciertas de recuperación de la economía internacional, las tensiones cada vez menores en los mercados financieros o, más recientemente, la situación de las finanzas públicas de muchos gobiernos.

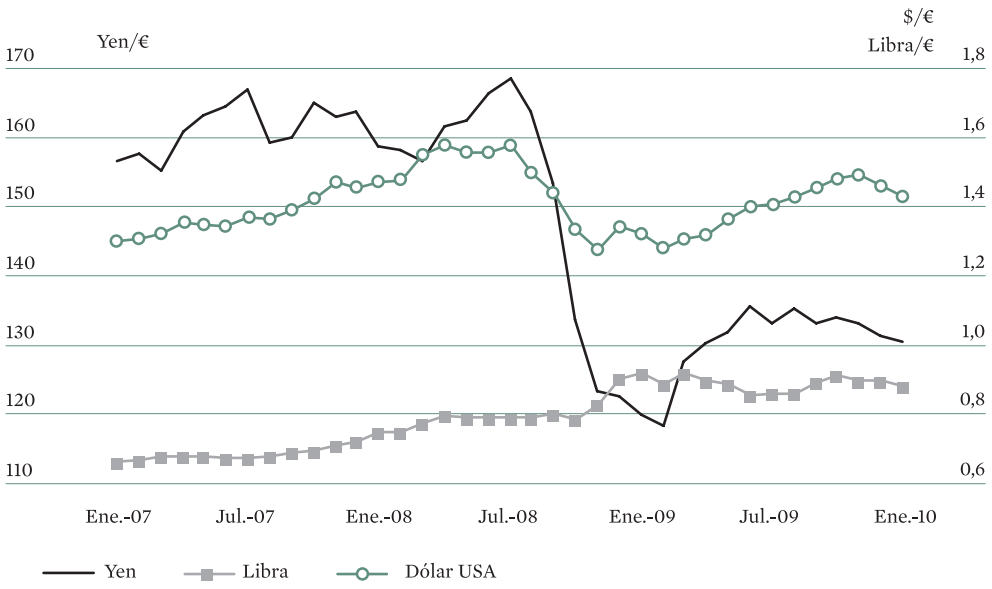
Así, en los primeros meses de 2009, el dólar continuó con la tendencia de apreciación en los mercados de divisas registrada el año anterior, reflejando cierta fortaleza frente al euro y reforzando su papel como moneda refugio en un contexto de inestabilidad. A partir de marzo, sin embargo, el euro empezó a apreciarse ante la debilidad del dólar. Entre marzo y noviembre, en que se alcanzó el cambio máximo de 1,49 dólares por euro, esta evolución supuso una apreciación del 16,7 por 100 (gráfico I-3). La debilidad del dólar se explicaba por la existencia de menor aversión al riesgo, en un contexto de mayor estabilidad financiera y mejores perspectivas para la economía internacional, así como por la utilización del dólar como moneda de financiación de operaciones de *carry trade*, propiciada por los bajos tipos de interés del dólar[44]. De hecho, durante esos meses, resurgió el debate sobre la pérdida de hegemonía del dólar en los mercados de divisas[45], generando cierta alarma ante la que algunos bancos centrales en países emergentes reaccionaron con una acumulación excesiva de reservas en favor de sus divisas.

A final de año, sin embargo, el dólar recuperó posiciones frente al euro, ante los mejores datos de la economía norteamericana. Así, para el conjunto del año, el euro se apreció frente al dólar un 8,7 por 100 respecto a diciembre del año anterior, mientras que en media anual el tipo de cambio fue 1,39 dólares por euro, un 5,3 por 100 menos que en 2008.

44. A través de estas operaciones *carry trade*, de carácter especulativo, los inversores reciben dólares a un tipo de interés muy bajo, e invierten en mercados emergentes con mayor riego y altos tipos de interés.

45. Véase G. de la Dehesa, *Will the euro ever replace the US dollar as the dominant global currency?*, Real Instituto Elcano, WP 54/2009, octubre 2009.

GRÁFICO I-3. COTIZACIÓN DEL EURO FRENTE AL DÓLAR, AL YEN Y A LA LIBRA ESTERLINA, 2007-2010



Fuente: BCE, *Boletín Mensual*.

Esta situación ha continuado en los primeros meses de 2010, siendo ahora la incertidumbre acerca de la recuperación económica en el área del euro, la preocupación por las finanzas públicas de algunos países y el consiguiente aumento de los diferenciales de rendimientos en la deuda soberana de algunos países, las causas que han agudizado la depreciación de la divisa europea.

En cuanto a la libra esterlina, la evolución del euro se mantuvo bastante estable a lo largo del año, si bien, la variación interanual en diciembre registró una ligera depreciación del 0,5 por 100. El tipo de cambio en ese momento se situó en 0,89 libras por euro, al igual que la media anual.

En cuanto a la divisa japonesa, después de que ésta se hubiese mantenido fuerte a finales de 2008 y principios de 2009, la contracción de la demanda mundial y la propia caída de la actividad penalizó fuertemente al yen con la consiguiente apreciación del euro, especialmente hasta mediados de año, en que el tipo de cambio se situó en torno a los 133 yenes por euro. A partir de entonces, mantuvo una tendencia estable en torno a dicho valor, que dio como resultado a final de año una apreciación del 7,8 por 100. De media para el año, el tipo de cambio se situó en 130 yenes por euro.

2.3.3. Balance de la Estrategia de Lisboa renovada y planteamiento futuro: la Estrategia "Europa 2020"

Tal y como se reflejaba en anteriores ediciones de esta Memoria, la Estrategia de Lisboa fue puesta en marcha en el año 2000 con el fin de mejorar el nivel de vida y mantener la cohesión social a través del incremento de la productividad y la competitividad en un marco de creciente globalización, cambio tecnológico y envejecimiento poblacional. Pero la Estrategia de Lisboa definida inicialmente fue de difícil aplicación en la práctica, ya que las acciones planteadas eran en muchos casos competencia de los distintos países, y no existían directrices claras y homogéneas para llevarlas a cabo. A ello había que sumar algunos errores estructurales que se produjeron en su diseño, como el excesivo voluntarismo con el que se planificó el desarrollo de la Estrategia desde sus inicios, que posteriormente derivó en resultados poco satisfactorios en materia de investigación, formación, empleo, cohesión social y medio ambiente[46].

Hacia el final de la Estrategia de Lisboa...

Por este motivo, en 2005 se relanzó la Estrategia de Lisboa renovada con un horizonte de cinco años, en el que se prestaría especial atención a los objetivos de crecimiento económico sostenible y de empleo, para a través de ellos poder avanzar igualmente en progreso social y medioambiental. Este proceso se desarrollaría a través de una mayor implicación y colaboración entre las instituciones de la Unión Europea y los Estados miembros. Desde entonces, el desarrollo de la Estrategia de Lisboa ha coincidido en el tiempo con dos periodos de tiempo bien diferenciados en los que la etapa de expansión favoreció el avance hacia los objetivos económicos y, en cambio, la posterior situación de recesión los ha frenado e incluso hecho retroceder. No obstante, los objetivos no económicos nunca han llegado a evolucionar en los términos esperados.

Los indicadores principales, relativos al PIB per cápita y al empleo se han acercado desde 2000 a los objetivos fijados, pero este avance ya de por sí insuficiente se ha visto frenado en los dos últimos años por la crisis. Con relación al PIB per cápita se produjo cierta aproximación entre 2000 y 2008 entre el conjunto de los Estados miembros. En lo que a tasa de empleo se refiere, y siendo el objetivo de la Unión Europea para el final del periodo el 70 por 100, se pasó de un 62 a un 66 por 100 de media anual entre 2000 y 2008. Los datos más recientes confirman los efectos coyunturales de la crisis sobre estos indicadores. Así, ha aumentado la divergencia económica entre los Estados miembros y la tasa de empleo ha caído por debajo del 64,6 por 100.

... con un balance marcado por la crisis

46. Comisión Europea, *Documento de evaluación de la Estrategia de Lisboa*, SEC (2010) 114 final, de 2 de febrero de 2010.

Además, ha sido una preocupación constante la evolución de los datos relativos a productividad, y el gasto en I+D, que entre 2000 y 2008 tan sólo aumentó cinco centésimas porcentuales, del 1,85 al 1,90 por 100, quedando a gran distancia del objetivo del 3 por 100 para 2010. De hecho en 2008 sólo dos países, Suecia y Finlandia, superaron dicho objetivo.

Valoración de la Comisión Europea sobre los resultados de la Estrategia de Lisboa

Así, y a pesar de las dificultades surgidas a lo largo de todo este periodo, la Comisión Europea considera, en su valoración global de la Estrategia de Lisboa, que ésta ha tenido en general un impacto positivo en la Unión Europea, incluso cuando sus principales objetivos no se han alcanzado (cuadro I-9).

A este respecto, la Comisión reconoce que la Estrategia de Lisboa ha ayudado a construir amplios consensos entre los Estados miembros en relación a reformas necesarias para la Unión Europea relativas a I+D+i, a la modernización del mercado laboral, a la apertura del potencial empresarial (especialmente de las pymes) a un mayor ámbito territorial, a la energía y al cambio climático, que habrían hecho a la Unión Europea más resistente de cara a afrontar una situación económica como la actual, a través de la consolidación de las finanzas públicas, las mejoras en el funcionamiento de los mercados de trabajo y las políticas activas. Igualmente, la Estrategia habría propiciado beneficios concretos a los ciudadanos y a las empresas europeas aumentando las posibilidades de elección para los consumidores, reduciendo la burocracia en el entorno empresarial y promoviendo un futuro más sostenible. Asimismo, se ha propiciado el intercambio de buenas prácticas entre países y las recomendaciones de la Comisión a los países miembros han resultado ser un buen mecanismo de presión, a pesar de que su impacto en éstos ha sido variable. En último lugar, consideraban que los fondos estructurales han contribuido al desarrollo de la Estrategia de Lisboa movilizando gran cantidad de recursos para el crecimiento y el empleo.

Por lo que se refiere a los aspectos menos satisfactorios, la Comisión destacaba la insuficiente gobernanza y coordinación con otros instrumentos y políticas europeas, que hubieran reforzado su eficacia. Igualmente, se podría haber hecho más para reforzar la solidez del área euro, para fortalecer el sistema financiero mediante una mayor supervisión de los mercados, y para mejorar la política comunicativa. Por último, se debería haber potenciado la dimensión externa de la Estrategia, ya que la Unión Europea se ha centrado en mayor medida en prepararse para el proceso de globalización que en intentar darle forma a éste.

En términos globales, podría decirse que la valoración del desarrollo de la Estrategia de Lisboa por parte de la Comisión es bastante generosa, pues si bien es cierto que en términos de crecimiento económico la evolución hasta la crisis fue satisfactoria, en lo relativo a otros aspectos como calidad del empleo y cohesión no lo fue tanto. En los problemas relativos a la cohesión, muy probablemente ha influido el proceso de ampliación

CUADRO I-9. INDICADORES ESTRUCTURALES DE SEGUIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA RENOVADA, 2000-2009

		UE-27			UE-15			UEM (16)			España		
Indicadores estructurales		**2000**	**2008**	**2009**	**2000**	**2008**	**2009**	**2000**	**2008**	**2009**	**2000**	**2008**	**2009**
Panorama económico	PIB per cápita en PPA (UE-27=100)[1]	100,0	100,0	100,0	115,3	111,6	110,7	112,5	109,2	108,5	97,4	105,0	102,6
	Productividad del trabajo (por persona empleada)[2]	100,0	100,0	100,0	113,4	110,3	109,8	112,8	109,7	109,2	103,7	103,6	110,0(p)
Empleo	Tasa de empleo	62,2	65,9	64,6	63,4	67,3	65,9	61,4	66,0	64,7	56,3	64,3	59,8
	Tasa de empleo mayores de 55 años	36,9	45,6	46,0	37,8	47,4	48,0	34,2	44,2	45,1	37,0	45,6	44,1
I+D	Gasto en I+D (% PIB)[1]	1,85	1,85	1,90	1,91	1,93	1,99	1,84	1,87	1,91	0,91	1,27	1,35
	Nivel educativo de los jóvenes[1][3]	76,6	78,1	78,5	73,7	75,3	75,8	73,6	74,9	75,5	66,0	61,1	60,0
Reformas económicas	Nivel de precios comparado (UE-27=100)[1][4]	100,0	100,0	100,0	104,9	104,8	104,4	100,2	101,6	104,0	85,0	92,8	95,4
	Inversión empresarial[5]	18,4	18,4	16,3	18,3	18,2	16,2	19,0	19,1	17,0	22,7	25,0	20,0
Cohesión social	Tasa de riesgo de pobreza después de transferencias sociales (%)[1][6]	16,0	17,0	17,0	15,0	17,0	16,0	15,0	16,0	16,0	18,0	20,0	20,0
	Dispersión regional de la tasa de empleo[7][8]	13,0	11,4	11,1	13,3	10,5	10,5	13,0	10,5	10,8	10,7	7,8	7,5
	Tasa de paro de larga duración	4,0	2,6	3,0	3,4	2,6	3,0	4,1	3,0	3,4	4,6	2,0	4,3
Medio ambiente	Emisiones de gas de efecto invernadero[7][9]	90,8	91,8	90,7	96,3	96,5	95,0	98,6	102,2	104,2	133,1	149,5	152,6
	Intensidad energética de la economía[7][10]	187,4	176,1	169,4	167,6	157,5	151,7	174,6	167,7	162,2	196,2	187,3	184,2
	Volumen de fletes de transporte/PIB[1][10]	100,0	106,5	104,0	100,0	100,5	97,2	100,0	104,0	103,8	100,0	133,1	123,9

(p) Previsión.
(1) Datos de 2000, 2007 y 2008.
(2) Datos de 2000, 2007 y 2008 para UE-15 y UEM(16).
(3) Porcentaje de jóvenes (20-24 años) que han terminado al menos la educación secundaria.
(4) Precios comparados de consumo final por hogar incluyendo los impuestos indirectos.
(5) Formación bruta de capital fijo del sector privado en porcentaje del PIB.
(6) Datos de 2000 para UE-25 y UEM (12). Datos de 2007 y 2008 para UEM(15).
(7) Datos de 2000, 2006 y 2007.
(8) Coeficiente de variación de las tasas de empleo regionales (NUTS 2). Datos de 2000 y 2006 para UEM (13).
(9) Datos de 2005 para UEM(13) y de 2006 para UEM(16).
(10) Datos de 2000, 2006 y 2007 para UEM(15).
Fuente: Eurostat.

de la Unión Europea que en apenas 3 años, entre 2004 y 2007, pasó de 15 miembros a 27. Semejante incremento de países ha derivado en un aumento de la complejidad en la toma de decisiones, lo que unido al distinto nivel de partida de los nuevos miembros, ha dificultado el proceso.

Esta circunstancia se ha visto agravada a raíz de la crisis en la que se ha visto envuelta la economía mundial en general, y la europea en particular, que ha obligado a adoptar medidas específicas a corto plazo para combatirla, dejando en un segundo plano la Estrategia de Lisboa. En este contexto de crisis, el objetivo era mantenerla como una referencia a medio plazo de las distintas políticas económicas a efectuar por la Unión Europea y los Estados miembros.

Así, se puede concluir que a pesar de que la Estrategia de Lisboa se mostró demasiado voluntarista en sus inicios en lo que a objetivos se refiere, y poco realista en su desarrollo, el impacto global tampoco puede ser negativo. Se ha establecido una agenda de compromisos que si bien no se ha cumplido en el periodo 2000-2010, sí ha permitido ciertos avances económicos y sociales así como fijar unas referencias en temas de vital importancia para la sociedad europea de cara a futuras estrategias en forma de objetivos y prioridades comunes.

La evaluación del impacto resultante de la Estrategia de Lisboa tras diez años desde su inicio no es sencilla, debido a que los principales instrumentos para su desarrollo desde la renovación de 2005, los Planes Nacionales de Reforma, no han tenido una calidad homogénea y comparable en los diferentes países, en ocasiones insuficiente, y han estado demasiado vinculados a los intereses particulares de cada uno de ellos, anteponiéndose los compromisos nacionales a los objetivos comunes. En este sentido, se ha echado en falta un marco de evaluación sólido y transparente que implicara una mayor aceptación de las recomendaciones de la Comisión por parte de los Estados miembros en relación a sus respectivos Plan Nacionales de Reforma.

Con relación a España, el Gobierno presentó en octubre el Informe de Progreso relativo al año 2009[47], en el que figuran la evolución de los principales indicadores de cada uno de los siete ejes de actuación y las medidas adoptadas a lo largo del año. Aunque la estructura del Informe de Progreso de 2009 es similar a la de años anteriores se ha querido prestar una especial atención a dar respuesta a las recomendaciones específicas de política económica que el Consejo Europeo de marzo de 2009[48] dirigió a España en lo relativo al mercado de trabajo, la educación y la competencia, así como a las actuaciones enmarcadas en el Plan E. De igual manera se han tomado medidas relativas a la política medioambiental, entre las que cabe destacar, la Estrategia Española de Movilidad

Informe de Progreso del PNR de España

47. Gobierno de España, *Informe de Progreso del PNR*, 2009.

48. Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, de 29 de abril de 2009, relativas a las medidas a tomar por la Unión Europea para hacer frente a la crisis financiera y económica.

Sostenible, y relacionadas con el sector de la vivienda, como las que buscan incentivar el mercado del alquiler.

En lo que se refiere a los objetivos principales, aunque desde 2006 la tasa de crecimiento del PIB per cápita español se situó por encima de la correspondiente a la UE-25, para 2009 las previsiones indican una caída a causa de la crisis financiera internacional, que ha interrumpido un periodo de 14 años de crecimiento continuado. Igualmente, en relación con el otro objetivo principal, a pesar de que España ha llevado en los últimos años una senda de convergencia hacia una tasa de empleo muy cercana al 66 por 100, la actual coyuntura económica ha dañado dicho indicador para 2009, alcanzando el 59,8 por 100 (cuadro I-10).

Valoración de los interlocutores sociales del Informe de Progreso del PNR de España de 2009

La valoración de los interlocutores sociales de la actualización del Programa Nacional de Reformas (PNR) en 2009 ha estado marcada por la situación de crisis en la economía española, que responde tanto a factores externos derivados de la crisis financiera internacional como a debilidades internas, y que ha marcado el final de una tendencia positiva en lo que a progresos se refiere (cuadro I-11). Según los interlocutores sociales, la recuperación de la economía española va a ser más lenta que la del resto de países de la Unión Europea debido a los numerosos desequilibrios estructurales que padece, el debilitamiento del sector de la construcción e inmobiliario, el alto nivel de endeudamiento del sector privado y a la muy elevada tasa de paro. Con relación al mercado de trabajo también señalan, que la magnitud que está alcanzando el desempleo requiere tanto medidas urgentes a corto plazo, como otras a más largo plazo que sienten las bases de un mercado laboral para el futuro. Por todo esto, los interlocutores sociales animan al Gobierno a que ponga las bases para una nueva economía con una estructura más fuerte que permita un futuro crecimiento más sólido y sostenible.

En cualquier caso se considera, como en años anteriores, que a pesar del protocolo de consulta, participación y seguimiento en la actualización y desarrollo del PNR iniciado en septiembre de 2006, este no ha alcanzado todo su potencial por no haber implicado todo lo necesario el Gobierno a los interlocutores sociales en el desarrollo del mismo.

Una nueva Estrategia para Europa

Ante el próximo final de la Estrategia de Lisboa para 2010, la Comisión puso en marcha en 2009 el diseño de un planteamiento post-Lisboa con vistas a los próximos diez años, que se concretó con la propuesta de la Estrategia "Europa 2020".

En su propuesta, la Comisión señalaba que, a corto plazo, el objetivo es combatir la peor crisis económica y financiera desde hace décadas. Para ello se debe establecer un plan de salida en el que las medidas de apoyo se vayan eliminando sólo cuando la recuperación económica sea firme y se haya restaurado la estabilidad financiera. A medio plazo, en cambio, se persigue afrontar problemas existentes previamente, tales

CUADRO I-10. EJES DE ACTUACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA: OBJETIVOS Y LOGROS

Ejes de actuación y directrices comunitarias	Objetivos		España 2005	España 2008	España 2009	UE-27 2008	UE-27 2009	PNR 2008	PNR 2010
	Principales								
	Convergencia en PIB per cápita PPA[1]	UE-25=100	97,9	101,3	99,2	96,4	96,7	...	100
		UE-27=100	102,0	105	102,6	100	100	...	...
	Tasa de empleo del 66%		63,3	64,3	59,8	65,9	64,6	...	66,0
	Transversal								
	Reducir las emisiones de CO_2 (Índice 1990=100)[2][3]		152,2	149,5	152,6	91,8	90,7	...	137,0
Eje 1: Estabilidad macroeconómica y presupuestaria (directrices 1 a 6)	Reducir la deuda pública al 34% del PIB		43,0	39,7	53,2	61,6	73,6	37,5	34,0
Eje 2: El Plan Estratégico de infraestructuras y transporte (PEIT) y el Programa AGUA (directriz 16)	Aumentar la dotación de vías férreas hasta los 35 km/1.000 km² de superficie[1]		29,4	30,7	30,8	nd	nd	32,0	35,0
	Reducir la tasa de accidentalidad en carreteras en un 40%[2]		10,6	11,2	10,4	nd	nd	11,0	9,5
Eje 3: Aumento y mejora del capital humano (directrices 23 y 24)	Reducir un 50% la tasa de abandono escolar prematuro[1][4]		30,8	31,0	31,9	15,1	14,9	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[1]		1,12	1,27	1,35	1,85	1,90	1,6	2,0
	Indicador compuesto para la Sociedad de la Información (UE-15=100)[1]		77,0	82,7	85,4	nd	nd	92,0	100,0
Eje 5: Más competencia, mejor regulación, eficiencia de las AAPP 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	54,9	52,8	59,1	58,6	54,4	57,0
	Reducir la tasa de desempleo juvenil		19,7	24,6	37,8	15,4	19,6	19,3	18,6
	Reducir la siniestralidad laboral en un 15% (reducción acumulada)[1][5]		–2,0%	–6,1%	–14,9%	nd	nd	...	–15,0%
Eje 7: Plan de fomento empresarial (directrices 14 y 15)	Aumentar la tasa de creación de empresas de más de un trabajador en un 25%[1]		7,2	6,5	5,3	nd	nd	8,0	8,9

(1) Datos de 2006 y 2007 para UE-27. Objetivo promedio para el periodo 2008-2010.
(2) Número de víctimas mortales por cada 1000 millones de pasajeros por km. Datos para España de 2005, 2006 y 2007.
(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) Datos de 2005, 2008 y 2009.
(5) Número accidentes de trabajo con baja laboral por cada 100.000 trabajadores afiliados a Seguridad Social.
Fuente: Eurostat, Programa Nacional de Reformas de España: Informe Anual de Progreso 2009.

CUADRO I-11. PRINCIPALES OBSERVACIONES PRESENTADAS AL INFORME DE ACTUALIZACIÓN DEL PNR POR LOS INTERLOCUTORES SOCIALES

Observaciones	CEOE y CEPYME	CCOO	UGT
Valoración general del PNR	La aplicación del PNR ha permitido mejorar la coordinación de las actuaciones dirigidas a elevar la competitividad de España y crear más empleos, pero no se han conseguido alcanzar los objetivos marcados hace casi una década. Se necesita de manera urgente una efectiva aplicación de las iniciativas contenidas en el PNR español. Las propuestas empresariales deben ser más tenidas en cuenta durante la aplicación del PNR y en el diseño de la nueva Estrategia para el Crecimiento y el Empleo posterior a 2010.	Se valora positivamente el aumento de información en lo que respecta al PNR, excepto en lo relativo a los niveles de ejecución. Se considera necesario que en cada uno de los ejes de actuación se incluya un apartado sobre financiación, para así conocer realmente el impacto de los fondos comunitarios en el desarrollo y ejecución del PNR.	Se considera que en el Informe Anual de Progreso 2009 se subestima la crisis económica. Se critica que el PNR parezca que sirve tanto para gobernar el modelo de crecimiento impulsado por la burbuja inmobiliaria, como la posterior crisis producida por dicho modelo.
Situación económica	En un contexto de crisis económica, España se enfrenta a un proceso de recuperación más lento que el de la media de la Unión Europea. Las causas de dicha lentitud son principalmente los desequilibrios estructurales externos e internos, el nivel de endeudamiento, el desplome inmobiliario, el menor crecimiento del crédito y una elevada tasa de paro.	La magnitud del impacto de la crisis en España se debe a factores de índole internacional combinados con desequilibrios propios del sistema productivo español, por lo que la recuperación llegará más tarde que en el resto de la Unión Europea. Valoración negativa del comportamiento del consumo privado, del deterioro de la actividad general, de la restricción del crédito financiero y de la salvación del empleo en servicios de menor valor añadido y de la construcción. Es prioritario poner en marcha medidas urgentes para reducir los efectos de la crisis en la economía y en el empleo, así como realizar una apuesta estratégica para ampliar y diversificar el actual modelo productivo.	Se considera que ya no es posible seguir creciendo mediante el endeudamiento del sector privado y que el proceso de desendeudar dicho sector va a seguir lastrando la demanda interna. El hundimiento del sector de la construcción se debe combatir con un modelo de crecimiento menos intensivo en mano de obra barata, eco-eficiente y capaz de generar empleo de más calidad. Se ha producido un ajuste rápido y violento del empleo debido a la estructura productiva de la economía española y el alto grado de flexibilidad de nuestro mercado de trabajo. La intervención estatal ha evitado un mayor efecto de la crisis, a costa de un desequilibrio de las finanzas públicas.
Eje 1. Refuerzo de la estabilidad macroeconómica y presupuestaria	Se considera que las previsiones del Gobierno en el largo plazo serán de difícil cumplimiento si no se llevan a cabo reformas estructurales. Se muestra preocupación por el excesivo déficit público. Resulta importante promover una reforma de las pensiones para mantener el equilibrio de las finanzas públicas a largo plazo y así afrontar el envejecimiento poblacional.	Se critica la poca utilidad de algunas decisiones adoptadas en el sistema tributario, como la supresión del I. Patrimonio y la casi desaparición del I. Sucesiones y Donaciones. Se debe incidir en la lucha contra el fraude fiscal. La política fiscal debe afectar a todos los niveles de gobierno y administraciones. Es importante normalizar el funcionamiento del sistema financiero como intermediario entre el ahorro y el crédito.	Se valora negativamente que el sistema de estabilizadores automáticos haya sido gravemente debilitado por las reformas estructurales llevadas a cabo en la pasada década. Se deberían establecer nuevas figuras impositivas, por ejemplo a los bancos. Se deben impulsar dinámicas salariales destinadas a mantener y/o aumentar el poder adquisitivo de los salarios en pos de la estabilidad macroeconómica. Se critica la ausencia de seguimiento de la racionalización del gasto sanitario.

CUADRO I-11. PRINCIPALES OBSERVACIONES PRESENTADAS AL INFORME DE ACTUALIZACIÓN DEL PNR POR LOS INTERLOCUTORES SOCIALES *(Continuación)*

Observaciones	CEOE y CEPYME	CCOO	UGT
Eje 2. Infraestructuras	Se considera necesario mantener el ritmo inversor, la anticipación, la aceleración y el impulso de los proyectos del PEIT. Debido a la reducción de los Fondos Estructurales para la financiación de infraestructuras estatales en el periodo 2009-2012, se necesita un suplemento de crédito equivalente, como mínimo, a dicha reducción.	Resulta dificil realizar una valoración tanto cualitativa como cuantitativa del PEIT por la no publicación de los planes sectoriales. Se valora negativamente la no existencia de fuentes oficiales suficientemente fiables. Se considera importante reflejar el estado de los proyectos dirigidos al desarrollo de las directrices especificas para el desarrollo de las políticas sectoriales que se fijen en el PEIT.	
Eje 3. Aumento y mejora del capital humano	Se deben abordar los problemas de continuidad y estabilidad del sistema educativo, además de la falta de coordinación entre las distintas AAPP o Departamentos implicados. Se necesita avanzar hacia un enfoque y una estrategia globales que aborden el aprendizaje permanente. Se deben mejorar los incentivos a la inversión en capital humano e innovación para así elevar los niveles de inversión privada y la implicación de empresas e individuos en la formación.	Se valora positivamente la mejora en el nivel educativo general, pero sigue habiendo problemas en relación al alto grado de fracaso escolar, al retraso comparativo de la FP o a la baja permanencia en el estudio de los jóvenes tras la educación obligatoria. Se muestra preocupación por las importantes diferencias territoriales en materia educativa y formativa, que dificultan la cohesión social. Se debe mejorar el sistema educativo a través de un Pacto de Estado que implique a las fuerzas políticas y agentes sociales.	
Eje 4. I+D+i	Se necesita continuar con los esfuerzos presupuestarios en el ámbito de la I+D+i, pues parece dificil que se alcancen los objetivos fijados en el PNR. Resulta imprescindible aumentar la visibilidad y los recursos de los programas INGENIO 2010. Se deben poner en marcha nuevas medidas fiscales que incentiven la inversión en este sector, aparte del mantenimiento de la deducción por actividades en I+D+i en el Impuesto de Sociedades.	Se valora negativamente la función a desempeñar por el SISE, la evaluación y seguimiento de las actuaciones del Programa INGENIO 2010 y del Plan nacional de I+D+i 2008-2011. Se critica la fuerte reducción del presupuesto del Ministerio de Ciencia e Innovación. Se deben concretar los objetivos y actuaciones del Plan Avanza 2, así como realizar un mayor esfuerzo en los factores que afectan a elementos esenciales tales como las infraestructuras y las telecomunicaciones.	Se critica que el Informe 2009 no incluya ni el nuevo Plan nacional de investigación científica y desarrollo tecnológico, ni información sobre las actuaciones del programa CENIT. Se valora negativamente el borrador de la Ley de Ciencia por contener demasiadas imprecisiones, sobre todo en lo relativo a las bases de un nuevo modelo productivo. Igualmente se critica en la Ley de Ciencia todo lo relacionado con los recursos humanos.

CUADRO I-11. PRINCIPALES OBSERVACIONES PRESENTADAS AL INFORME DE ACTUALIZACIÓN DEL PNR POR LOS INTERLOCUTORES SOCIALES *(Continuación)*

Observaciones	CEOE y CEPYME	CCOO	UGT
Eje 5. Más competencia, mejor regulación, eficiencia en las AAPP y competitividad	Se considera conveniente realizar un esfuerzo para impulsar el crecimiento y el empleo. Se debe destacar el papel de la energía nuclear por las múltiples ventajas que presenta. Se requiere una auténtica liberalización del mercado ferroviario para elevar la competitividad. Se valora negativamente la eliminación de la deducción por inversión en vivienda por ir contra la reducción del amplio volumen de vivienda nueva sin vender. Se necesita que el marco normativo empresarial de la LES sea transparente, estable y predecible.	Se critica que la redacción de la «Ley Paraguas» carece de coherencia entre el propósito y los fines de la norma, ya que afecta a las condiciones de empleo y de trabajo contenidas en la legislación laboral. Se necesita acometer urgentemente el futuro del sector energético español para el medio y largo plazo. Se valora negativamente la incapacidad para conseguir resultados significativos en materia de competitividad. Se debe aportar un objetivo uniforme de ahorro anual en el consumo de energía a nivel nacional, acompañado de obligaciones de ahorro de energía por parte del sector público.	Las medidas liberalizadoras de los mercados contenidas en el Informe 2009 deberían especificar sus efectos en los ciudadanos que se producen a través de la modificación de precios que pagan por los servicios liberalizados. Las medidas estructurales relativas a ajustar los precios de la vivienda y reducir los alquileres no han sido suficientemente eficaces, por lo que el esfuerzo para alquilar una vivienda sigue siendo más alto que en cualquier país de nuestro entorno.
Eje 6. Mercado de trabajo y diálogo social	El fenómeno del desempleo requiere medidas audaces, excepcionales en el corto plazo y determinantes en el medio y largo plazo. Se deben idear medidas no sólo para mejorar el sistema de protección de empleo, sino también aspectos como la reducción de las contribuciones empresariales a la SS. Es preciso modernizar el marco de las relaciones laborales a través de la flexiseguridad, eliminando así rigideces en la regulación laboral. Se debe reforzar el sistema de políticas activas, en el que se observan algunas carencias. Se valora positivamente la reducción de los índices de siniestralidad en España. Se critica que no se observan progresos en la revisión del marco jurídico-laboral de la ETT.	Se valoran negativamente ciertas características del mercado de trabajo español como son los bajos niveles salariales medios, la proliferación de empleos de carácter temporal, la difícil conciliación de la vida laboral con la personal, las bajas cualificaciones y el elevado número de accidentes laborales. Se deben establecer medidas para favorecer no sólo la creación de empleo sino también el acceso al mismo. Se crítica la medida que incentiva los contratos a tiempo parcial frente a los de tiempo completo. Se necesitan profundizar los programas de mejora de la empleabilidad de las mujeres. Se considera que la actividad preventiva en las empresas con respecto a la salud y la seguridad se está viendo reducida como consecuencia de la crisis económica.	Se teme la posibilidad de que el paro se convierta en estructural, por lo que hay que generar empleo en el sector público y condicionar cualquier estímulo fiscal al sector privado a la conservación y generación de empleo. Se debe evitar que el impacto de la crisis en el mercado de trabajo se convierta en factor de reducción del crecimiento potencial excluyendo del mercado a colectivos de trabajadores. Se echa en falta en el Informe una radiografía exhaustiva de los colectivos de parados. Se considera que la modernización y mejora de los SPE pasan por un cambio importante en la gestión que se hace habitualmente en las Oficinas de Empleo.
Eje 7. Plan de fomento empresarial	Se valora positivamente el papel de las empresas en la recuperación del crecimiento económico y el empleo, por lo que se debe crear un entorno favorable que ayude a su creación y desarrollo. Se considera positivo el incremento de los recursos de la línea ICO-Emprendedores. Se deben reducir las cargas administrativas para facilitar la actividad empresarial.		

Fuente: valoraciones de CEOE y CEPYME, CC.OO. y UGT al Informe Anual de Progreso 2009 del Programa Nacional de Reformas de España.

como una tasa media de crecimiento menor que la de los principales socios, unos niveles de empleo inferiores a los de otras partes del mundo, el envejecimiento progresivo de la población, el insuficiente gasto en innovación o la escasa influencia en la escena mundial. Se destacaba la importancia de compatibilizar estas cuestiones con los progresos continuos en otros ámbitos, buscando el equilibrio entre sostenibilidad económica, social y medioambiental[49].

Para afrontar esta realidad, la Comisión ha propuesto como cimientos de la nueva arquitectura de "Europa 2020" un reducido conjunto de directrices integradas, en sustitución de las 24 existentes en la Estrategia de Lisboa, que se centrarán en temas de empleo y de política económica, integrando los objetivos acordados y definiendo las prioridades políticas de la Unión Europea (cuadro I-12).

Esta nueva estrategia se organiza en torno a un planteamiento temático basado en nuevas prioridades, que contribuirán al logro de los principales objetivos. En este caso, será el Consejo el que tenga la función estratégica de controlar y revisar los progresos hacia los objetivos, que al igual que las directrices, se han reducido respecto a la Estrategia de Lisboa.

Estos objetivos principales deberán traducirse en objetivos nacionales una vez definidos los PNR mejorados, que seguirán siendo los instrumentos a utilizar y contendrán información acerca de los obstáculos al crecimiento y avances hacia los objetivos, a partir de la situación específica de cada país.

La coordinación entre los distintos Estados miembros, especialmente en el marco de la UEM, se considera un elemento clave para la consecución de los objetivos, siendo necesaria una vigilancia más profunda y amplia del comportamiento de los países de la zona euro con respecto a la disciplina fiscal, los desequilibrios macroeconómicos y la competitividad. En este sentido la coordinación es necesaria para hacer coherente una política monetaria centralizada con una política fiscal propia de cada Estado.

El Consejo Europeo de primavera, celebrado a finales de marzo de 2010, aprobó la propuesta de la Comisión, estando pendiente la elaboración de las directrices integradas con el fin de que, previsiblemente, en el Consejo Europeo de junio se apruebe la Estrategia "Europa 2020" en su conjunto. A partir de ahí, la Comisión Europea fijará las directrices operativas que permitirán a los distintos Estados miembros elaborar sus programas de estabilidad y convergencia y los programas nacionales de reforma.

Con relación a las tareas asignadas a cada una de las instituciones, posiblemente el cambio más significativo con respecto a la Estrategia de Lisboa es la asunción por parte del Consejo Europeo del liderazgo de la nueva Estrategia al ser a partir de ahora el encargado de garantizar la integración de las políticas, gestionando también la interdependencia entre los distintos países y la Unión Europea. Por contra, el papel de la Comisión Europea queda relegado a la supervisión anual de la situación mediante un

49. Comisión Europea, *Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador,* COM (2010) 2020, de 3 de marzo de 2010.

CUADRO I-12. PRIORIDADES, INICIATIVAS Y OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA UE-2020

Prioridades		Iniciativas
Crecimiento inteligente	Desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.	*Unión por la innovación* Mejorar las condiciones generales y de acceso a la financiación destinada a investigación e innovación con el fin de reforzar la cadena de innovación e impulsar los niveles de inversión en toda la Unión Europea.
		Juventud en movimiento Reforzar los resultados de los sistemas educativos y consolidar el atractivo internacional de la educación superior europea.
		Una agenda digital para Europa Acelerar la implantación de internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para familias y empresas.
Crecimiento sostenible	Promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, que sea verde y más competitiva.	*Una Europa que aproveche eficazmente los recursos* Ayudar a desligar crecimiento económico y uso de recursos, reduciendo las emisiones de carbono de la economía, incrementando el uso de energías renovables, modernizando el sector del transporte y promoviendo un uso eficaz de la energía.
		Una política industrial para la era de la mundialización Mejorar el entorno empresarial, especialmente para las pymes, y apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible que pueda competir mundialmente.
Crecimiento integrador	Fomento de una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial.	*Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos* Modernizar los mercados laborales facilitando la movilidad de los trabajadores y el desarrollo de cualificaciones a lo largo de la vida, con el fin de incrementar la participación en el empleo y de adecuar mejor la oferta a la demanda.
		Plataforma europea contra la pobreza Garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo lleguen a todos y de que las personas afectadas por la pobreza y la exclusión social puedan vivir con dignidad y participar activamente en la sociedad.

Objetivos	
Empleo	La tasa de empleo de la población de entre 20 y 64 años debería pasar del actual 69 por 100 a como mínimo, el 75 por 100.
I+D	Alcanzar el objetivo de invertir el 3 por 100 del PIB en I+D, en particular mejorando las condiciones para la inversión en I+D por parte del sector privado y desarrollando un nuevo indicador que haga un seguimiento de la innovación.
Medio ambiente	Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20 por 100 en comparación con los niveles de 1990, incrementar el porcentaje de las energías renovables en nuestro consumo final de energía al 20 por 100 y aumentar un 20 por 100 la eficacia en el uso de la energía.
Capital humano	Reducir el porcentaje de abandono escolar al 10 por 100 desde el actual 15 por 100 e incrementar el porcentaje de personas de entre 30 y 34 años con estudios superiores completos del 31 por 100 a, como mínimo, un 40 por 100.
Cohesión social	Reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral nacional de pobreza en un 25 por 100, liberando de la pobreza a 20 millones de personas.

Fuente: Comisión Europea, Europa 2020, *Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador,* COM (2010) 2020, de 3 de marzo de 2010.

conjunto de indicadores que muestren los avances hacia los objetivos principales, y a presentar recomendaciones para alcanzar dichos objetivos junto a una evaluación específica de los avances logrados en la zona euro.

A pesar de que en su gran mayoría los objetivos de la Estrategia "Europa 2020" son valorados positivamente, el documento de la Comisión también ha sido objeto de comentarios y observaciones críticas por parte de distintas instituciones y organizaciones. De hecho, esta propuesta estuvo precedida por una consulta pública abierta por la Comisión a finales de 2009, y cuyas respuestas pusieron de manifiesto aspectos críticos de la misma[50]. Entre otros, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) consideraba, entre otras cuestiones, que para llevar a cabo dicha Estrategia era necesaria una reforma en el presupuesto de la Unión Europea, así como encontrar nuevas fuentes de financiación. Del mismo modo, el Parlamento Europeo coincidía con el CESE en que el presupuesto actual no era suficiente para afrontar con garantías de éxito los retos que plantea la Estrategia "Europa 2020". Además, mostraba su decepción por no incluir aspectos vinculados a la agricultura en la propuesta, a pesar de su potencial para ayudar a superar los retos del futuro. También consideraba que la Comisión debía controlar de manera más estricta la correcta aplicación de la estrategia y el cumplimiento de los objetivos por parte de los Estados miembros.

Por su parte, los interlocutores sociales[51], aunque están de acuerdo en algunos de los retos que tiene que abordar Europa en los próximos años, como el demográfico o el medioambiental, difieren en la valoración de la nueva estrategia. Las organizaciones empresariales la consideran un buen punto de partida, mientras que la organización sindical se muestra más crítica, en especial, en lo que respecta a la dimensión social de la misma, considerada insuficiente y desquilibrada en relación a la dimensión económica. También reflejan diferencias en cuanto a la definición de las prioridades en materia de políticas económica, social y laboral.

En cualquier caso, y sin obviar que aún es un documento en fase de discusión y elaboración a la fecha de cierre de esta edición de la Memoria, no se puede evitar cierto escepticismo en relación a la eficacia de esta nueva Estrategia. En primer lugar, y en relación a la Estrategia de Lisboa, es difícil atisbar en esta propuesta medidas con influencia real en la vida de los europeos, resultando un documento todavía insuficiente, más aún ante los retos más inmediatos que tiene que afrontar la Unión Europea.

50. Véanse a este respecto los siguientes documentos: Dictamen del Comité Económico y Social Europeo ECO/OEL 267, de 4 de noviembre de 2009, *La Estrategia de Lisboa después de 2010;* Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2010, sobre la Estrategia UE 2020; Comisión Europea, *Europa 2020. Public consultation. First overview of responses,* SEC (2010) 116 final.

51. Para un mayor detalle, véase en esta Memoria el capítulo II.2.1.1 referido al diálogo social europeo. Véase también BUSINESSEUROPE, *Putting Europe back on track. European growth and jobs strategy post-2010*; CES, *EU 2020*; UEAMPE, *Comments on the future "EU 2020 Strategy*"; CEEP, *Setting the course for EU 2020*.

En lo relativo a la ejecución, se desconocen las consecuencias que puede acarrear el cambio producido en las competencias de las distintas instituciones, especialmente de la Comisión y el Consejo, con un trasvase del primero al segundo. En este caso, el hecho de que el Consejo es un órgano menos compacto y homogéneo que la Comisión, podría acarrear mayor lentitud en la toma de decisiones.

Asimismo, es conveniente que exista un mayor equilibrio entre los ámbitos económico, social y medioambiental. En este sentido se debe evitar que la reducción de objetivos no refleje este equilibrio. Además, se echa en falta un mayor interés en apoyar un refuerzo de la coordinación en las políticas a practicar. Dejando al margen la política monetaria, la Unión Europea carece de un auténtico gobierno económico, lo que resulta especialmente grave si se tiene en cuenta que la actual crisis ha demostrado que la coordinación a nivel supranacional es una de las claves para afrontar los posibles riesgos sistémicos.

En cualquier caso, habrá que esperar al documento definitivo propuesto por la Comisión y aprobado por los Estados miembros a lo largo de 2010, previsiblemente en el Consejo Europeo de junio.

3. Economía española

La economía española vivió una importante recesión en 2009, tras quince años de crecimiento consecutivo, inmersa en una profunda crisis con orígenes tanto internos, derivados de los desequilibrios acumulados durante la última fase expansiva, como externos, por la crisis económica y financiera internacional.

Entre los factores internos, destaca un excesivo sesgo de la demanda interna hacia el consumo privado y la inversión en construcción, sustentado fundamentalmente a través del acceso al crédito privado, con consecuencias considerables sobre las necesidades de financiación exterior de la economía española.

Así, la mayor disponibilidad de crédito, facilitada por la pertenencia de España a la Unión Monetaria, con unos tipos de interés históricamente reducidos, unido a unas expectativas optimistas, llevaron al sector privado a endeudarse a un ritmo desconocido hasta entonces, que no sería posible compensar con el ahorro público generado en el periodo de expansión. Como consecuencia de ello, la capacidad de financiación de la economía española pasó a ser deficitaria a partir de 1998, alcanzando niveles de déficit próximos al 10 por 100 del PIB en los años previos a la crisis.

Por otra parte, la fortaleza que alcanzó la demanda de viviendas como consecuencia de diferentes factores sociodemográficos y por la facilidad de acceso al crédito hipotecario, unida a las peculiaridades del sector inmobiliario, se tradujeron en aumentos del precio de la vivienda y de la oferta residencial muy superiores a los valores sostenibles a largo plazo.

En este contexto, una vez que se empezó a vislumbrar el cambio de ciclo de la economía española en 2007, el deterioro de las expectativas de crecimiento, y el

endurecimiento de las condiciones de acceso al crédito desembocaron en un ajuste de las decisiones de consumo y de inversión de los agentes privados, así como en un freno de la actividad constructora.

Posteriormente, con el estallido de la crisis financiera internacional en 2008, dicho ajuste se intensificaría, debido al aumento generalizado de los costes de financiación y, consecuentemente, a un proceso de desapalancamiento de las instituciones financieras, que acabaría repercutiendo a nivel global en una notable escasez de crédito, derivando finalmente en una crisis de la economía real de ámbito mundial.

De este modo, la economía española entró a finales de 2008 en una etapa de recesión, que se extendería a lo largo de 2009, y que vendría marcada por el redimensionamiento del sector inmobiliario, y la consiguiente depreciación de sus activos, que además de producir un efecto arrastre sobre otras ramas de actividad, especialmente las industriales y algunas pertenecientes al sector servicios, está teniendo un impacto devastador sobre el empleo y consecuencias nefastas sobre el tejido empresarial.

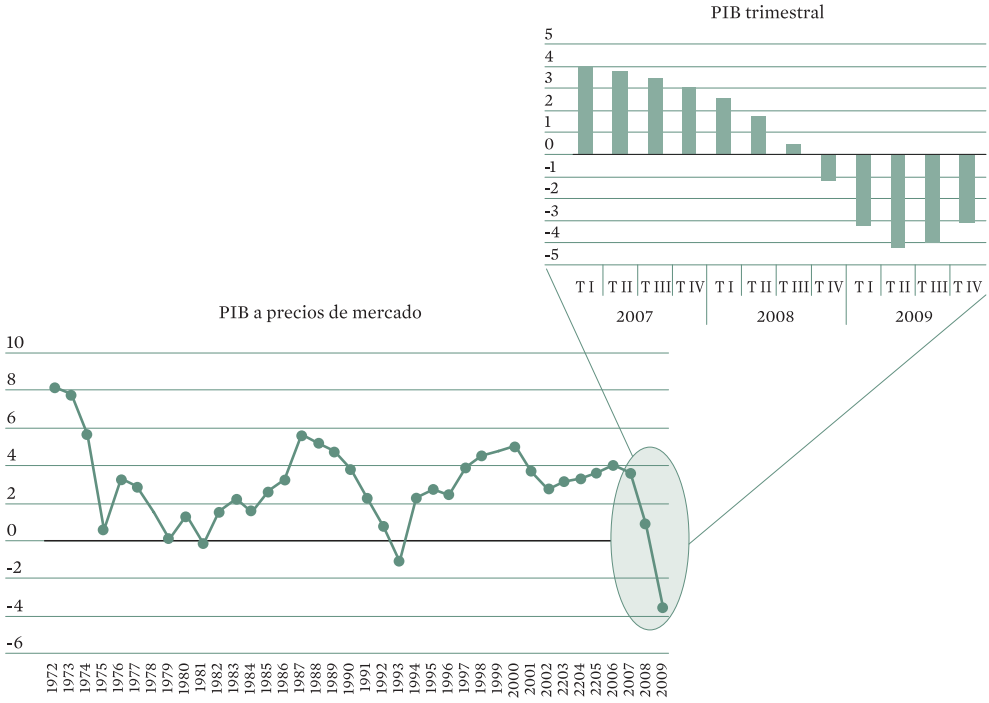
A esto hay que añadir otros factores, como el aumento de la morosidad, el proceso de desapalancamiento del sector privado, con destacadas consecuencias tanto en el gasto en consumo de los hogares como en la inversión privada, el fuerte deterioro de las expectativas de los agentes y la notable restricción crediticia. Además, la recesión que atraviesan los países de la Unión Europea está teniendo consecuencias muy visibles para la economía española, a través de una caída de las exportaciones y de un notable deterioro de la actividad turística.

3.1. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

De acuerdo con los datos de la Contabilidad Trimestral de España, el PIB cayó un 3,6 por 100 de media en 2009, lo que supone 4,5 puntos porcentuales menos respecto al crecimiento registrado el año anterior (gráfico I-4). A pesar de ello, el retroceso fue menos intenso que el registrado por el conjunto de la Unión Europea (–4,2 por 100), si bien, en el último trimestre del año la economía europea empezó a mostrar un comportamiento más favorable que la española, al tiempo que las previsiones de crecimiento para los próximos años se perfilan también más positivas para dicha área.

Desde que comenzara a caer la actividad en términos intertrimestrales en el tercer trimestre de 2008, y en tasa interanual, en el cuarto trimestre de ese mismo año, la mayor contracción del PIB se localizó en el primer semestre de 2009, produciéndose a partir de entonces una moderación en los ritmos de caída, hasta cerrar el año en una tasa interanual negativa del 3,1 por 100, y una caída intertrimestral del 0,1 por 100. Esta mejora se explica fundamentalmente por el efecto sobre la demanda de los planes de estímulo económico puestos en marcha desde finales de 2008, así como por la incipiente recuperación de la economía internacional.

GRÁFICO I-4. EVOLUCIÓN DEL PIB
(Tasa de variación anual, en porcentaje)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral*.

Frente a una contribución positiva del sector exterior de 2,8 puntos —aunque pasiva, en la medida en que respondió a una caída de las importaciones mayor a la de las exportaciones—, la demanda interna detrajo 6,4 puntos al crecimiento del PIB en 2009, debido al retroceso interanual de todos sus componentes, con la excepción del gasto en consumo de las Administraciones públicas (cuadro I-13).

Por el lado de la demanda interna destacó, por su peso en el conjunto de la economía, la caída en un 5,0 por 100 del gasto en consumo final de los hogares, cuya evolución a lo largo de 2009 estuvo marcada por el aumento del paro y la destrucción de empleo, por el deterioro de la riqueza real y financiera de los hogares y por el proceso de desapalancamiento del sector privado. No obstante, la fuerte corrección registrada por el consumo se debió más a un aumento del ahorro, que en 2009 se situaba en el 18,8 por 100 de la renta disponible (5,9 puntos más que el año anterior), que a un ajuste de la renta disponible de los hogares, que aumenta en el conjunto del año un 1,1 por 100.

En cualquier caso, el deterioro del gasto en consumo podría haber sido mayor sin el estímulo que sobre la renta disponible de los hogares han supuesto las inyecciones de renta realizadas por las Administraciones públicas, vía reducción de impuestos y aumento de

CUADRO I-13. CUADRO MACROECONÓMICO, 2005-2009
(Tasa de variación anual, en porcentaje)

Conceptos	2005	2006	2007	2008	2009
PIB y agregados de la demanda					
Producto interior bruto	3,6	4,0	3,6	0,9	–3,6
Consumo final	4,5	4,0	4,1	0,9	–2,7
Hogares	4,2	3,8	3,6	–0,6	–5,0
AA.PP.	5,5	4,6	5,5	5,5	3,8
Formación bruta de capital fijo	7,0	7,2	4,6	–4,4	–15,3
Bienes de equipo	9,2	9,9	9,0	–1,8	–23,1
Construcción	6,1	6,0	3,2	–5,5	–11,2
Exportación de bienes y servicios	2,5	6,7	6,6	–1,0	–11,5
Importación de bienes y servicios	7,7	10,2	8,0	–4,9	–17,9
Demanda nacional(1)	5,3	5,5	4,4	–0,6	–6,4
Demanda externa(1)	–1,7	–1,5	–0,9	1,4	2,8
Precios y costes					
Deflactor del PIB	4,3	4,1	3,3	2,5	0,2
IPC (medio anual)	3,4	3,5	2,8	4,1	–0,3
IPC (diciembre)	3,7	2,7	4,2	1,4	0,8
Costes laborales unitarios	3,3	3,3	3,8	4,6	0,4
Mercado de trabajo					
Variación del empleo(2)	3,3	3,3	2,8	–0,6	–6,7
Tasa de paro (EPA)	9,2	8,5	8,3	11,3	18,0
Variación de la productividad(3)	0,4	0,7	0,7	1,5	3,3
Sector exterior (en % del PIB)					
Saldo comercial (bienes y servicios)	–5,3	–6,4	–6,8	–5,9	2,1
Capacidad (+) o necesidad (–) de financiación de la economía	–6,5	–8,4	–9,6	–9,1	–4,7
Capacidad (+) o necesidad (–) de financiación AA.PP. (en % del PIB)	1,0	2,0	1,9	–4,1	–11,2
Pro memoria					
PIB nominal (millones de euros)	908.792	984.284	1.052.730	1.088.502	1.051.151

(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.

transferencias, particularmente por desempleo. Otros factores que contribuyeron en cierta medida a aliviar la situación de los hogares en 2009 fueron la disminución de los tipos de interés y su consiguiente impacto sobre la carga financiera de los hogares, así como el mantenimiento a lo largo de buena parte del año de tasas de inflación negativas.

Por su parte, el gasto en consumo de las Administraciones públicas registró un avance en el conjunto del año del 3,8 por 100, si bien, en términos trimestrales, mostró una tendencia a la desaceleración, que contrasta con la evolución cada vez menos negativa del gasto en consumo privado.

El componente de la demanda interna que más se ajustó en 2009 fue la formación bruta de capital fijo (FBCF), al registrar una caída interanual del 15,3 por 100,

que vendría explicada por la elevada capacidad productiva sin utilizar derivada del retroceso de la demanda interna y externa, el deterioro de las expectativas empresariales, la restricción crediticia y la situación del mercado inmobiliario. Por componentes, el mayor retroceso correspondió a la inversión en bienes de equipo (–23,1 por 100), seguida de otros productos (–17,2 por 100) y de la construcción (–11,2 por 100). Cabe señalar que la menor caída registrada por este último componente de la FBCF se debió a que parte del ajuste se había efectuado ya en 2008, además de por la inversión realizada en este ámbito por el sector público.

En lo que respecta al sector exterior, destaca la fuerte contracción de las importaciones de bienes y servicios (–17,9 por 100) en línea con la caída de la demanda interna, lo que unido a un retroceso de las exportaciones menos intenso, del 11,5 por 100, además de amortiguar la caída del PIB, favoreció la reducción del déficit por cuenta corriente, reduciendo, en consecuencia, la necesidad de financiación de la economía española.

Desde el punto de vista de la oferta, todos los sectores de actividad registraron caídas en 2009, especialmente intensas en el caso de la industria (–14,7 por 100) reflejo de la contracción de la demanda interna y externa, así como de las restricciones crediticias. Le siguen el sector energético (–8,2 por 100), la construcción (–6,3 por 100) que, especialmente en su componente residencial, continuó el intenso proceso de ajuste iniciado a finales de 2007, y el sector primario (–2,4 por 100). Por su parte, el sector servicios, aunque fue la actividad que menos cayó en 2009 (–1,0 por 100), acusó también el deterioro de la demanda interna y el impacto que sobre el turismo está teniendo la crisis económica internacional.

En este contexto, la evolución del mercado de trabajo en 2009 se caracterizó por una fuerte destrucción de empleo y un intenso aumento del paro. De acuerdo con los datos de la Contabilidad Nacional Trimestral de España, los empleos equivalentes a tiempo completo cayeron un 6,7 por 100 en el conjunto del año, lo que equivale a la destrucción de 1.271.000 empleos, de los cuales, el 43,8 por 100 se concentró en la construcción, tras producirse una caída interanual del 23,4 por 100. En los servicios, aunque la caída en términos relativos fue menos acusada (–2,7 por 100), su impacto en términos absolutos fue considerable (el 27,3 por 100 del empleo total destruido) dado el peso que tiene este sector en el conjunto de la economía. Finalmente, el fuerte deterioro de la industria desembocó en una caída del empleo del 11,7 por 100, que representa el 26,4 por 100 de la caída total de la ocupación. No obstante, a partir del último trimestre de 2009 se aprecia cierto freno en el deterioro del empleo en términos de Contabilidad Nacional, que vendrían a ratificar los resultados de la Encuesta de la Población Activa (EPA) del primer trimestre de 2010[52]. En términos de desempleo, la EPA arrojó un aumento del número de desempleados en el conjunto del año de 1.118.600 personas, hasta situarse en el cuarto trimestre en 4.326.500 parados, y con una tasa de paro del 18,8 por 100 de la población activa.

52. Véase capítulo II.1.2 de esta Memoria.

La adversa situación del empleo se explica en gran medida por la pérdida de dinamismo empresarial, derivada a su vez del impacto negativo que ha tenido el retroceso del consumo y de la inversión sobre la confianza empresarial y la actividad de las empresas. Éstas, ante la falta de demanda se han visto abocadas, por un lado, a efectuar importantes recortes en sus costes operativos y, por otro, a realizar un importante esfuerzo de contención, e incluso reducción de precios, a costa de reducir sus márgenes. En muchos casos, esto no ha sido suficiente y ha sido necesario llevar a cabo medidas más drásticas como reducciones de plantilla o incluso el cierre de la empresa. Junto a la caída de la demanda, otros factores que han repercutido de manera negativa en las empresas, especialmente en las pymes, han sido el endurecimiento de las condiciones financieras y el retraso en los pagos a los proveedores del sector público.

Entre 2008 y 2009 cerraron en España 720.757 empresas (322.528 en 2008 y 398.229 en 2009), cierres que explican la situación de casi 1.000.000 de parados, sin incluir los 222.115 autónomos que cerraron sus negocios. Por su parte, en 2009 se crearon 78.171 empresas, cifra similar al año 1993 (83.077 empresas), que contrasta con la media anual de empresas creadas desde 1998, situada en torno a las 130.000.

La política económica mantuvo un tono expansivo en 2009, y estuvo caracterizada por una laxa política monetaria, con unos reducidos tipos de interés que contribuyeron a aliviar la situación financiera de hogares y empresas, así como del sector público, y por una política fiscal expansiva, centrada tanto en actuaciones de gasto, como en impulsos fiscales. En términos de cuantía destaca, por el lado de los ingresos, la medida referente a la deducción de 400 euros en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), y por el lado del gasto, el Fondo Estatal de Inversión Local y el Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo[53], representando conjuntamente estas tres actuaciones el 1,6 por 100 del PIB.

Respuesta de la política económica ante la crisis

La política de demanda del Gobierno continuó estando marcada por el desarrollo de actuaciones en el ámbito del Plan español para el estímulo de la economía y el empleo (Plan E), mayoritariamente de carácter coyuntural y dirigidas a luchar contra la crisis y paliar sus adversos efectos sobre los hogares, las empresas y determinados sectores de actividad, especialmente el financiero.

Junto a buena parte de las actuaciones emprendidas el año anterior, en 2009 se aprobaron otras nuevas, centradas en gran medida en el ámbito laboral, con el objetivo de mantener el empleo en el sector privado e incentivar la contratación, proteger las situaciones de desempleo y mejorar las políticas activas de empleo[54]. Destacan también otras medidas de apoyo a la demanda consistentes en estímulos fiscales a empresas y familias,

53. 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 y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación.

54. Véase capítulo II.1.3 de esta Memoria.

facilidades de acceso a la financiación a través de las líneas del Instituto de Crédito Oficial (ICO), la puesta en marcha, en coordinación con otros Estados miembros, de medidas de impulso a sectores industriales especialmente afectados por la crisis, o el apoyo al sector financiero con el objetivo de restablecer el canal de crédito hacia el sector privado.

En términos generales, puede afirmarse que las medidas señaladas permitieron suavizar el ciclo y disminuir el grado de contracción de la economía. En concreto, habrían contribuido a amortiguar el aumento del desempleo y a estimular la actividad de determinados sectores, como la construcción y el automóvil. Sin embargo, su impacto sobre el gasto en consumo final de los hogares y sobre la inversión privada, podría haber sido menor al esperado, en la medida en que, en el contexto de las persistentes dificultades de acceso al crédito y del alto nivel de desempleo, dichas medidas, especialmente las articuladas a través de la reducción de los ingresos públicos, podrían estar derivando en un aumento del ahorro por motivo precaución, más que en un incremento del consumo [55].

En el ámbito de las políticas de oferta, en 2009 se constató la imposibilidad de alcanzar en 2010 los objetivos previstos en el PNR[56], como consecuencia de la crisis, en lo que respecta a los retos de empleo y convergencia, aunque también por el insuficiente impulso dado a las diferentes reformas en los ámbitos de la I+D, la educación o el medio ambiente, entre otras. Previsiblemente, a lo largo de 2010 se aprobará el nuevo PNR de España, en base a la Estrategia Europa 2020, que sustituye a la Estrategia de Lisboa[57].

En 2009 cobró especial relevancia el debate sobre la necesidad de cambiar el modelo productivo español, una vez constatada la insostenibilidad del actual, y a la vista del diferente impacto que está teniendo la crisis en España respecto a los países de su entorno, tanto en términos de intensidad, con un efecto mucho más negativo sobre el empleo, como, previsiblemente, en duración.

De hecho, la crisis no sólo ha alterado el modelo productivo, sino que podría haber reducido el crecimiento potencial de la economía española, ante el fuerte hundimiento de la inversión productiva y la caída del empleo, existiendo el riesgo de que, una vez finalizada la recesión, la economía española pueda entrar en una larga etapa de bajo crecimiento y lenta disminución del desempleo.

Además, mientras que en la crisis de los noventa el ajuste cambiario actuó como un mecanismo rápido y eficaz para absorber los desequilibrios acumulados y sirvió para activar la salida de la fase recesiva mediante la recuperación de las exportaciones netas y de los excedentes empresariales, contribuyendo a la reactivación de la inversión productiva y del consumo de los hogares, en la actualidad, la imposibilidad de recurrir a la devaluación de la moneda como vía para ganar competitividad, hace prever una recuperación más lenta.

55. Comisión Europea, *Public finances in EMU, 2009.*

56. Véase capítulo I 2.3.3 de esta Memoria.

57. Comisión Europea, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador,* COM (2010) 2020.

CUADRO I-14. PLAN ESPAÑOL PARA EL ESTÍMULO DE LA ECONOMÍA Y EL EMPLEO (PLAN E), 2009

Medidas dirigidas a los hogares

Deducción de 400 euros en el IRPF.
Moratoria temporal parcial de las cuotas hipotecarias.
Ampliación del plazo para materializar la cuenta ahorro-vivienda.
Ampliación de los plazos de los préstamos hipotecarios sin coste alguno durante dos años.
Anticipo de la deducción por vivienda habitual.
Ampliación del plazo para transmitir la vivienda habitual a efectos de la exención por reinversión.
Línea de garantías del Estado para facilitar el acceso a las hipotecas en vivienda protegida.

Medidas en el ámbito del mercado de trabajo

Medidas dirigidas al mantenimiento del empleo y a incentivar la contratación

Fondo Estatal de Inversión Local y Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo.
Deducción fiscal a las pequeñas empresas y autónomos que mantengan o aumenten el empleo.
Libertad de amortización para los activos nuevos en el Impuesto sobre Sociedades, siempre que la empresa mantenga su plantilla de trabajadores.
Flexibilización de los criterios para la concesión de aplazamientos de pago de las cotizaciones para aquellas empresas con problemas de liquidez que se comprometan a mantener el empleo.
Bonificación de cuotas de la Seguridad Social del primer asalariado que contrate indefinidamente el trabajador autónomo.
Bonificaciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social para la contratación de desempleados con cargas familiares.
Apoyo a la contratación de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo.
Elevación de la capitalización de las prestaciones por desempleo para fomentar el trabajo autónomo.
Incremento de las bonificaciones de las cotizaciones empresariales para contratación a tiempo parcial.

Políticas activas de empleo

Plan de empleo 2009 en trabajos de utilidad social.
Mejora y refuerzo del Servicio Público de Empleo Estatal.
Estímulo a la formación de titulados universitarios en situación de desempleo.
Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral.

Protección por desempleo

Programa temporal de protección por desempleo e inserción.
Incremento de fondos para el pago de prestaciones por desempleo.
Medidas para mejorar el tratamiento de los Expedientes de Regulación de Empleo (ERE).
Eliminación del periodo de espera para acceder al subsidio por desempleo.

Medidas horizontales dirigidas a las empresas

Medidas fiscales

Generalización del régimen de devolución mensual del IVA.
Flexibilización del aplazamiento de pago de impuestos.

Líneas de liquidez y de avales

Línea ICO-Liquidez para pymes y autónomos.
Línea ICO-Liquidez para medianas empresas.
Líneas ICO de apoyo a la empresa: Plan de apoyo 2010 para autónomos y empresas.
Línea ICO-Moratoria pymes.
Línea ICO-PROINMED.
Extensión de la Línea FTPYME (fondos de titulización para pymes) del Tesoro.
Autorización de endeudamiento a las entidades locales para el pago de facturas pendientes.
Avales del ICO a las deudas de los municipios con empresas y autónomos.
Reaseguramiento por parte del Consorcio de Compensación de Seguros de los riesgos del seguro de crédito asumidos por las entidades aseguradoras privadas.

Medidas de estímulo a la exportación

CUADRO I-14. PLAN ESPAÑOL PARA EL ESTÍMULO DE LA ECONOMÍA Y EL EMPLEO (PLAN E), 2009
(Continuación)

Medidas sectoriales de apoyo a las empresas

Construcción / Vivienda

Aceleración de la obra pública, en el marco del PEIT.
Nueva Ley de medidas de fomento del alquiler de viviendas y eficiencia energética de los edificios.
Marco normativo para las Sociedades Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario.
Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012. Incluye Programa Renove vivienda.
Línea ICO-Vivienda.
Ampliación del aval del ICO para los bonos de titulización vinculados a la promoción de VPO.
Nuevo marco normativo que impulse la renovación urbana integral y la rehabilitación de viviendas.
Convocatoria por la Entidad Pública Empresarial de Suelo de una Oferta Pública de Compra de Suelo privado con el fin de destinarlo a promoción de vivienda protegida.
Compromiso de reducir el tiempo de tramitación de las declaraciones de impacto ambiental y mejorar el acceso telemático a la información.

Otros

Línea ICO-PYMAR.
Línea ICO-Sectores manufactureros.
Plan VIVE- autobuses.
Plan 2000-E para la renovación de automóviles.
Plan MOTO E.
Plan Futur E.
Ayudas a la competitividad de sectores estratégicos.
Paquete de medidas para el sector del transporte de viajeros y mercancías por carretera.

Medidas de apoyo al sistema financiero

Elevación de la cobertura del Fondo de Garantía de Depósitos y de Inversiones.
Fondo para la Adquisición de Activos Financieros.
Avales del Estado a las nuevas emisiones de deuda a medio plazo de las entidades de crédito.
Autorización para reforzar el capital de las entidades de crédito.
Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB).

Medidas de carácter procíclico

Reducción de gastos del Estado, excluídas las partidas de inversión productiva y protección social.
Reducción del gasto público en materia de personal.
Congelación de los salarios de los altos cargos de la Administración General del Estado.
Reducción de consumos intermedios, transferencias y otros gastos en el marco de racionalización de las jornadas de trabajo y de utilización más eficaz de los medios materiales.
Disminución del peso de la formación bruta de capital fijo y de las subvenciones.
Actualización de determinados impuestos especiales.
Incremento de los tipos legales del IVA a partir de julio de 2010.
Aumento de la progresividad en la tributación de las rentas del ahorro.

Medidas de modernización de la economía

Capital humano y tecnológico / TIC

Escuela 2.0.
Estrategia Universidad 2015.
Reforma de las instituciones de investigación pública.
Plan Avanza2.
Carta de Derechos del Usuario de Servicios de Telecomunicaciones.
Deducción por actividades de I+D+i.
Ampliación de las deducciones de I+D+i para la investigación realizada en otros países de la UE.
Red Iris Nova.
Consulta pública sobre el uso del espectro radioeléctrico.

CUADRO I-14. PLAN ESPAÑOL PARA EL ESTÍMULO DE LA ECONOMÍA Y EL EMPLEO (PLAN E), 2009
(Continuación)

Sector de la energía / Medio Ambiente
Plan de ahorro y eficiencia energética 2008-2011.
Acuerdo con Francia para doblar nuestra interconexión eléctrica.
Impulso de la aplicación de las Líneas Estratégicas de lucha contra el cambio climático.
Nueva Ley de Eficiencia energética y energías renovables.
Plan de Energías Renovables 2011-2020.
Regulación del suministro de último recurso de electricidad y medidas para reforzar la competencia.
Regulación de las subastas mayoristas de gas natural para el suministro de último recurso.
Medidas para la solución del déficit tarifario.
Sector transporte
Plan de impulso y dinamización del transporte de mercancías por ferrocarril.
Programa vehículo innovador vehículo ecológico (VIVE 2008-2011).
Nuevo modelo de gestión aeroportuaria (AENA).
Nueva Ley de Puertos.
Sector servicios
Anteproyecto de Ley sobre el libre acceso y ejercicio de actividades de servicios. Transposición de la Directiva de Servicios.
Adaptación legislativa a la Ley sobre el Libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios.
Anteproyecto de Ley de Servicios profesionales.
Anteproyecto de Reforma de la Ley de Ordenación del comercio minorista.
Reducción de cargas administrativas y mejora de la regulación
Plan de acción para la reducción de las cargas administrativas.
Reforma del modelo de seguridad jurídica preventiva.
Reforma de la Ley Concursal.

En este contexto, la necesidad de ganar competitividad exterior, con el fin de estimular el crecimiento y reducir el elevado nivel de endeudamiento de la economía española, requiere mejorar la productividad aparente del trabajo, mediante todas aquellas actuaciones que favorezcan la innovación, la formación, así como el resto de factores que inciden en la misma.

Se hace imprescindible, por tanto, abordar las diferentes reformas estructurales que requiere la economía española tendentes a reducir sus vulnerabilidades y cambiar su patrón de crecimiento, a través de un enfoque global que considere tanto el sector productivo, como el sistema financiero, el energético, el mercado laboral, el sistema educativo, o el sector de las nuevas tecnologías y las telecomunicaciones, entre otros.

Para ello, además de las diferentes medidas de carácter estructural a medio y largo plazo contempladas en el PNR y en el propio Plan E (cuadro I-14), a finales de 2009 se presentó en el Congreso de los Diputados la Estrategia para la Economía Sostenible (EES), cuyo objetivo es alcanzar un modelo de crecimiento sostenible en términos económicos, medioambientales y sociales, que, con un horizonte temporal de diez años, permita situar a España al nivel de los países más desarrollados en términos de bienestar social y de calidad del empleo (cuadro I-15).

CUADRO I-15. OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA PARA LA ECONOMÍA SOSTENIBLE PARA 2020

	Indicador	Situación a 2008	Objetivo 2020
Sostenibilidad económica			
Estabilidad presupuestaria	Déficit de CCAA y AGE		Cumplir el Pacto de Estabilidad y alcanzar un equilibrio presupuestario estructural
	% deuda sobre PIB	40%	Entre los países con menor deuda de la Eurozona
Dinamismo empresarial	Cargas administrativas		Reducir en un 50% sobre el nivel actual
Capacidad innovadora	% gasto en I+D respecto PIB	1,35%	3%
	% usuarios de Internet	49%	Media de las cuatro mayores economías europeas (actualmente 60%)
Internacionalización	Empresas exportadores regulares (miles)	39 (2007)	55
Sostenibilidad medioambiental			
Bajas emisiones	Emisiones de GEI (mill. de t)		15% reducción respecto a nivel de 2005
Modelo energético sostenible	Intensidad energética (kep/'000€)	184 (2007)	Reducción del 20% respecto al escenario tendencial
	% energía renovable respecto a energía final	10%	20%
Movilidad sostenible	% pasajeros en transporte público	19% (2007)	24%
	% mercancías transportadas por ferrocarril	4% (2007)	10%
Modelo de vivienda sostenible	% viviendas en alquiler	11% (2007)	20%
	% inversión en rehabilitación sobre inversión en construcción	24%	35%
Sostenibilidad social			
Más y mejor empleo	Tasa de empleo	64%	70%
	Tasa de temporalidad	29%	15%
Igualdad	Tasa de empleo femenina	55%	65%
	Brecha salarial	18%	0%
Educación como garantía	Tasa de abandono escolar prematuro	32%	10%
de igualdad de oportunidades	% alumnos con bajas capacidades en lectura, matemáticas y ciencia según PISA	23%	15%
	Titulados superiores en ciencia y tecnología por 1.000 población 20-29	11 (2007)	Media UE

Fuente: Gobierno de España. *Estrategia para la Economía Sostenible.*

La Estrategia incluye la Ley de Economía sostenible, cuyo Anteproyecto fue dictaminado por el CES[58], donde se recogen un gran número de reformas legislativas relacionadas con la mejora del entorno económico y la competitividad, con la educación y la formación como vías para potenciar el capital humano, y con el medioambiente como elemento indispensable en la consecución de un desarrollo económico sostenible. Además, la EES contempla medidas en el ámbito del mercado de trabajo y del Sistema de la Seguridad Social, así como una serie de actuaciones y programas que implementarán y desarrollarán las reformas definidas en la Estrategia durante los próximos diez años.

58. Dictamen CES 1/2010, de 28 de enero, sobre el Anteproyecto de Ley de Economía sostenible.

Para la consecución de los objetivos de carácter económico, en abril de 2010, tras un periodo de debate entre el Gobierno y los distintos grupos parlamentarios, se aprobó un nuevo conjunto de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo[59], basadas en seis ejes de actuación: rehabilitación de viviendas; apoyo a las pequeñas y medianas empresas; mayores garantías para ciudadanos y consumidores; mejoras en el sector energético, y fortalecimiento del sector financiero. En particular, se siguen priorizando las ayudas al sector de la construcción, aunque dirigidas al segmento de la rehabilitación de viviendas, así como los préstamos directos del ICO a pequeñas y medianas empresas.

Hasta el momento, las diferentes medidas implementadas de impulso fiscal y de apoyo al sector financiero, junto a la activación de los estabilizadores automáticos, relacionados fundamentalmente con el fuerte aumento del gasto en prestaciones por desempleo y la intensa caída de la recaudación fiscal, han tenido un notable impacto sobre las cuentas de las Administraciones Públicas, que cerraron 2009 con un déficit del 11,2 por 100 del PIB, y un aumento de la deuda pública hasta el 53,0 por 100 del PIB. En el ámbito de la recaudación fiscal, cabe destacar que, el desplome del sector inmobiliario y, en consecuencia, de los ingresos fiscales procedentes de esta actividad, podría haber producido una pérdida estructural de la capacidad recaudatoria del sistema tributario español.

Ante esta situación y dado que la caída de la actividad podría haber tocado fondo, el Gobierno anunció a comienzos de 2010 su intención de retirar de manera progresiva y coordinada el apoyo público que han supuesto la mayor parte de las medidas contempladas en el Plan E, centrando la estrategia de salida de la crisis en tres pilares[60]: la consolidación presupuestaria; la reestructuración y el fortalecimiento del sector financiero; y la puesta en marcha de reformas estructurales en el marco de la Estrategia para la Economía Sostenible.

Sin embargo, hasta que la recuperación económica no se consolide, tanto las elevadas cifras de desempleo, como la debilidad de la demanda interna o las dificultades que sigue atravesando el sector productivo, aconsejan mantener, por el momento, los estímulos fiscales, lo que condiciona la intensidad y el alcance de los esfuerzos en materia de consolidación presupuestaria.

Previsiones

Las previsiones para 2010 apuntan a una mejora de la economía española, sustentada en una paulatina reversión del fuerte ajuste registrado por la demanda interna, y en un comportamiento más positivo de las exportaciones. Sin embargo, todo ello no será suficiente para alcanzar un crecimiento positivo del PIB en el conjunto del año, situándose las previsiones entre una caída del 0,3 por 100 y del 0,4 por 100 (cuadro I-16). Además, la economía española seguirá destruyendo empleo, aunque a un ritmo cada vez menor, al tiempo que se espera un aumento adicional de la tasa de paro.

59. Real Decreto-Ley, 6/2010, de 9 de abril, de Medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.

60. Actualización del Programa de Estabilidad 2009-2013.

CUADRO I-16. PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA Y LA ZONA EURO EN 2010
(Tasas de variación interanual)

	MEH	Comisión Europea		FMI	
	enero-10	mayo-10		abril-10	
Indicadores	España	España	Zona euro	España	Zona euro
PIB real	–0,3	–0,4	0,9	–0,4	1,0
Consumo privado	–0,1	0,2	0,0	0,2	0,1
Consumo público	1,2	1,0	0,9	0,4	0,8
Formación bruta de capital fijo	–6,5	–8,3	–2,6	–5,1	–0,4
Exportaciones de bienes y servicios	2,8	4,4	4,9	–	4,2
Importaciones de bienes y servicios	–1,3	–1,1	2,9	–	1,9
Deflactor del consumo privado	1,4	1,5	1,4	–	1,1
Deflactor del PIB	0,5	0,3	0,7	–0,2	0,6
Variación del empleo	–2,0	–2,5	–1,0	–2,0	–
Tasa de paro (% de la población activa)	19,0	19,7	10,3	19,4	10,5
Capacidad (+) / Necesidad (–) de financiación de las AAPP (% del PIB)	–9,8	–9,8	–6,6	–10,4	–6,8

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, Actualización del programa de estabilidad 2010-2013, enero 2010. Comisión Europea, *Previsiones Económicas de primavera,* 2010. FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial,* abril de 2010.

En cualquier caso, la recuperación será lenta y no estará exenta de riesgos, en la medida en que persiste un elevado grado de incertidumbre en el contexto económico internacional, al tiempo que la economía española deberá proseguir el ajuste de los desequilibrios acumulados durante la fase expansiva, en lo que concierne al nivel de endeudamiento del sector privado, al déficit exterior o al redimensionamiento del sector de la construcción.

3.2. SECTORES PRODUCTIVOS

La evolución de los distintos sectores productivos de la economía española durante 2009 estuvo marcada, de forma generalizada, por la fuerte caída de la demanda interna, sólo parcialmente compensada por una ligera mejora de la demanda exterior. El impacto diverso de factores como las restricciones crediticias, la evolución de los precios de las materias primas, el parón de la construcción o la debilidad del comercio internacional ha producido efectos diversos en los distintos sectores productivos.

Del análisis de los datos se desprende una imagen clara sobre el contexto de desaceleración y posterior recesión en que se ha visto sumida la economía española en el último ciclo y durante 2009 en particular (cuadro I-17). En este sentido, puede comprobarse que todas las ramas de actividad experimentaron en 2009 retrocesos respecto al año anterior. La única excepción la constituye el subsector de servicios de no mercado, que experimentó tasas de crecimiento positivo, si bien más modestas que en los últimos ejercicios. Las ramas de actividad afectadas más

CUADRO I-17. VAB A PRECIOS DE MERCADO POR SECTORES Y TRIMESTRES, 2007-2009.
(Índices de volumen encadenados. Tasas de variación interanual)

							Servicios		
Años	Trimestres	Total	Agricultura y pesca	Energía	Industria	Construcción	Total	De mercado	De no mercado
2007	I Trim.	4,0	4,6	–1,7	2,9	2,8	5,0	5,1	4,6
	II Trim.	3,8	1,0	0,7	1,6	2,5	5,2	5,3	4,7
	III Trim.	3,5	1,6	1,7	0,2	1,7	4,9	4,9	4,7
	IV Trim.	3,1	0,1	3,0	–0,9	2,2	5,0	5,0	5,1
	Media	**3,6**	**1,8**	**0,9**	**1,0**	**2,3**	**5,0**	**5,1**	**4,8**
2008	I Trim.	2,5	–0,1	3,8	2,1	0,5	3,5	3,2	4,5
	II Trim.	1,7	–0,1	4,0	–0,7	–0,2	2,9	2,3	5,1
	III Trim.	0,5	–0,1	2,4	–3,0	–1,5	1,8	1,2	4,2
	IV Trim.	–1,2	–3,0	–2,4	–6,9	–4,3	0,7	–0,1	3,6
	Media	**0,9**	**–0,8**	**2,0**	**–2,1**	**–1,4**	**2,2**	**1,7**	**4,4**
2009	I Trim.	–3,3	–3,0	–7,6	–15,3	–5,8	–0,3	–1,3	3,0
	II Trim.	–4,2	–2,5	–9,3	–16,7	–6,7	–1,3	–2,6	3,3
	III Trim.	–4,0	–2,2	–7,6	–15,5	–6,8	–1,3	–2,4	2,8
	IV Trim.	–3,1	–1,9	–8,3	–10,9	–5,8	–1,1	–1,8	1,2
	Media	**–3,7**	**–2,4**	**–8,2**	**–14,6**	**–6,3**	**–1,0**	**–2,0**	**2,6**

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España. Base 2000.*

fuertemente por los descensos fueron, en este orden, la industria, la energía y la construcción. De hecho, la caída de la actividad fue especialmente virulenta en los dos primeros sectores, aunque el análisis de los datos trimestrales permite advertir una cierta amortiguación del descenso a partir del tercer trimestre del año.

Por su parte, el sector servicios en su conjunto experimentó un descenso moderado, atribuible por completo a la caída de los servicios de mercado, mientras que el sector de agricultura, ganadería y pesca, a pesar de registrar tasas de crecimiento negativas a lo largo del ejercicio, experimentó una mejora progresiva trimestre a trimestre al moderar los descensos.

3.2.1. Sector primario

El valor añadido bruto (VAB) de las ramas agraria, ganadera y pesquera disminuyó una media del 2,4 por 100 durante los cuatro trimestres del año, aunque la caída a lo largo del ejercicio fue atenuándose desde el registro del –3,0 por 100 en el primer trimestre hasta el –1,9 por 100 del último cuarto del año.

Por su parte, el empleo en el sector, medido en puestos de trabajo equivalente a tiempo completo, prosiguió con la tendencia descendente experimentada en los años anteriores. Además, la caída de la ocupación aumentó cada trimestre de 2009, desde la disminución del 3,0 por 100 interanual correspondiente al primer cuarto del año hasta el descenso del 3,5 por 100 del último trimestre.

Agricultura

La renta agraria en términos corrientes para 2009 fue de 23.185,1 millones de euros, cifra que supuso un descenso del 5,5 por 100 con respecto al mismo periodo del año anterior. No obstante, la misma magnitud expresada en unidades de trabajo anual (UTA) experimentó un descenso del 1,8 por 100[61]. Durante 2009, la actividad agraria a precios básicos[62] disminuyó en valor un 10,7 por 100 respecto al año anterior, siendo el descenso en la producción vegetal del 11,9 por 100, mientras que la producción animal cayó un 9,4 por 100. Tales descensos se debieron tanto a la bajada de las cantidades producidas como de los precios de las mismas (cuadro I-18).

Durante 2009, se estima que los consumos intermedios utilizados en la producción agrícola experimentaron un descenso en valor del 17,7 por 100, algo que es imputable tanto a la disminución de la cantidad consumida (–8,3 por 100) como a la caída de los precios de los mismos (–10,2 por 100).

Sin embargo, estos descensos no fueron suficientes para compensar la caída de la renta agraria. De hecho, la estrategia de contención de costes por parte de los productores agrícolas resulta reseñable en tanto que supone un contraste con lo acontecido el año anterior. Así, en 2008, ya se había constatado el mismo fenómeno de bajada del consumo de insumos ante el contexto de disminución de los precios de la producción en el sector, que se añadía a la escalada de los precios de los consumos y, muy especialmente, los fertilizantes. No obstante, en la campaña correspondiente a 2009, aunque los precios de las producciones agrícolas continúan a la baja, también disminuyeron los precios de los insumos como reflejo, en buena medida, de la bajada de los precios de las materias primas a partir de las cuales se obtienen los mismos, y entre los que destaca la caída del precio del gas natural que afecta a los fertilizantes nitrogenados. De este modo, parece sugerirse que los descensos de los consumos intermedios no compensan todavía los picos alcanzados el año anterior o bien que, en clave estructural, el sector padece serias dificultades a la hora de mantener unos ciertos márgenes en la explotación.

Caída de la rentabilidad

En este sentido, 2009 estuvo marcado por los paros de actividad[63] promovidos en el sector a fin de atraer la atención sobre los problemas del mismo en relación a la crisis profunda de sus mercados, sometidos a unos precios de los productos hundidos y a una elevada presión de la gran distribución sobre la cadena agroalimentaria[64]. En relación a la Política Agraria Común (PAC), los paros pretendían denunciar la no actualización

61. La cifra corresponde a la segunda estimación de la renta agraria del MARM; MARM, *Boletín Mensual de Estadística*, febrero de 2010.
62. Los precios básicos se corresponden a los precios percibidos por los productores e incluyen las subvenciones a la producción.
63. El más importante tuvo lugar el pasado 21 de noviembre en Madrid.
64. *Revista de ASAJA*, noviembre de 2009, págs. 34-35.

CUADRO I-18. MACROMAGNITUDES AGRARIAS EN 2009
(Valores corrientes a precios básicos en millones de euros)

	Valor	Variación	Cantidad	Precio	Peso
A. Producción rama agraria	**38.550,9**	**–10,7**	**–3,9**	**–7,1**	**100**
Producción vegetal	23.603,7	–11,9	–3,0	–9,2	61,2
Cereales	3.431,2	–33,4	–23,2	–13,2	8,9
Plantas industriales	845,5	–9,8	8,5	–16,9	2,2
Plantas forrajeras	722,9	–10,9	2,6	–13,2	1,9
Hortalizas	8.629,7	9,9	8,0	1,8	22,4
Patata	356,4	–33,9	4,9	–36,9	0,9
Frutas	6.042,4	–16,8	1,1	–17,7	15,7
Vino y mosto	1.177,6	–12,8	–13,4	0,7	3,1
Aceite de oliva	1.471,9	–26	–13,1	–14,8	3,8
Otros	926,2	3,6	0,0	3,6	2,4
Producción animal	13.428,7	–9,4	–5,8	–3,7	34,8
Carne y ganado	9.855,5	–8,2	–7,9	–0,3	25,6
Bovino	2.457,0	–9,9	–14,2	5,0	6,4
Porcino	4.325,6	–8,3	–4,3	–4,2	11,2
Equino	102,1	–0,3	0,3	–0,7	0,3
Ovino y caprino	1.081,4	–9,7	–14,6	5,7	2,8
Aves	1.669,1	–5,8	–4,8	–1,1	4,3
Otros	220,4	–1,2	–2,1	1,0	0,6
Productos animales	3.573,2	–12,3	–0,3	–12,1	9,3
Leche	2.418,1	–19,2	–0,4	–18,9	6,3
Huevos	1.070,3	8,1	0,0	8,1	2,8
Otros	84,8	–7,7	0,0	–7,7	0,2
Producción de servicios	377,8	–7,2	–0,1	–7,2	1,0
Otras producciones	1.140,7	–2,9	–0,1	–2,9	3,0
B. Consumos intermedios	**15.810,6**	**–17,7**	**–8,3**	**–10,2**	**41,0**
Semillas y plantones	848,1	–7,4	–4,0	–3,5	2,2
Energía y lubricantes	1.296,1	–24,9	–5,6	–20,5	3,4
Fertilizantes y enmiendas	836,2	–48,8	–29,4	–27,5	2,2
Productos fitosanitarios	748,9	0,1	–2,9	3,1	1,9
Gastos veterinarios	561,2	–3,0	–5,6	2,8	1,5
Piensos	7.590,0	–20,7	–5,6	–16,0	19,7
Mantenimiento de material	1.307,1	–2,0	–4,9	3,0	3,4
Mantenimiento de edificios	484,1	1,9	–2,4	4,4	1,3
Servicios agrícolas	386,9	–7,2	–0,1	–7,1	1,0
Servicios intermediación financiera	308,8	–4,8	–6,9	2,3	0,8
Otros bienes y servicios	1.443,2	–2,5	0,9	–3,3	3,7
C= (A–B) valor añadido bruto	**22.740,3**	**–5,2**	**—**	**—**	**59,0**
D. Amortizaciones	**4.912,4**	**0,4**	**—**	**—**	**12,7**
E. Otras subvenciones	**5.557,8**	**–1,4**	**—**	**—**	**14,4**
F. Otros impuestos	**200,7**	**5,7**	**—**	**—**	**0,5**
G= (C–D+E–F) Renta agraria	**23.185,1**	**–5,5**	**—**	**—**	**60,1**

Fuente: MARM, *Boletín Mensual de Estadística*, febrero de 2009.

de las ayudas, la desaparición progresiva de los mecanismos de intervención o la no aplicación del principio de preferencia comunitaria. De este modo, los productores reiteraron sus demandas relativas a una mayor regulación de los mercados agrarios como forma de garantizar unos precios justos para el sector, una mayor transparencia de los precios de los insumos agrarios, la creación de una fiscalidad *ad hoc* sensible a las particularidades del sector, el apoyo de las energías renovables o, por último, un plan decidido de concentración de la oferta y de integración cooperativa que permita evolucionar hacia unas condiciones más competitivas.

La situación de los productores de leche constituyó tal vez la expresión más paradigmática de la complicada situación vivida en el sector a lo largo de 2009 y compartida con la mayoría de países del entorno europeo. A pesar de las mínimas subidas experimentadas por los precios en origen pagados al productor, el futuro del sector aparece comprometido al arrastrar el desplome de los precios producido en los últimos años. En este caso, las peticiones de los productores se concretaron en la regulación de la producción, la reducción de la oferta y la garantía de precios más justos para los productores de leche[65]. En 2009 se tomaron algunas medidas específicas directamente enfocadas al sector. Así, el gobierno español estableció un conjunto de medidas destinadas a la mejora integral de la calidad de la leche (Real Decreto 1589/2009, de 16 de octubre)[66].

Por su parte, la Comisión Europea acordó la creación de un Grupo de Alto Nivel para la leche con el objeto de analizar algunos aspectos específicos del sector, como las relaciones contractuales entre los productores de leche y las industrias lácteas, la implementación de instrumentos que permitan fortalecer el poder de negociación de los productores, la valoración de los instrumentos de mercado existentes, el velar por la transparencia e información a los consumidores, la realización de estudios de calidad de la leche, el impulso del etiquetado, la innovación y la investigación como forma de hacer más competitivo el sector o estudiar la posibilidad de crear un mercado de futuros sobre los productos lácteos a fin de reducir el riesgo soportado por los productores[67].

65. *Revista de ASAJA*, noviembre de 2009, pág. 14.

66. La primera línea de ayudas se prevé que esté enfocada a lograr una mejora integral de la calidad de la leche cruda, mientras que una segunda línea estaría destinada a que los productores logren mejoras en la calidad de las técnicas de producción. Los ganaderos serán los receptores de estas ayudas, mientras que las cooperativas, agrupaciones, asociaciones de productores y centrales de compra actuarán como ejecutoras de la actividad subvencionable. El periodo de percepción máximo contemplado para estas ayudas es de cinco años consecutivos.

67. El sector lácteo afronta, además, la reorientación progresiva de las políticas europeas, que prevén la desaparición del sistema de cuotas en 2015. Hasta que no se alcance ese horizonte, las medidas propuestas por Bruselas abogan por redirigir los fondos de sobrepasamiento de cuota de los Estados hacia medidas de reestructuración en el sector. Como contrapartida, se propone también el incremento de las ayudas estatales, que pasarían de los 7.500 euros por explotación a los 15.000 euros y sin necesidad de notificarlas previamente a Bruselas. El gobierno español ha expresado su descontento con esta medida, al entender que se trata de una renuncia de sus competencias por parte de la Unión Europea y un paso hacia la reestatalización de la PAC.

Otra de las cuestiones clave en el sector agrícola es la relacionada con el consumo de energía, actualmente concentrado en dos grandes partidas: el uso de maquinaria agrícola (46 por 100 del consumo total) y los sistemas de riego (22 por 100). Hasta ahora, el Gobierno ha venido atendiendo las peticiones relacionadas con la cuestión energética mediante distintas devoluciones de las cuotas del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) soportadas por la compra de gasóleo. En línea con estas medidas de ventajas fiscales, y ante el contexto actual de crisis, el Gobierno ha declarado el carácter indefinido de la devolución del Impuesto de Hidrocarburos sobre el gasóleo (Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010) y ha introducido medidas liberalizadoras en el suministro de gasóleo por parte de las cooperativas agrarias. Sin embargo, el sector sigue planteando la necesidad de contar con gasóleo profesional, libre de impuestos especiales. Esta reivindicación se suma a las peticiones por parte del sector de rebajas impositivas en el resto de insumos agrarios (abonos, fitosanitarios, plásticos, piensos, etc.) y con particular hincapié en la mejora de la fiscalidad de las tarifas eléctricas y la introducción de un nuevo marco regulatorio de suministro eléctrico de las explotaciones agrarias.

Por otro lado, en 2009 se asistió a la aprobación de las ayudas recibidas, vía PAC, por el cese definitivo de la actividad. Esta medida afecta a aquellos agricultores que cesen ya sea por abandono definitivo de cultivo como por arranque de plantaciones. La exención se aplicará, de forma inmediata y con carácter retroactivo desde el 1 de enero de 2007, al Impuesto de Sociedades y al IRPF y tendrá una vigencia indefinida.

Más allá de estas medidas de carácter coyuntural, la situación del sector ha puesto nuevamente de relieve la necesidad de aplicar un nuevo paradigma en el mundo rural que precipite un cambio en el modelo de producción agraria hacia un crecimiento sostenible. Este es un objetivo recogido en el Anteproyecto de Ley de Economía sostenible sometido a dictamen por este Consejo y en el que, sin embargo, se echan de menos una mayor preocupación y protagonismo del medio rural (Dictamen 7/2009). Uno de los aspectos centrales en esta reflexión debería ser el de garantizar la viabilidad de las explotaciones agrarias, sumidas en un deterioro continuado de la renta agraria, y problema sobre el cual ya llamó la atención el CES con motivo del Anteproyecto de Ley para el Desarrollo sostenible del medio rural[68].

Perspectivas de futuro

La presidencia española de la Unión Europea durante el primer semestre de 2010 representa una oportunidad para profundizar en estas cuestiones de calado. En este sentido, la presidencia escogió el tema de "La agricultura y la seguridad alimentaria como sectores estratégicos para Europa" como prioridad para el primer semestre de 2010 en materia agrícola, a la vez que propuso la apertura de debate sobre iniciativas

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

específicas de mejora de la competitividad de la industria agroalimentaria o la necesidad de garantizar la integración de los sectores a lo largo de la cadena agroalimentaria. Por su parte, el debate sobre la PAC, acelerado como consecuencia de la crisis en el sector lácteo, será previsiblemente pospuesto al segundo semestre del año, en que la Comisión publicará el documento que sirva como punto de partida a la discusión sobre esta materia.

Por último, merecen destacarse las medidas aprobadas en el mes de octubre de 2009 por parte del Gobierno español con el objeto de propiciar una representación fluida del sector en los organismos consultivos estatales relativos al ámbito agroalimentario y que ya habían sido objeto de dictamen por parte del CES en 2007[69]. Estas medidas se han concretado en la creación de dos nuevos organismos. Por un lado, ha sido creado el Consejo Agroalimentario del Estado con la finalidad de asesorar a la Administración en la determinación de las orientaciones generales de la política agroalimentaria y del cual forman parte las organizaciones profesionales más representativas a nivel estatal. Por otro, ha sido igualmente constituido el Comité Asesor Agrario, del que también forman parte las organizaciones profesionales y cuya misión es la de asesorar a la Administración en cuestiones de interés general agrario y rural.

Pesca

2009 supuso un ejercicio de transición y moderado optimismo para el sector, especialmente en comparación con lo acontecido el año anterior. Sin embargo, la pesca tampoco ha escapado a algunos de los efectos de la crisis económica actual. A pesar de que los precios de los carburantes han regresado a una relativa normalidad y han aliviado considerablemente al sector, la crisis financiera se ha traducido en dificultades severas para los armadores a la hora de acceder al crédito y mantener unas cuentas de resultados ya en ocasiones por debajo del umbral mínimo de rentabilidad. Con todo, algunos de los retos de fondo a los que se enfrenta el sector se han dejado sentir. Así, factores como la escasez de recursos disponibles, la compleja definición de los derechos de acceso a los mismos, las dificultades para trasladar a los precios finales el incremento de los costes o la incorporación de criterios medioambientales a la actividad presidieron algunos de los acontecimientos más destacados del sector en 2009.

En el lado positivo, el pasado ejercicio confirmó los progresos del sector pesquero en los mercados exteriores. Así, las exportaciones continuaron con la tendencia ascendente de los últimos años, de forma que en 2009 las exportaciones de productos pesqueros superaron la barrera del millón de toneladas. Sin embargo, el valor de las mismas (2.216 millones de euros), representó un descenso del 5,5 por 100 con respecto al ejercicio anterior.

69. Ley 10/2009, de 20 de octubre, de Creación de órganos consultivos del Estado en el ámbito agroalimentario y de determinación de las bases de representación de las organizaciones profesionales agrarias. El Anteproyecto de esta Ley fue sometido a Dictamen del CES 11/2007, de 28 de noviembre.

Mejora de la tasa de cobertura

Si bien España mantuvo su posición de importador neto, la tasa de cobertura en 2009 fue del 52,7 por 100, cifra que representa una mejora notable respecto al 48,4 por 100 del año anterior y que responde en gran parte a la destacable disminución del valor de las importaciones (–13,3 por 100). En cualquier caso, la tasa de cobertura alcanzada en 2009 supone la consolidación de una tendencia que, desde 2006, viene mejorando la posición comercial del sector con respecto al exterior.

Por su parte, la negociación de los totales admisibles de captura (TAC) para 2010 en el Consejo de Ministros de Agricultura celebrado en diciembre de 2009 satisfizo, en líneas generales, al sector. En este sentido, se han logrado aumentos en las cuotas de especies importantes como la merluza, el gallo o el rape, produciéndose tan sólo una disminución del TAC correspondiente a la cigala. Con todo, una de las noticias más esperadas por el sector se materializó con la reapertura, tras cuatro años de cierre, del caladero del Golfo de Vizcaya para la pesca de anchoa a partir del 1 de marzo de 2010.

En el lado negativo, destacó la situación delicada en que se vio inmerso el sector del atún rojo, del cual España posee la mayor cuota de pesca de la Unión Europea. La Unión Europea prohibió su comercio en una polémica decisión que se apoyaba en criterios biológicos que, sin embargo, fueron cuestionados por algunos expertos que niegan el riesgo de supervivencia de la especie[70]. La decisión, contemplada con gran preocupación por el sector, fue rechazada finalmente en la reunión de la Convención internacional para la conservación de la flora y la fauna silvestre (CITES) celebrada en Doha en marzo de 2010.

En otro orden de cosas, 2009 supuso la aprobación de la Orden Ministerial ARM/3145/2009, de 19 de noviembre, que supuso la aplicación de distintos reglamentos europeos relativos al registro y transmisión electrónica de los datos de la actividad pesquera[71] y cuyo objetivo es la vigilancia más efectiva de las actividades pesqueras. El reglamento contempla, entre otras, la obligación para todos los barcos de al menos 24 metros de eslora de llevar un dispositivo que transmita con regularidad los datos de posición. Además, será preceptivo el mantenimiento de un libro electrónico de a bordo, de forma que la transmisión electrónica de datos afectará a aspectos como la comercialización, la centralización de datos, etc. Sin embargo, existen dudas sobre la adopción generalizada a corto plazo de tales requerimientos, dado que el sector ha pedido una moratoria antes de aplicar estos sistemas[72]. Por otro lado, el Reglamento también contempla un endurecimiento de las infracciones pesqueras mediante la introducción

70. Entre ellos, el Comité Científico, Técnico y Económico de la Pesca (CCTEP) de la Unión Europea, o un panel de expertos independientes convocado por la FAO y la Convención internacional para la conservación de la flora y la fauna silvestre (CITES), de quien en realidad partió la propuesta de prohibición.
71. Reglamento CE 1966/2006 y Reglamento CE 1077/2008.
72. *Pesca Internacional*, núm. 108, febrero de 2010, pág. 40.

de un sistema de puntos que, eventualmente, llevaría a la suspensión de la licencia de pesca.

El Gobierno español ha adoptado los nuevos reglamentos comunitarios de lucha contra la pesca ilegal no declarada y no regulada, regulando el acceso de buques a los puertos españoles mediante la Orden ARM/3522/2009, de 23 de diciembre y según la cual los buques de terceros países sólo podrán acceder a los puertos designados por el Gobierno.

Por otro lado, el sector se encuentra en un compás de espera antes de la concreción de medidas específicas para el sector. En este sentido, se ha pedido al Gobierno un tratamiento equivalente al que están teniendo la agricultura y la ganadería, para las que se ha previsto un Plan de apoyo específico en el contexto actual de crisis. Todo ello se produce mientras se está avanzando en una futura Ley de Pesca sostenible, todavía en fase consultiva y que debe introducir los principios de sostenibilidad en la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca marítima del Estado. En el Anteproyecto se aboga por una concepción más amplia que entienda la pesca marítima como el conjunto de medidas de protección, conservación y regeneración de los recursos marítimos vivos en aguas exteriores[73].

Con todo, 2009 supuso la puesta de relieve de los problemas de seguridad que afectan en ocasiones a las actividades pesqueras gracias al impacto mediático del secuestro en aguas somalíes del atunero vasco Alakrana, liberado finalmente el 17 de noviembre de 2009 tras 47 días de cautiverio a manos de piratas. Más allá de la reflexión profunda sobre los riesgos que afectan a la pesca desempeñada en aguas internacionales, el secuestro propició, por parte del Gobierno, una modificación legal por la que se permite el empleo de armamento de seguridad en los buques españoles[74]. Asimismo, el proyecto de reforma del Código Penal aprobado por el Gobierno en noviembre de 2009, y actualmente en fase de tramitación parlamentaria, incluye entre las nuevas figuras penales el delito de piratería.

Las perspectivas futuras del sector están marcadas por la incertidumbre que genera los cambios que se avecinan en la política pesquera de la Unión Europea. En este sentido, se asiste con expectación a los efectos de la entrada de la codecisión en las decisiones que afectan al sector, así como a la orientación de la reforma de la Política Pesquera Común (PPC).

Acuicultura

Considerando los límites de la producción pesquera de capturas, la acuicultura constituye una alternativa clave para satisfacer la demanda creciente de productos pesqueros.

73. La versión más reciente del proyecto de Ley de Pesca sostenible, sometido a consultas, data de octubre de 2009.

74. Real Decreto 1628/2009, de 30 de octubre, por el que se Modifican determinados preceptos del Reglamento de seguridad privada.

De ello da fe el extraordinario crecimiento de la producción mundial en el subsector acuícola, del 8,0 por 100 anual desde los años ochenta. Esta tasa es la más alta entre las industrias agroalimentarias, de forma que las producciones acuícolas acaparan hoy día casi la mitad del pescado que se consume a nivel mundial, frente al 9,0 por 100 que representaban en la década de los ochenta. La UE-27 representa tan sólo el 2,0 por 100 de la producción mundial de productos acuícolas. Más allá de este peso pequeño, es aún más reseñable el estancamiento de la producción en Europa y el contraste que ello supone con el enorme dinamismo de otras regiones (China de forma muy destacada, Iberoamérica y el Caribe). Con todo, el liderazgo español dentro de la Unión Europea es incontestable al aportar casi un cuarto de la cifra global de producción. Así, las producciones españolas más destacadas, de acuerdo a su valor, continuaron siendo la dorada (20,0 por 100 del valor total producido), el mejillón mediterráneo (18,7 por 100), rodaballo (12,2 por 100), lubina (12,1 por 100) y la trucha arco iris (12,1 por 100)[75].

Como el resto de sectores, la acuicultura ha sentido en 2009 los efectos de la recesión económica. Prueba de ello ha sido la necesidad de adaptar sus objetivos a medio y largo plazo, procediendo a revisar el contenido del Plan estratégico de la acuicultura marina elaborado en 2008 en relación a volúmenes de producción, necesidad de nuevas ocupaciones de espacio o incremento de las instalaciones.

Los últimos datos disponibles corresponden al ejercicio de 2008 y demuestran la tendencia de caída de la actividad en el sector. Así, el número de establecimientos disminuyó un 3,8 por 100 con respecto al año anterior, siendo la bajada mayor en los continentales (–4,8 por 100) que en los marinos (–3,7 por 100). Este registro se reflejó, de forma aumentada, en las cifras de producción, que continuaron con la senda descendente de los últimos años. La producción en 2008 experimentó un descenso del 6,8 en valor y del 11,2 en cantidades producidas[76], siendo destacable en relación a esto último la fuerte bajada de la producción de moluscos (–21,5 por 100).

Hacia la sostenibilidad en la acuicultura

La acuicultura se enfrenta, al igual que otros sectores productivos, al reto del desarrollo sostenible y en 2009 se produjeron algunos impulsos remarcables en esa dirección. Así, en abril fue presentada por la Comisión Europea una comunicación[77], con el objetivo de revisar las pautas de desarrollo sostenible para la acuicultura fijadas en la comunicación de la Comisión Europea, Estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea, COM (2002) 511 final, de 19 de septiembre de 2002. La finalidad de esta actualización es la de aumentar la sensibilización

75. MARM, *Estadísticas pesqueras*, octubre 2009. Los datos de esta fuente se refieren a 2008, último ejercicio para el que se han publicado datos al cierre de esta Memoria. Ante la imposibilidad de ofrecer datos más actualizados, las cifras que aparecen en este epígrafe corresponden a ese año.

76. La cantidad hace referencia, en todos los casos, a la producción correspondiente a la fase de engorde a talla comercial.

77. Comisión Europea, *Construir un futuro sostenible para la acuicultura,* COM (2009) 162 final, de 8 de abril de 2009.

acerca de la importancia estratégica de la acuicultura y llamar la atención sobre la necesidad de dotar de mayor coherencia y claridad a la elaboración de políticas de desarrollo sostenible a nivel europeo.

El Plan estratégico de acuicultura marina española comparte este mismo empeño e identifica las líneas estratégicas para el desarrollo del sector. Así, se resalta la importancia de aumentar la calidad del marco normativo, de profundizar en las acciones relativas a productos y mercados[78], así como de mejorar la imagen y percepción social de la acuicultura. En el mes de octubre de 2009 se celebró el Foro de Planes Nacionales de Cultivos Marinos, con el objetivo de acercar al sector los resultados de los trabajos que se están desarrollando y ajustar el funcionamiento de estos planes a las necesidades detectadas en el sector.

En la misma línea, la Junta Nacional Asesora de Cultivos Marinos (Jacumar) viene realizando una destacable labor de coordinación en materia de acuicultura marina con las comunidades autónomas de litoral y con otros organismos de la Administración con competencias en sanidad, medioambiente e investigación, así como con los representantes del sector, fomentando y renovando los retos que se presentan.

Asimismo, y en continuidad con la labor iniciada en 2008 en el marco del Convenio suscrito con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza para el desarrollo sostenible de la acuicultura mediterránea, se editaron en 2009 las líneas directrices para la selección y gestión de los emplazamientos, así como para las prácticas responsables y de certificación.

En relación a las cuestiones específicas de innovación, la Fundación Observatorio Español de la Acuicultura continuó con su labor de promoción e impulso de las actividades de I+D+i. El objetivo principal es favorecer las sinergias entre la empresa y el mundo científico a fin de mejorar el conocimiento de la actividad, fomentar su desarrollo sostenible y promover la divulgación científica.

3.2.2. Industria y energía

Industria

La industria fue el sector que sufrió con mayor virulencia los efectos de la crisis económica durante 2009. El valor añadido bruto de la industria retrocedió, en promedio, un 14,6 por 100, mientras que el año anterior la caída había sido mucho más moderada, del 2,1 por 100 (cuadro I-17). De hecho, la industria no es tan sólo el sector con un mayor desplome de la actividad sino que la magnitud del mismo cuatriplica el descenso en el conjunto de la economía. El resultado negativo de la industria está directamente relacionado con el desplome de la inversión en bienes de equipo, la atonía de

78. Entre las cuales, la introducción de tecnologías de la información, la promoción de la comercialización de los productos en el exterior, la valorización y calidad de los productos o la información y educación de ciertos colectivos de consumidores.

la demanda externa y el parón de la actividad en el sector de la construcción, del que una buena parte de las ramas industriales dependen en gran medida. A ello hay que añadir los efectos de la restricción del crédito, que ha afectado muy especialmente al sector industrial. Con todo, puede señalarse como elemento positivo el hecho de que el segundo trimestre de 2009 parece constituir el mínimo de esta tendencia, ya que el descenso de la actividad en el sector desde entonces ha sido notablemente más moderado.

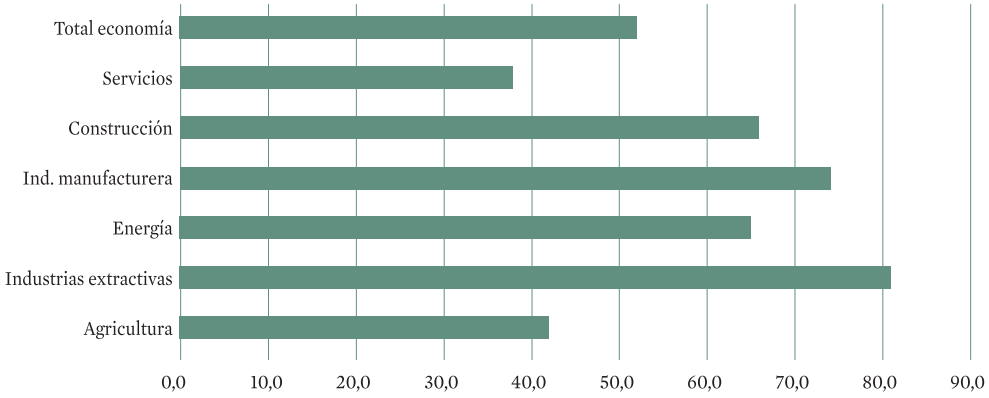
Esta evolución negativa se ha repetido en el sector energético, aunque en una magnitud menor que en la industria. En este caso, el descenso medio durante el año fue del 8,2 por 100, cifra que supone un fuerte contraste con el ejercicio anterior, en el que la energía había logrado mantener una tasa de crecimiento medio del 2,0 por 100 y no registró descenso de la actividad hasta el último trimestre del año. De forma paralela a la industria, el segundo trimestre de 2009 parece constituir un punto de inflexión, toda vez que los descensos del tercer y cuarto trimestres fueron sensiblemente más suaves.

La caída en la actividad provocó una disminución del número de empleos en el sector, si bien la destrucción de puestos de trabajo fue en este caso inferior a la experimentada por la construcción, no obstante haber registrado este último sector descensos en el VAB más moderados. En términos de empleo equivalente a tiempo completo, el descenso medio de la ocupación en la industria a lo largo de 2009 fue del 11,9 por 100, mientras que en la energía, la caída fue del 1,0 por 100. Según las cifras de la EPA que recoge el sector industrial y energético de forma conjunta, la caída de la ocupación fue ligeramente superior, del –11,9 por 100. En cualquier caso, los dos indicadores recogen una tendencia al alza de los descensos trimestrales de la ocupación en términos interanuales.

La situación del sector industrial resulta aún más preocupante si atendemos a las dependencias intersectoriales que caracterizan a esta rama de la producción. Por un lado, buena parte de la producción industrial depende en gran medida de la demanda del sector de la construcción. Este es un aspecto al cual se prestará mayor atención en epígrafes posteriores, a fin de comprobar los efectos negativos que ha tenido el parón constructor sobre la actividad industrial. Sin embargo, por el lado contrario, los efectos del parón industrial tienen a su vez un enorme potencial expansivo sobre el resto de la economía si se tiene en cuenta que la industria es el sector que genera un mayor número de relaciones intersectoriales y posee un mayor efecto de arrastre sobre el resto de la economía, dado que se trata del sector que requiere un mayor número de consumos intermedios por cada unidad de producción. Así, el análisis de la tabla input-output española correspondiente a 2006 revela que en el sector industrial un aumento de un euro en el valor de la producción genera compras a otros sectores por valor de 74 céntimos[79]. De esas compras, un 59,5 por 100 son intraindustriales, mientras que el

79. CEOE, *Plan de Competitividad Industrial*, julio de 2009. La información presentada en ese texto se basa en los resultados de la tabla *input-output* española publicada por el INE. Los últimos datos disponibles corresponden a 2006.

GRÁFICO I-5. VALOR DE LAS COMPRAS AL TEJIDO PRODUCTIVO COMO PORCENTAJE DE CADA UNIDAD DE PRODUCCIÓN EN CADA SECTOR EN 2006



Fuente: CEOE, *Plan de Competitividad Industrial*, julio de 2009 a partir de INE, Tabla *input-output* de España.

resto se reparte entre los demás sectores. Entre estas últimas, merecen ser destacados los servicios a empresas y servicios avanzados, dos ramas que han actuado como motor en el empuje del sector terciario en los últimos años y que se han visto sensiblemente afectadas por la atonía industrial. Así, el efecto arrastre en la industria es proporcionalmente mayor al de la economía en conjunto y también al de cualquier otro sector (gráfico I-5).

Por otro lado, la crisis del sector adquiere todavía mayor relevancia al considerar la importancia capital del mismo para la innovación. En este sentido, la industria realiza el 47,5 por 100 del total del gasto privado en actividades innovadoras y el 49,4 por 100 del total de gasto en I+D[80]. Por consiguiente, los efectos del decaimiento en la actividad se expanden más allá de la duración del ciclo negativo de la economía y comprometen en cierta medida el crecimiento futuro de la economía.

En 2009, el Índice de Producción Industrial (IPI) registró, en el cuarto trimestre, un descenso del 6,1 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior, si bien lo más destacable es que el deterioro del índice fue moderándose notablemente a lo largo de la segunda mitad del año (cuadro I-19). Todas las partidas del índice, según la clasificación de su destino económico, registraron fuertes descensos que confirman el empeoramiento gradual de lo que anunciaban los registros del último trimestre de 2008. Con todo, las caídas más espectaculares se concentraron en bienes de consumo duradero, bienes de equipo y bienes intermedios. En estos dos últimos casos, y a pesar de que los descensos continúan siendo notables en términos absolutos, la segunda mitad del año parece haber supuesto una moderación de las caídas. En cambio, en el caso de los bienes de

80. *Ibidem*, págs. 11-12.

CUADRO I-19. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL GENERAL Y POR DESTINO ECONÓMICO DE LOS BIENES. BASE 2005. CNAE-09, 2008-2009
(Tasas de variación interanual)

	2008				2009			
	I trim.	II trim.	III trim.	IV trim.	I trim.	II trim.	III trim.	IV trim.
Índice general	–4,1	–2,4	–6,0	–15,5	–20,8	–21,7	–13,4	–6,1
Bienes de consumo	–3,3	–1,3	–4,1	–8,8	–10,9	–12,6	–7,2	–2,5
Bienes de consumo duraderos	–13,6	–8,6	–17,8	–25,3	–29,2	–35,6	–29,1	–15,7
Bienes de consumo no duraderos	–1,3	0,3	–1,6	–5,5	–7,8	–8,3	–4,0	–0,4
Bienes de equipo	–4,3	–2,1	–8,5	–19,7	–27,9	–28,4	–17,9	–10,9
Bienes intermedios	–7,4	–4,8	–9,3	–23,2	–28,7	–27,9	–18,4	–4,6
Energía	4,9	2,0	1,6	–1,7	–8,4	–10,5	–6,8	–8,8

Fuente: INE.

consumo duradero, las caídas, aun suavizándose, no han logrado alejarse de cifras en torno al –25 por 100 en línea con la debilidad del gasto en consumo de los hogares.

Por ramas de producción, y de acuerdo con los criterios de clasificación CNAE-09[81], puede verse que el impacto de la crisis sobre el sector ha sido generalizada, sin que ninguna de las ramas haya podido evitar la contracción de su actividad productiva (cuadro I-20).

En 2009, los mayores descensos correspondieron a las ramas de extracción de otros minerales, textil, madera, caucho y plástico, otros minerales no metálicos, metalurgia, productos metálicos, informática, electrónica y óptica, material eléctrico, maquinaria, vehículos de motor, muebles y otras industrias manufactureras. Al igual que en el índice industrial, cabe destacar que buena parte de estas ramas ha tendido a atenuar los descensos de su producción a lo largo del año. Sin embargo, la atonía se mantiene, de forma clara y persistente, en ramas como la confección, informática, electrónica y óptica, material eléctrico, maquinaria o muebles. En este panorama general negativo, merecen ser destacadas las cifras correspondientes a la rama química o a los productos farmacéuticos, que lograron atenuar gradualmente los descensos de producción hasta lograr tasas de crecimiento positivas en el tercer trimestre del año.

En cualquier caso, el examen por ramas del cuadro I-20 confirma dos de los argumentos clásicos en relación al sector industrial español. En primer lugar, los resultados de 2009 refuerzan la evidencia, ya apuntada en la Memoria de 2008, de que el parón de la construcción ha tenido efectos graves sobre las ramas de la industria que le son auxiliares (material eléctrico, muebles, otros minerales no metálicos [vidrio], madera, etc.). En segundo lugar, los resultados apuntan a la particular debilidad

El parón constructor afectó a la industria

81. Nótese la modificación con respecto a la anterior clasificación CNAE-93. Este cambio ha venido motivado por la transformación en la composición sectorial de la economía, más terciarizada y con mayor protagonismo de las nuevas tecnologías y en especial Internet; así como a las exigencias de armonización internacional de estas clasificaciones.

CUADRO I-20. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL POR SECCIONES Y RAMAS DE ACTIVIDAD, BASE 2005, CNAE-09, 2001-2009

(Variación interanual correspondiente a diciembre)

Ramas de actividad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009-I	2009-II	2009-III	2009-IV
Industrias extractivas	**-0,1**	**-11,1**	**10,6**	**2,2**	**-8,7**	**4,3**	**-9,6**	**-18,0**	**-30,9**	**-27,1**	**-20,6**	**-15,2**
Productos energéticos	0,0	-26,6	8,9	16,7	-9,5	3,5	-26,1	16,0	-2,0	-17,7	-17,1	-24,3
Otros minerales	-5,1	7,6	12,2	1,3	-8,6	9,1	-5,7	-25,7	-37,3	-30,0	-22,3	-13,5
Industria manufacturera	**-6,7**	**5,3**	**3,4**	**0,8**	**0,8**	**1,8**	**-0,2**	**-17,8**	**-22,0**	**-22,6**	**-14,3**	**-5,6**
Alimentación	4,9	8,0	3,2	5,2	0,1	0,9	5,9	-3,0	-1,0	-1,3	-0,4	1,2
Bebidas	11,3	-7,7	16,8	6,2	-5,7	-6,2	-5,7	6,3	-7,6	-5,9	-6,7	1,3
Tabaco	-10,0	5,8	-17,2	-14,8	-6,4	-20,1	16,9	9,8	-3,9	-12,0	-8,6	-15,7
Textil	-8,8	-1,4	0,2	-8,1	-12,8	-6,1	-8,9	-28,1	-32,5	-28,2	-13,5	0,4
Confección	-11,9	-20,1	-1,9	0,4	-12,2	-3,4	-2,0	-15,1	-21,4	-18,5	-21,2	-14,1
Cuero y calzado	-10,8	15,8	-23,2	-14,5	-19,4	-7,9	-8,7	-14,1	-19,1	-29,0	-18,6	-11,3
Madera	-1,1	7,0	1,8	-0,5	2,7	-2,6	-14,9	-27,1	-30,9	-28,2	-18,7	-14,9
Papel	-1,1	-1,5	8,3	1,2	0,4	-2,9	-0,1	-9,2	-13,2	-12,9	-8,9	0,2
Edición	6,2	5,6	1,6	11,9	2,7	1,9	2,9	-11,1	-15,7	-17,5	-8,4	-7,3
Coquerías	-6,6	14,3	-6,5	7,7	2,5	-1,8	2,1	-0,7	-7,9	-11,2	-12,1	-10,4
Química	-10,0	6,4	1,0	1,9	2,6	-1,0	-0,1	-19,9	-11,2	-6,8	2,8	12,1
Productos farmacéuticos	-7,9	12,5	9,4	-14,0	0,8	8,0	4,7	17,1	1,8	-5,2	7,4	-1,6
Caucho y plásticos	-10,1	9,6	5,0	1,8	4,2	-2,4	-1,2	-33,3	-26,7	-26,8	-10,5	6,8
Otros minerales no metálicos	-4,1	-1,2	3,1	4,9	0,6	-2,0	-6,2	-36,6	-38,2	-30,9	-24,0	-17,5
Metalurgia	-11,2	9,1	4,8	0,8	4,2	1,1	-1,0	-34,5	-34,6	-34,9	-24,2	7,9
Productos metálicos	-12,5	22,2	-1,1	4,9	5,6	-1,2	3,9	-21,1	-30,1	-27,9	-18,8	-11,8
Informática, electrónica y óptica	-26,2	-12,7	-1,5	-6,2	-13,8	16,5	10,5	-18,8	-25,2	-32,4	-34,2	-12,6
Material eléctrico	-5,2	20,7	12,4	-0,7	1,5	2,4	1,1	-22,0	-22,4	-34,9	-30,5	-17,1
Maquinaria y equipo	2,7	-5,8	-0,7	-0,9	7,3	13,5	0,5	-13,6	-17,9	-33,1	-28,8	-24,7
Vehículos de motor	-19,7	8,6	14,4	-11,1	0,5	5,4	-3,3	-50,1	-47,4	-39,1	-11,3	21,8
Otro material de transporte	-15,2	-1,5	8,1	-7,3	6,4	4,7	-5,9	21,8	-3,4	-12,2	-15,8	-18,1
Muebles	-4,0	-1,8	1,7	-1,3	1,5	8,5	-8,6	-29,3	-30,9	-37,9	-31,2	-16,5
Otras industrias manufactureras	-7,5	7,5	-2,1	-1,9	-3,8	-2,4	-7,9	-21,6	-25,7	-25,6	-12,6	7,7
Reparación e instalación maquinaria	..	..	17,4	55,9	-16,4	37,0	16,7	3,5	-8,1	-26,3	-8,2	-22,3
Suministro energético	13,0	-7,9	8,5	6,4	6,7	-2,7	6,2	-2,3	-8,7	-9,9	-4,2	-7,6

Fuente: INE.

del patrón de especialización industrial español en contextos de recesión internacional como el actual. De este modo, una parte del mal desempeño industrial del país se debe a las mayores caídas registradas en las ramas en que el tejido industrial doméstico se encuentra más especializado; esto es, las producciones de contenido tecnológico bajo o medio-bajo; este fenómeno podría explicar en parte la más lenta recuperación española respecto a otras potencias industriales en el ámbito europeo. En este contexto, el elevado peso de las ramas de menor valor añadido y la concentración de los intercambios comerciales en el mercado europeo, hacen que la producción española sea aún más sensible a las presiones de la competencia y a la menor renta disponible de compradores extranjeros igualmente afectados por la recesión económica.

Sector automovilístico

Por su importancia en el conjunto de la industria, merece llamar la atención sobre la recuperación gradual del sector automovilístico a lo largo del año y desde unos inicios preocupantes que situaban el desplome de la actividad en torno al 50 por 100 en el primer trimestre. A pesar del contenido estacional de las cifras registradas en el tercer trimestre, la amortiguación de la caída es reveladora de la efectividad de las medidas de apoyo específico implementadas por el Gobierno.

Si bien los descensos correspondientes a los primeros meses de 2009 resultaron considerables, las cifras mensuales de producción y matriculaciones terminaron arrojando tasas de crecimiento positivas en términos interanuales. Así, la producción de vehículos de motor aumentó un 21,8 por 100 en el cuarto trimestre del año con respecto al mismo periodo del año anterior (cuadro I-20). Con todo, los resultados negativos vividos en el sector todavía se dejan sentir en las cifras acumuladas del año, de forma que el total de vehículos producidos en 2009 era todavía un 14,5 por 100 inferior a la cifra correspondiente al mismo periodo del año anterior[82]. Las cifras de matriculaciones, más reveladoras de la disponibilidad de la demanda, ofrecieron una evolución pareja a las de producción; esto es, presentando tasas de crecimiento positivas a medida que avanzaba el año pero que, no obstante, no eran suficientes para compensar las cifras acumuladas del ejercicio. De este modo, en diciembre de 2009, el incremento en la matriculación fue del 25,1 por 100, aunque esta cifra se refiere exclusivamente a las matriculaciones de turismos que, siendo la partida hegemónica dentro de la producción en el sector, se vio mucho menos afectada que los vehículos de uso comercial[83]; la cifra anual acumulada era todavía un 17,9 por 100 inferior. La exportación de vehículos, que representó hasta un 87,0 por 100 sobre el total de la producción, no pudo compensar la atonía de la demanda interna, ya que la venta de automóviles al exterior cayó respecto al año anterior, aunque en mucha menor medida que el resto de mercancías gracias a los planes de reactivación del sector que llevaron a cabo algunas economías de la Unión Europea.

82. Ministerio de Industria. Las cifras incluyen turismos, furgonetas y derivados de turismos y camiones.
83. ANFAC y GANVAM, *Avance de Matriculaciones de Turismo, diciembre de 2009*.

CUADRO I-21. PLAN INTEGRAL DE AUTOMOCIÓN EN 2009

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 finacieras**	• 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.

Como ya se ha sugerido, los signos de optimismo en el sector estuvieron monopolizados por la evolución del mercado de turismos, mientras que los datos continúan siendo preocupantes para los vehículos comerciales e industriales. De hecho, las matriculaciones de este tipo de vehículos se encuentran en mínimos históricos y han afectado directamente al empleo en el sector en una tendencia que se prevé continúe en los próximos meses, según lo advertido por la Asociación Europea de Fabricantes de Automóviles el pasado mes de septiembre apoyándose en la debilidad de la demanda y la ausencia de signos de recuperación en este segmento de mercado. De hecho, las matriculaciones de vehículos industriales disminuyeron un 62,0 por 100[84]. Entre estos últimos, los descensos más destacables fueron en vehículos pesados rígidos (64,3 por 100), tractocamiones (67,7 por 100), mientras que los vehículos ligeros y medios cayeron un 30,3 por 100 y un 49,6 por 100, respectivamente.

A pesar de ello, la progresiva recuperación a lo largo del año del conjunto del sector, y la rama de los turismos en especial, parece confirmar la efectividad de las distintas medidas públicas de apoyo al sector. En ellas, se ha combinado el objetivo de rescatar al sector ante la coyuntura adversa con la vocación de renovación hacia un parque automovilístico de menor impacto medioambiental. Ello responde al amplio marco definido por el Plan integral de automoción (cuadro I-21) presentado en febrero de 2009

84. *Ibidem*. La cifra de matriculaciones de vehículos industriales representó un mínimo histórico. Solamente se había registrado un volumen similar en 1987.

y donde se recogían un conjunto de medidas industriales y de impulso a la demanda, laborales, logísticas, de fomento de I+D+i y de carácter financiero que ya fueron analizadas en la Memoria de 2008.

El Plan 2000E, enmarcado dentro de las medidas del Plan español para el estímulo de la economía y el empleo (Plan E) y aprobado en mayo de 2009, ha constituido la pieza clave y de mayor resonancia dentro del Plan integral de automoción. El Plan 2000E fue impulsado con el objetivo de incentivar la demanda de vehículos, mantener el empleo en el sector y estimular la sustitución de vehículos antiguos por otros menos contaminantes. Asimismo, el Plan nacía con la voluntad explícita de contribuir a aunar las acciones de apoyo al sector automovilístico entre las comunidades autónomas y el Gobierno central, así como entre los fabricantes y los concesionarios.

De este modo, el Plan, dotado inicialmente con 100 millones de euros, ha centrado su acción en la concesión de ayudas directas a la adquisición de hasta 200.000 turismos y vehículos para el transporte de mercancías cuya masa máxima no supere las 3,5 toneladas. Las ayudas se aplican a la compra de vehículos nuevos o de segunda mano de hasta 5 años de antigüedad y que cumplan con determinados límites de emisiones de CO_2. El precio de adquisición de los vehículos no puede superar los 30.000 euros y la ayuda está condicionada en cualquier caso a dar de baja definitiva un vehículo que, en caso de adquirir un vehículo nuevo, tuviera una antigüedad mínima de 10 años o un kilometraje de al menos 250.000 km. o, si se adquiere uno de segunda mano, una antigüedad igual o superior a los 12 años. El importe de las ayudas consiste en 500 euros por vehículo con cargo al presupuesto del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que se añaden a los 500 euros (o más) que facilitan las respectivas comunidades autónomas que voluntariamente se hayan adherido al Plan y a los 1.000 euros dados por el fabricante o importador del vehículo adquirido.

El Plan entró en vigor con una dotación inicial de 100 millones de euros, pero el éxito del mismo provocó su ampliación en octubre con 40 millones más que, a diciembre de 2009, habían financiado 228.188 operaciones. La medida ha sido prorrogada para el ejercicio de 2010, dotándose de otros 100 millones de euros, aunque excluyendo la posibilidad de extender su vigencia más allá de ese horizonte. Las ayudas se concederán a las adquisiciones realizadas desde el 1 de enero de 2010 hasta el 30 de septiembre de 2010 o, alternativamente, hasta que se financien 200.000 vehículos[85].

Asimismo, y ante su eficacia comprobada, las ayudas ofrecidas por el Plan 2000E a la adquisición de vehículos han sido reproducidas en la rama de vehículos de dos ruedas, igualmente afectado por la crisis del sector. De este modo, el Plan Moto-E[86]

85. En el primer trimestre de 2010 se han repetido los resultados positivos del Plan 2000E. En este periodo se matricularon 286.167 turismos, lo que supuso un 44,5 por 100 más que el año anterior. Casi la mitad de estas ventas se acogieron a las ayudas del Plan, por lo que con ellas se agotaron ya un 70 por 100 de las ayudas presupuestadas para todo 2010.

86. Real Decreto 1081/2009, de 3 de junio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para la adquisición de ciclomotores y motocicletas, Plan Moto-E de apoyo a la renovación del parque de vehículos de dos ruedas.

introducido en el mes de julio de 2009 contemplaba la concesión de ayudas desde la entrada en vigor del plan hasta el 30 de junio de 2010 o, alternativamente, hasta el agotamiento de los recursos presupuestarios. Las ayudas se aplican a la compra de ciclomotores o motocicletas nuevos, cuyo precio no supere los 9.500 euros y están condicionadas a la baja definitiva de un vehículo de al menos 5 años de antigüedad (en caso de adquirir ciclomotores y motocicletas de cilindrada inferior a los 250 cc) o 7 años de antigüedad (motocicletas de más de 250 cc). Para determinar la cuantía de la ayuda, se establecen tres tramos que dependen del vehículo a adquirir. Para los ciclomotores, se ofrecen 75 euros condicionados a la aportación de una ayuda de 150 euros por el fabricante o importador del vehículo adquirido. Para motocicletas de hasta 250 cc, 175 euros condicionados a una ayuda de 350 euros, mientras que para motocicletas de más de 250 cc; 250 euros condicionados a una ayuda de 500 euros. Adicionalmente, las comunidades autónomas podrán formalizar aportaciones complementarias en caso de haber decidido su adhesión al plan.

Por otra parte, en septiembre de 2009 fue presentado el Proyecto Movele de movilidad eléctrica urbana como expresión concreta del Plan de activación del ahorro y la eficiencia energética 2008-2011. El Proyecto Movele consiste en la introducción, en el plazo de 2009 y 2010, de 2.000 vehículos eléctricos de diversas categorías, prestaciones y tecnologías para un amplio colectivo que se extiende desde las empresas, instituciones y particulares, así como en la instalación de puntos de recarga. El objetivo del plan es demostrar la viabilidad técnica y energética de la movilidad eléctrica en los entornos urbanos. El plan cuenta con un presupuesto de 8 millones de euros y las ayudas cubrirán entre un 15 y 20 por 100 del coste de los vehículos, en función de su eficiencia energética y del tipo de vehículo (moto, coche, autobús o camión). Por el momento, los convenios de colaboración con el ministerio para la instalación de los primeros puntos de recarga de vehículos eléctricos han sido ratificados por las ciudades de Madrid, Barcelona y Sevilla.

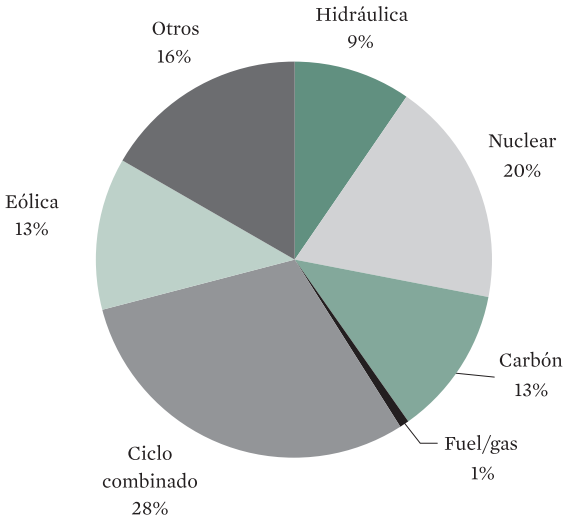
Energía

La rama de producción energética fue, después de la industrial, la que más sufrió las consecuencias de la recesión económica. Así, el VAB generado en el sector experimentó una caída del 8,2 por 100, lo que contrasta con el incremento positivo del 2,0 por 100 que se había registrado en 2008. El resultado negativo del sector es revelador de su estrecha dependencia respecto a la actividad económica general.

En 2009, el consumo eléctrico peninsular, descontados los efectos del calendario laboral y la temperatura, alcanzó los 251.423 GWh, un 4,3 por 100 menos que el año pasado[87]. El 72,5 por 100 de la generación eléctrica neta fue cubierta por el régimen ordinario, que redujo de esta forma su participación en 3,5 puntos porcentuales con

87. Red Eléctrica de España, *Boletín Mensual*, diciembre 2009.

GRÁFICO I-6. ESTRUCTURA DE LA GENERACIÓN ELÉCTRICA BRUTA EN 2009
(Porcentaje sobre el total)



Fuente: Red Eléctrica de España, *Boletín Mensual*, diciembre 2009.

respecto a 2008. En cambio, la producción de régimen especial aumentó sensiblemente, en un 20,4 por 100[88]. La generación por vía hidráulica fue la única que aumentó su producción, en un 11,3 por 100, hasta situarse en un peso del 8,8 por 100 sobre el total de generación bruta[89] (gráfico I-6). Por el contrario, el descenso más acusado correspondió al carbón, que cayó un 26,8 por 100. Como en los años anteriores, el saldo de los intercambios internacionales fue positivo y un 26,6 por 100 superior al de 2008.

El sector eléctrico se encuentra actualmente inmerso en la ejecución del Plan de infraestructuras eléctricas 2008-2016, con el que se prevé afrontar una transformación ambiciosa que afecta a aspectos como la mejora de la red de transporte, la mayor eficiencia a través de la gestión de la demanda[90], el fomento de la innovación

88. La producción de régimen especial se refiere a la realizada en instalaciones cuya potencia instalada no supera los 50MW, o en grupos donde se utilice como fuente primaria alguna de las energías renovables no consumibles, biomasa o cualquier tipo de biocarburante, o residuos no renovables o procedentes de los sectores agrícola, ganadero y de servicios, con una potencia instalada igual o inferior a 25MW, cuando supongan un alto rendimiento energético.

89. Generación neta más consumos en generación.

90. Las medidas de gestión de la demanda están encaminadas hacia un perfil de consumo más equilibrado y flexible, contemplando aspectos como la reducción del consumo vía mejoras en la eficiencia de equipos y procesos y el ahorro energético o el desplazamiento del consumo de las horas pico a las horas valle —mediante discriminación horaria, tecnologías de almacenamiento energético, etc.—, entre otros.

tecnológica[91] o el fortalecimiento de las conexiones internacionales. Asimismo, cabe también mencionar la entrada en vigor, el 1 de julio de 2009, de la tarifa de último recurso, concebida como una tarifa refugio reservada a consumidores con una potencia contratada inferior a 10 kW y analizada con mayor detalle en la Memoria de 2008[92].

Por lo que respecta a los hidrocarburos, el consumo de 5.723 kt realizado en 2009 representó un descenso del 5,7 por 100 respecto al ejercicio anterior. Esta cifra, confrontada con el descenso más ligero de la actividad económica, revela una leve mejora de la ratio de intensidad petrolera de la economía española.

El precio del crudo Brent alcanzó un valor medio anual de 61,8 $/Bbl, lo que representó un descenso significativo del 36,6 por 100 con respecto al año anterior. Sin embargo, la tendencia de los precios fue ascendente a lo largo del año, con lo que en el mes de diciembre se había alcanzado un precio de 74,3 $/Bbl. Por su parte, los precios de venta al público de la gasolina 95 I.O. y el gasóleo de automoción alcanzaron, respectivamente, los 106,32 y 96,13 céntimos de euro por litro en el mes de diciembre, lo que representó una caída interanual del 22,3 por 100 y 6,7 por 100.

El consumo de gas natural también sufrió un importante retroceso a lo largo de 2009, del 10,2 por 100, con respecto a 2008. La caída se produjo tanto en el consumo convencional como en el de generación eléctrica, que representaron respectivamente el 61,0 y el 39,5 por 100 del consumo total de gas natural.

La reducción de la demanda energética en 2009 ayudó a la mejora de algunas variables energéticas. De esta forma, el grado de autoabastecimiento energético se incrementó hasta el 22,8 por 100, 1,2 puntos por encima de lo alcanzado en 2008. Además, la intensidad energética, esto es la relación entre la energía consumida y la producción total de bienes en la economía, cayó un 3,6 por 100. Más allá de la disminución del consumo energético imputable a la atonía económica, este registro confirma la tendencia descendente que se viene produciendo desde 2004, con lo que quedan de manifiesto los progresos en el ámbito del ahorro, eficiencia y gestión energética. Así, las energías renovables vieron aumentar su peso hasta el 9,3 por 100 del consumo de energía primaria[93].

En cualquier caso, la reflexión global sobre el modelo energético español se ha visto favorecida con la Ley de Economía sostenible (LES), que todavía se encuentra en trámite parlamentario y que, en su fase de anteproyecto, fue objeto de dictamen por parte del CES[94]. En esta norma queda reforzado el compromiso español con la decisión europea de reducir la demanda de energía primaria en un 20 por 100 e incrementar el

91. La actividad de I+D+i durante 2009 se distribuyó entre las siguientes grandes partidas: un 55,4 por 100 para garantizar la seguridad del suministro, un 21,6 por 100 para la eficiencia y un 23 por 100 para la sostenibilidad. Red Eléctrica de España, *Informe Anual 2009*.

92. Véase Memoria CES 2008, capítulo I.3.2.2.

93. MITYC. Secretaría de Estado de Energía, *Balance Energético 2009*.

94. Dictamen CES 1/2010 sobre el Anteproyecto de Ley de Economía sostenible. El título III de la LES está dedicado a la sostenibilidad medioambiental.

peso de las energías renovables hasta al menos un 20 por 100 en el horizonte temporal de 2020. Entre otras medidas, la LES contempla el mantenimiento de las deducciones a las inversiones medioambientales en el Impuesto de Sociedades, que en principio debían suprimirse en 2011, y se incrementan además de un 4 al 8 por 100. Asimismo, se ahonda en el compromiso de las Administraciones públicas con los objetivos de sostenibilidad medioambiental, creando a este fin la Conferencia Sectorial de la Energía como organismo de coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas. Por último, la LES contempla la creación de una Ley de Energías renovables, prevista para el segundo trimestre de 2010[95].

Por el momento, la gestión de las energías renovables se está articulando mediante un Plan de acción nacional de energías renovables (PANER), actualmente en proceso de elaboración, y que responde a los objetivos obligatorios marcados por la Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

Estas preocupaciones son compartidas en el ámbito europeo y, de hecho, forman parte de las prioridades de la presidencia española de la Unión Europea. En ella, se espera que se produzcan avances en el Plan de acción de energía 2010-14, que prepara las líneas maestras de un desarrollo energético estratégico aún más amplio que alcance los horizontes 2030 y 2050[96].

A nivel europeo, también se ha puesto de relieve a lo largo de 2009 la preocupación por la seguridad de suministro energético al producirse un aumento paulatino de la dependencia que, sin embargo, no está exento de riesgos, tal como la última crisis del gas ruso del pasado invierno de 2008-9. Por ello, y con el fin de profundizar el mercado interior y garantizar la seguridad en el suministro, se ha dado un nuevo paso con la aprobación del 'tercer paquete legislativo' sobre reglas del mercado interior de energía, adoptado en junio de 2009 por el Consejo Europeo y en el que se recoge la modificación de distintas Directivas relacionadas con el funcionamiento de los mercados energéticos interiores[97]. En

95. Por el momento, la gestión de las energías renovables se está articulando mediante un Plan de acción nacional de energías renovables, actualmente en proceso de elaboración, y que responde a los objetivos obligatorios marcados por la Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

96. La concreción de este Plan estaba prevista para el Consejo Europeo de Primavera de 2010. Sin embargo, esta reunión, celebrada los días 25 y 26 de marzo de 2010, se centró en la adopción de un impulso conjunto a lo decidido en el Acuerdo de Copenhague y, de forma inmediata, a proporcionar 2.400 millones anuales en 2010-2012 para la financiación de los compromisos adquiridos, *Conclusiones del Consejo Europeo, EUCO 7/10*.

97. Modificación de las actuales Directivas sobre el mercado interior del gas (Directiva 55/2003/CE) y de la electricidad (Directiva 54/2003/CE), así como de los Reglamentos de transporte de gas (Reglamento 1775/2005) y de las condiciones de acceso para el comercio transfronterizo de electricidad (Reglamento 1228/2003), así como un nuevo Reglamento por el que se establece la Agencia para la Cooperación de los Reguladores Energéticos (ACER). En la misma línea cabe enmarcar la Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, y en la que se exhorta a los Estados miembros a supervisar los niveles previstos de oferta y demanda a fin de garantizar un suministro adecuado.

la misma línea de preocupación por la seguridad del suministro, en este caso de hidrocarburos, fue aprobada la Directiva 2009/119/CE, de 14 de septiembre, por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos fijado en la mayor de las cantidades correspondientes bien a 90 días de importaciones netas diarias medias, bien a 61 días de consumo interno diario medio (artículo 3, apartado 1).

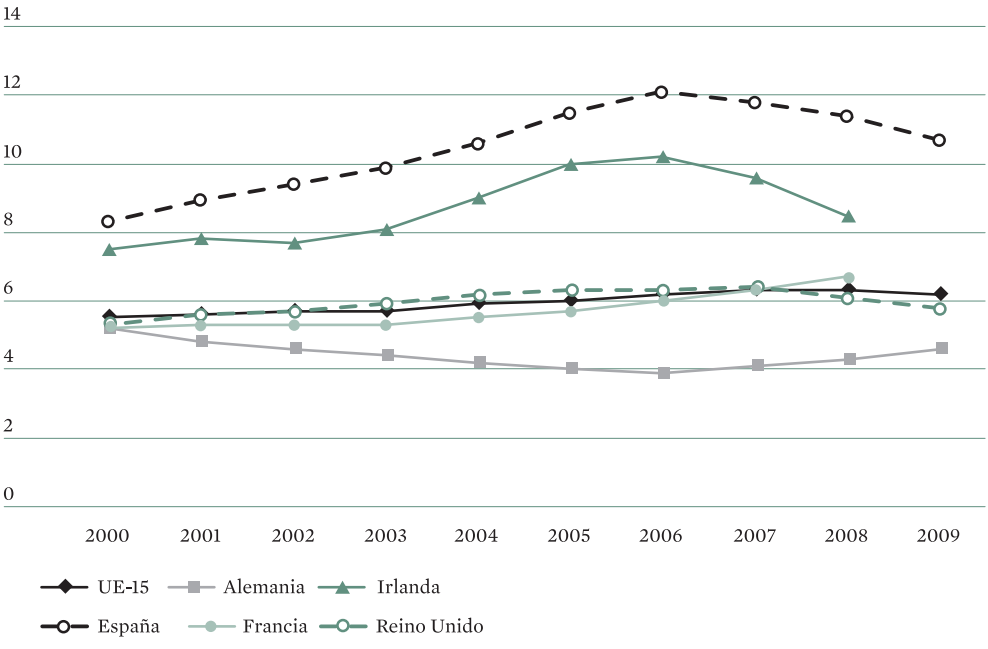
3.2.3. Construcción

Dos años después del inicio de la crisis financiera internacional, los sectores de la construcción de un buen número de países han sufrido algunos de los efectos más dramáticos de la crisis. En este sentido, la mayoría de sectores inmobiliarios de las economías más desarrolladas, y de forma destacada España, están registrando redimensionamientos profundos, tanto en precios como en producción.

Final de modelo de crecimiento

Desde 1998, gracias al segmento de la edificación residencial, el sector de la construcción español experimentó un crecimiento medio anual de cerca de un 6 por 100, convirtiéndose a lo largo de casi una década en la locomotora de la actividad productiva. El sector llegó a representar un 12,1 por 100 del PIB en 2006 (gráfico I-7). La fortaleza de

GRÁFICO I-7. PESO DE LA CONSTRUCCIÓN, 2000-2009
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat.

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.

En 2005, el CES[98] ya había cuestionado 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, sino en cuanto a elevada creación de empleo, generación de sustanciales ingresos para las administraciones públicas a todos los niveles, y, al menos aparentemente, una mayor riqueza de los hogares españoles.

A partir de 2006, ya se advertía una tímida 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 actividad en el sector comenzó a descender. El ejercicio de 2009 marcó, en este sentido, la confirmación de esta tendencia recesiva al registrarse una caída media del VAB del 6,3 por 100.

Desplome de la ocupación

La manifestación más dramática del virulento ajuste en el sector fue la destrucción de empleo, intensa y proporcionalmente superior a la experimentada en el conjunto de la economía del país (cuadro I-22).

En realidad, las consecuencias de la crisis sobre el empleo en el sector son reveladoras de la sobrerreacción de la construcción al ciclo económico. Esto es, si a lo largo de la última fase expansiva de la economía española la creación de empleo en el sector de la construcción fue sensiblemente mayor a la del conjunto de la economía, la destrucción de empleo durante la recesión está siendo, del mismo modo, mucho más virulenta que en el resto de la economía, en parte como resultado de la naturaleza intensiva en mano de obra del sector y de su alto porcentaje de empleo temporal[99] (gráfico I-8).

Las pérdidas de empleo causadas por el reajuste en la construcción son aún más dramáticas si, además de su mayor intensidad relativa, tenemos en cuenta el efecto de arrastre que la construcción tiene sobre el resto de la economía en forma de encadenamientos. De nuevo, en un marco de análisis *input-output,* la construcción es considerada como un "sector clave", en tanto que es un gran ofertante y, sobre

98. Véase Memoria CES 2005, capítulo I.3.9 sobre el patrón de crecimiento de la economía española.

99. Caixa Catalunya, *Informe sobre la coyuntura económica*, núm. 127, julio 2009, págs. 31-32.

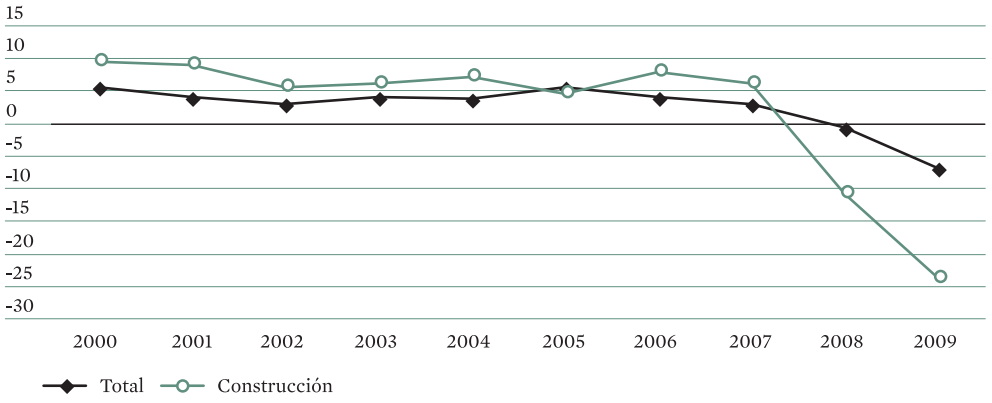
CUADRO I-22. EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN, CONSTRUCCIÓN VS TOTAL DE LA ECONOMÍA

(En miles. Variaciones expresadas en términos interanuales)

		2007				2008				2009			
		I T	II T	III T	IV T	I T	II T	III T	IV T	I T	II T	III T	IV T
Construcción	EEATC	2.628,3	2.640,6	2.638,6	2.645,8	2.603,2	2.471,0	2.315,1	2.112,3	1.942,2	1.846,6	1.779,7	1.735,1
	% variación	6,5	5,5	3,1	1,8	–1,0	–6,4	–12,3	–20,2	–25,4	–25,3	–23,9	–17,8
	Ocupados	2.664,7	2.713,7	2.717,5	2.693,5	2.670,3	2.549,5	2.413,2	2.180,7	1.978,0	1.922,1	1.850,3	1.802,7
	% variación	9,4	7,6	4,9	2,7	0,2	–6,1	–11,2	–19,0	–25,9	–24,6	–23,3	–17,3
Total	EEATC	18.940,0	19.094,4	19.123,7	19.196,8	19.220,0	19.154,3	18.937,0	18.574,3	18.005,7	17.785,8	17.704,8	17.400,3
	% variación	3,3	3,1	2,8	2,2	1,5	0,3	–1,0	–3,2	–6,3	–7,1	–7,3	–6,0
	Ocupados	20.069,2	20.367,3	20.510,6	20.476,9	20.402,3	20.425,1	20.346,3	19.856,8	19.090,8	18.945,0	18.870,2	18.645,9
	% variación	3,4	3,4	3,1	2,4	1,7	0,3	–0,8	–3,0	–6,4	–7,2	–7,3	–6,1

EEATC: Empleos equivalentes a tiempo completo.
Ocupados según la EPA.
Fuente: INE.

GRÁFICO I-8. EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN Y EN EL CONJUNTO DE LA ECONOMÍA, ESPAÑA 2000-2009
(Tasas de crecimiento anual)



Fuente. INE.

todo, demandante dentro de la economía[100]. En este sentido, cabe recordar la fuerte dependencia de la industria con respecto a la construcción constatada al analizar los resultados de las distintas ramas industriales.

En cualquier caso, es necesario resaltar la excepcionalidad española en cuanto al ritmo de la destrucción de empleo en la construcción (gráfico I-9). Así, la pérdida de puestos de trabajo es superior a la de la mayoría de países europeos, excepción hecha de Irlanda, donde la burbuja inmobiliaria alcanzó cotas parecidas a las de España.

El elemento específico de la evolución del sector de la construcción en España ante el contexto de crisis es que el ajuste se ha caracterizado por el desplome de la actividad y el empleo, mientras que los precios se han visto menos afectados. En cambio, en la mayor parte de mercados inmobiliarios europeos, el reajuste se ha producido sobre ambos factores de manera equilibrada[101]. En España, los precios empezaron a desacelerarse solamente a partir de 2008 y, en la actualidad, el exceso de oferta de vivienda existente en el mercado y las expectativas de ofertas de viviendas rebajadas en el medio plazo siguen empujando los precios a la baja.

100. La denominación de "sector clave" responde a unos criterios de dispersión y sensibilidad de la dispersión que sirven para clasificar las distintas ramas de actividad de una economía dentro de un marco *input-output*. El análisis empírico de este aspecto, en M. Fernández Fernández y D. Fuentes Castro, "El sector de la construcción en España: efectos económicos y prospectiva", *Boletín Económico del ICE*, núm. 2928, diciembre 2007.

101. BBVA, Servicio de Estudios, *Situación Inmobiliaria*, junio 2009, pág. 12.

GRÁFICO I-9. EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN UN CONJUNTO DE PAÍSES, 2000-2009
(Tasas de crecimiento anual)



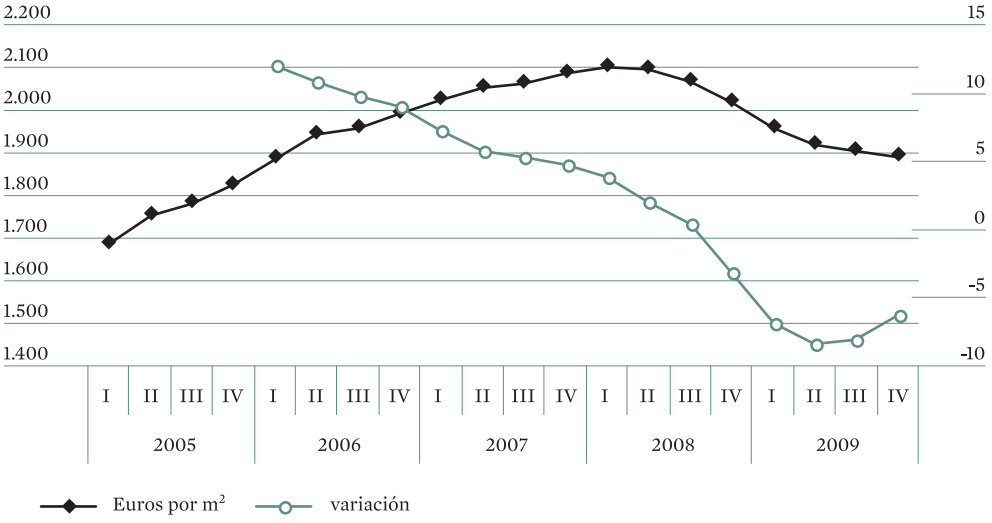
Fuente: Eurostat.

Caídas de precios, pero insuficientes para estimular las compras

Los datos correspondientes a 2009 revelan que el precio por metro cuadrado de suelo urbano en el conjunto nacional descendió un 6,5 por 100 en el último año, regresando a niveles correspondientes a 2004 (gráfico I-10). El índice general de precios de la vivienda, publicado por el Ministerio de Vivienda, experimentó un descenso del 6,2 por 100 con respecto al año anterior, siendo la caída del 6,3 por 100 en la vivienda libre y del –0,6 en la protegida. La contracción de los precios se manifiesta tanto en vivienda nueva (antigüedad de hasta 2 años), donde la caída es del 6,1 por 100, como en vivienda usada, donde el descenso es aún mayor (6,4 por 100).

Sin embargo, ni siquiera el descenso de los precios ha servido para reanimar la actividad en el sector, así como tampoco para reducir el *stock* de vivienda existente, según atestiguan los datos de transacciones de vivienda. De acuerdo a los datos del Ministerio de Vivienda, en 2009 se realizaron 462.747 transacciones, un 18,0 por 100 menos que en el mismo periodo del año anterior, y un 44,7 por 100 menos que en 2007. Al distinguir entre vivienda nueva y usada, se observa que las transacciones en habitaje nuevo fueron un 27,8 por 100 inferiores a 2008, mientras que las de vivienda usada tan sólo descendieron un 4,0 por 100, empujadas por la recuperación experimentada en la segunda mitad del año, en que las transacciones de vivienda usada crecieron un 24,4 por 100 respecto al mismo periodo de 2008.

GRÁFICO I-10. EVOLUCIÓN DEL PRECIO MEDIO POR M2 DE VIVIENDA LIBRE, PROMEDIO NACIONAL
(Tasas de variación interanual)



Fuente: Ministerio de Vivienda.

Desplome de la mayoría de indicadores de actividad

Con todo, los distintos indicadores abonan la imagen de descenso de actividad en el sector. A la ya mencionada caída de la ocupación se añade el descenso en la superficie a construir que fue un 42,4 por 100 inferior a la de 2008[102]. Del total, un 60,6 por 100 correspondió a usos residenciales. En cuanto al número de proyectos, los 146.640 proyectos visados se tradujeron en una caída del 51,1 por 100 respecto a 2008.

Atendiendo a los tipos de superficie visada en el subsector no residencial, todas las tipologías experimentaron descensos con respecto al año anterior, siendo el retroceso conjunto del 35,0 por 100. Destaca sin embargo, la caída muy moderada de la edificación con destino turístico, de tan sólo un 7,3 por 100. Este comportamiento sería imputable a los incentivos ofrecidos por el Plan Renove de Turismo destinado a renovar el parque de instalaciones destinadas a ese efecto. En cambio, la tónica general de parón en el sector se dejó sentir en las fuertes caídas de la edificación industrial (–52,4 por 100), la edificación comercial (–50,0 por 100 menos de superficie visada) y la de oficinas (–38,4 por 100). Por su parte, las ventas de cemento continuaron con su evolución negativa, aunque el descenso fue atenuándose a lo largo del año. Con todo, la caída anual alcanzó el 32,6 por 100.

102. Confederación Nacional de la Construcción (CNE): *Informe de evolución del sector de la construcción. 4.º trimestre 2009*.

El estímulo público no logró actuar en 2009 como revulsivo a la atonía en el sector. De este modo, el valor de la licitación pública disminuyó un 7,9 por 100. Dentro de ésta, incrementaron las licitaciones en edificación (1,5 por 100), mientras que disminuyeron las de ingeniería civil (un 11,3 por 100), básicamente imputable al descenso de carreteras (36,8 por 100), puertos (29,8 por 100) y, sobre todo, infraestructuras aeroportuarias (66,1 por 100). Solamente aumentó la licitación de obras de infraestructuras ferroviarias (15,1 por 100). Según los organismos a los que se imputan las licitaciones, cabe destacar que la licitación de la Administración general y las comunidades autónomas disminuyó notablemente (–34,1 por 100 y –21,3 por 100, respectivamente), siendo compensada no obstante con el gran incremento de la licitación en la administración local (95,8 por 100), básicamente como consecuencia del Fondo Estatal de Inversión Local contemplado en el Plan E y al que, a 30 de noviembre de 2009, se habían acogido 30.416 proyectos repartidos entre 7.993 municipios.

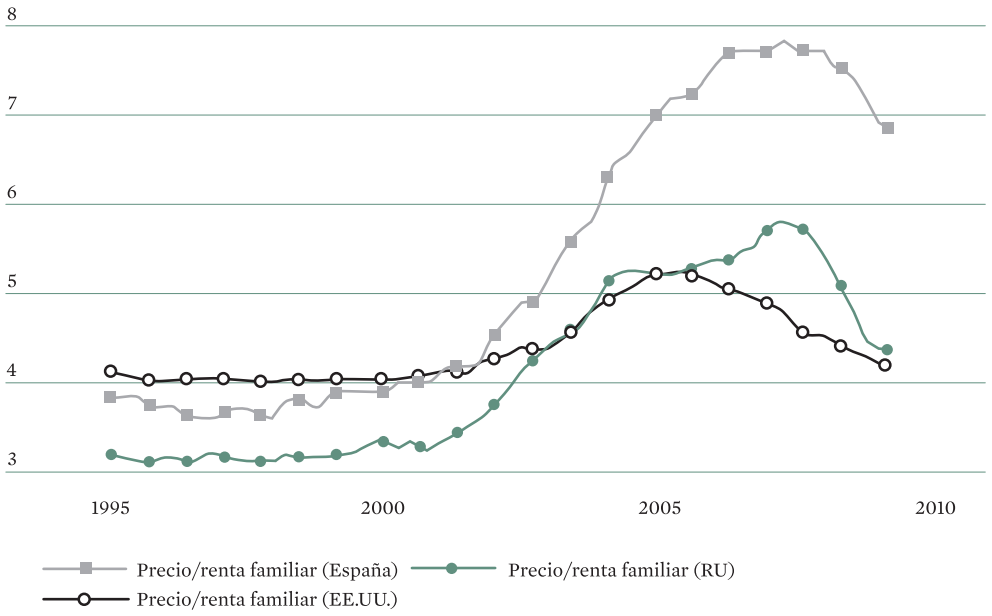
Las dificultades para lograr la reanimación de la actividad en el sector de la construcción se explican en buena parte por la contracción de la demanda que, a lo largo del ciclo expansivo del sector, había sostenido el crecimiento de la actividad.

Demanda paralizada... a diferencia de la anterior fase

En aquella fase, la producción reaccionó con retraso a este impulso de demanda, dando lugar a un 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, este último aspecto estaba condicionado 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 recalificación del suelo una actividad generadora de elevados ingresos municipales; es más, ante la notable recaudación obtenida por esta vía, algunas corporaciones locales optaron por la reducción de otras figuras impositivas. Por estas razones, los avances de la demanda estuvieron durante mucho tiempo por encima de la oferta, generando un crecimiento desmesurado en los precios de las viviendas y, por ende, de los niveles sostenibles de endeudamiento familiar. El gráfico I-11 muestra la excepcionalidad del caso español con respecto a esta variable.

Sin embargo, a pesar del encarecimiento del suelo, los costes de edificación eran sustancialmente inferiores a los precios de venta del producto, con lo que la actividad constructora mantuvo una elevada rentabilidad. Las expectativas sobre la revalorización de los activos justificó el aumento del crédito a esta actividad, de modo que las entidades financieras facilitaron el apalancamiento de las empresas promotoras y constructoras e infravaloraron el riesgo asociado a este tipo de créditos.

GRÁFICO I-11. PRECIO DE LA VIVIENDA COMO AÑOS DE RENTA FAMILIAR, 1995-2009



El eje vertical indica el número de años de renta familiar.
Fuente: Banco de España, Halifax (Reino Unido) y Census Bureau (EE.UU.).

En 2009, la mejora de la accesibilidad no compensó el parón del sector

El contexto actual es, no obstante, bien distinto y alejado en todo caso del boom fundamentado en expectativas de incrementos de precios y crédito abundante. De este modo, por el lado de la demanda, la evolución de las condiciones de accesibilidad en 2009 arrojó un balance mixto. Mientras que en la última década se produjo un deterioro progresivo de las condiciones de accesibilidad a la vivienda, esencialmente por el efecto de las subidas de precios, 2009 supuso una leve mejora de ese indicador gracias a la moderación de los precios apuntada anteriormente y, sobre todo, a la bajada de los tipos hipotecarios. Mientras que existe incertidumbre acerca de posibles nuevas bajadas de los tipos de interés, sí se prevé en cambio que disminuyan aún más los precios de las viviendas. En este sentido, el FMI cifra en al menos un 12 por 100 el componente de sobrevaloración en el precio de las viviendas[103]. Sin embargo, la transformación de esta demanda potencial surgida a raíz de la mejora de los factores precio y carga hipotecaria resulta todavía incierta, por dos motivos esencialmente. En primer lugar, las condiciones de acceso al crédito se han endurecido y, quizás de forma más importante, la recesión

103. Comparecencia de Santiago Carbó en el CES, 22 de febrero de 2010.

económica y sus efectos sobre la ocupación están haciendo postergar las decisiones de inversión a largo plazo, retrayendo la demanda privada. Asimismo, también debe apuntarse la dificultad que representa para el mercado la atonía de la inversión proveniente del extranjero, afectada dado el carácter internacional de la crisis, y que ha cerrado uno de los canales en los que se había sustentado parte de la actividad constructora en el país durante el último ciclo expansivo.

Medidas de estímulo de la demanda

En este contexto crítico cabe enmarcar las distintas medidas que ha venido aprobando el Gobierno a lo largo del último año específicamente enfocadas a suavizar la caída del sector por la vía indirecta del apoyo a las familias compradoras de vivienda. Así, desde el 1 de enero de 2009 se aplicó una moratoria de 2 años en el pago de la mitad de la cuota mensual hipotecaria para los parados, hasta un máximo de 500 euros en hipotecas valoradas en menos de 170.000 euros. Destaca sin embargo, por su posible trascendencia sobre algunas de las características estructurales del mercado inmobiliario en España, la reducción de las deducciones fiscales a la compra de vivienda. Este tipo de incentivos fiscales plantean tres tipos de problemas que, en el contexto actual de crisis, han adquirido mayor relieve. En primer lugar, los incentivos a la compra de vivienda hacen más atractiva la inversión en activos inmuebles en detrimento de otro tipo de activos, con lo que introducen en consecuencia distorsiones en los mercados. En segundo lugar, estas desgravaciones introducen un conflicto de justicia social en la imposición, ya que favorecen a los compradores con mayores ingresos, esto es, los que tienen acceso a viviendas de mayor valor. En último lugar, las desgravaciones por compra necesitan conjugarse con desgravaciones equivalentes en el mercado de alquiler, a fin de no penalizar el desarrollo de este último y generar los incentivos adecuados a la movilidad laboral.

Por el momento, el Gobierno ha previsto la eliminación de las deducciones fiscales por compra de vivienda a partir del 1 de enero de 2011. Este recorte se aplicará en su totalidad para los compradores con rentas superiores a 24.107,2 euros, mientras que la reducción será gradual para quienes acrediten rentas entre 17.707,2 y 24.107,2 euros[104]. Esta medida debería constituir un estímulo positivo para el mercado de alquiler, aspecto en el cual España diverge de la mayor parte de economías desarrolladas. Sin embargo, se trata de un paso que no es del todo firme y la transición hacia estas nuevas formas de demanda tardará al menos algún tiempo. Por lo pronto, se espera que la eliminación de las desgravaciones fiscales, antes que estimular el mercado de alquiler, incentive la aceleración de las compras de vivienda dado el periodo de espera que se ha fijado hasta 2011 como fecha prevista de desaparición de las desgravaciones[105]. No

104. Anteproyecto de Ley de Economía sostenible, artículo 133, apartado 2.

105. Sin embargo, cabe expresar reservas hacia la esperada aceleración de las compras ya que la eficacia de la medida dependerá, en última instancia, de las expectativas sobre las bajadas de precios en el medio plazo.

CUADRO I-23. MEDIDAS DE FOMENTO PARA EL MERCADO DE ALQUILER EN ESPAÑA

Préstamos cualificados, con posibilidad de subsidio por parte del Ministerio de Vivienda para promotores de viviendas de protección oficial de nueva construcción destinadas a alquiler.
Subvenciones a la recalificación de vivienda libre en viviendas de protección oficial en alquiler (hasta 410 € por m2)
Subvenciones hasta 6.000 € para los propietarios de vivienda libre para destinarla al alquiler.
Ayudas directas a inquilinos, preferentemente jóvenes, del 40 por 100 de su renta anual, hasta un máximo de 2.880 €.
Deducción por parte de los arrendadores en su declaración IRPF, de hasta el 60% de las rentas generadas por el alquiler, hasta un máximo del 100 por 100 cuando el arrendatario sea menor de 30 años, o hasta 35 años para los contratos existentes.
Creación de Sociedades de Inversión en el Mercado Inmobiliario, con la finalidad de invertir en inmuebles destinados al alquiler.
Ayudas de 210 € al mes para jóvenes entre 22-30 años que alquilen una vivienda.
Agilización de los trámites judiciales en caso de impago.
Deducción fiscal por pago de alquiler con los mismos umbrales que los existentes para la vivienda en propiedad.

Fuente: BBVA, *Situación Inmobiliaria,* junio 2009, cuadro 3, pág. 28 a partir de Ministerio de Vivienda.

obstante, la efectividad de esta medida permite albergar ciertas dudas, en tanto que su eficacia depende de forma clave de las expectativas sobre las bajadas de precios en el medio plazo.

De cualquier forma, parece necesario poner de relieve la necesidad de un impulso más decidido al mercado de alquiler (cuadro I-23). En primer lugar, como forma de suavizar los peores efectos del ciclo económico, ayudando a absorber el exceso de *stock* de vivienda nueva, pero también incentivando la movilidad laboral necesaria en el contexto actual de destrucción de empleo. En esta línea cabe enmarcar las distintas acciones emprendidas por el Gobierno con respecto al mercado de alquiler.

3.2.4. Servicios

Al igual que en 2008, el sector servicios fue el que mejor logró amortiguar la crisis generalizada de la economía española. A lo largo de 2009, la caída media del valor añadido generado en el sector fue del 1,0 por 100, una disminución mucho más moderada que la del resto de sectores productivos. Sin embargo, el decrecimiento del VAB fue notable con respecto a 2008, en que se había logrado cerrar el año con un crecimiento medio del 2,3 por 100. Asimismo, 2009 confirmó la tendencia dual del sector, dado que la crisis ha sido especialmente severa con los servicios de mercado, que constituyen alrededor de unas cuatro quintas partes del VAB total del sector. En cambio, los servicios de no mercado lograron sortear la coyuntura negativa y crecieron un 2,6 por 100 de media.

Esta evolución del sector se reprodujo en el comportamiento de la ocupación. En este sentido, el empleo equivalente a tiempo completo cerró el año con un descenso en el cuarto trimestre del 2,8 por 100 interanual. Aunque el descenso fue inferior al

CUADRO I-24. CIFRA DE NEGOCIOS POR SECTORES CORREGIDO DE EFECTO CALENDARIO EN 2009
(Tasa de variación interanual media del índice)

Índice general	–13,5
Comercio	–15,0
Turismo	–9,0
Transporte	–13,2
Tecnologías de la información	–6,1
Servicios a empresas	–11,7

Fuente: INE.

de la mayoría de sectores de la economía (a excepción de la rama energética), el comportamiento del empleo en los servicios de mercado y de no mercado fue, de nuevo, dispar. Mientras que en los servicios de mercado disminuyó el empleo en un 4,6 por 100 en el último trimestre del año, moderando la tendencia creciente de las caídas que se había observado hasta el tercer cuarto del año, los servicios de no mercado mantuvieron tasas de crecimiento positivas, en su caso del 1,9 por 100 en el cuarto trimestre del año y manteniendo las tasas de creación de empleo manifestadas a lo largo de todo el año.

El comercio, el transporte y los servicios a empresas fueron, en este orden, los grupos de actividad más afectados por la caída económica en el sector (cuadro I-24). En términos más desagregados, los mayores descensos en las cifras de negocios correspondieron a las ramas de venta de vehículos (a pesar de la efectividad de las ayudas a la producción examinadas anteriormente) o al comercio al por mayor en algunas ramas relacionadas con la actividad productiva: maquinaria, equipos y suministros y combustibles (cuadro I-25). Destaca asimismo la caída experimentada en los servicios a empresas, que tampoco han podido resistir la traslación de los efectos de la recesión generalizada. Entre estos, los descensos más acusados se produjeron en los servicios técnicos, la publicidad y estudios de mercado y las actividades relacionadas con el empleo.

El patrón que acaba de describirse se refleja de forma bastante exacta en las cifras de ocupación por ramas. La ocupación en el sector descendió en términos globales un 5,9 por 100, frente a la caída del 0,5 por 100 en 2008. En términos de ocupación, el turismo y los servicios a empresas se vieron especialmente castigados, con descensos superiores a la media en el sector, del 6,1 y del 7,5 por 100 respectivamente. Algunas de las ramas con mayores descensos fueron las de comercio al por mayor de maquinaria (–10,2 por 100) o el comercio de vehículos de motor y reparación (–8,9 por 100). En ambos casos, se trata de caídas fácilmente imputables al retroceso de la inversión en equipo. También se ha visto enormemente afectada la ocupación en los subsectores de publicidad y estudios de mercado, así como las actividades relacionadas con el empleo[106].

106. Las cifras de ocupación por ramas vienen expresadas como medias anuales de los descensos interanuales de cada mes.

CUADRO I-25. CIFRA DE NEGOCIOS POR SECTORES* Y ACTIVIDADES EN 2009
(Tasa de variación interanual media del índice)

Índice general	**–13,6**
1. Comercio	**–15,2**
Venta y reparación de vehículos y motocicletas	–18,7
Venta de vehículos, motocicletas y repuestos	–20,2
Mantenimiento y reparación de vehículos	–7,9
Comercio al por mayor	–18,5
Intermediarios del comercio	–14,2
Materias primas agrarias y de animales vivos	–16,6
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	–9,1
Artículos de uso doméstico	–7,5
Equipos para las tecnologías de la información	–12,4
Otra maquinaria, equipos y suministros	–25,7
Combustibles, metales y otros	–30,4
Comercio al por mayor no especializado	–16,4
Comercio al por menor	–7,3
2. Turismo	**–9,1**
Servicios de alojamiento	–12,2
Servicios de comidas y bebidas	–7,4
Agencias de viaje y operadores turísticos	–10,2
3. Transporte	**–13,1**
Transporte terrestre	–14,9
Transporte marítimo	–8,7
Transporte aéreo	–18,2
Almacenamiento y actividades anexas al transporte	–9,9
Actividades postales y de correos	–9,0
4. Tecnologías de la información	**–6,1**
Edición	–10,5
Actividades cinematográficas y edición musical	–8,3
Programación y emisión de radio y televisión	–15,0
Telecomunicaciones	–3,7
Programación y consultoría informática	–4,7
Servicios de información	–2,8
5. Servicios a empresas	**–11,7**
Asesoría jurídica y económica	–8,2
Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería	–14,3
Publicidad y estudios de mercado	–18,3
Actividades relacionadas con el empleo	–27,7
Actividades de seguridad e investigación	–4,1
Actividades de limpieza	–6,6
Actividades administrativas de oficina	–4,0
Otras actividades profesionales	–13,4

* Las discrepancias con la tabla anterior se deben a que no existen cifras desagregadas por actividad corregidas de efectos de calendario.
Fuente: INE.

El papel del sector servicios resulta clave para entender el progreso económico experimentado por España. El empuje de este sector propició el cambio estructural y modernización económica de España iniciado en el último tercio del siglo pasado. Asimismo, y desde una perspectiva más cercana, el sector terciario contribuyó en buena medida al aumento del valor añadido y la ocupación a lo largo del último ciclo expansivo, en una dinámica compartida con lo acontecido en la Unión Europea o Estados Unidos. De este modo, los servicios participaron de más de dos tercios del crecimiento económico experimentado en España hasta el último ciclo contractivo, un porcentaje notablemente superior al de la industria y la construcción.

La terciarización de la economía española ha sido, a la vez, causa y efecto del incremento de la renta agregada a lo largo de las últimas décadas, dado que los servicios, y muy especialmente los servicios personales, se caracterizan por una elevada elasticidad-renta. De esta forma, la producción de servicios está íntimamente ligada a la evolución de la renta individual y de las familias, la cual a su vez viene determinada en última instancia por la trayectoria del empleo. Por este motivo, es razonable pensar que la actual recesión económica, caracterizada por una fuerte destrucción de empleo, ha afectado seriamente al sector servicios por el lado de la demanda.

La sincronía de la actividad y la ocupación en el sector servicios con la evolución económica agregada queda reforzada cuando se examina el perfil de la terciarización española. En España, la contribución de los servicios al crecimiento, tanto desde un punto de vista de valor agregado como factorial, ha estado protagonizada por actividades tradicionales (hoteles y restauración, comercio, alquileres inmobiliarios), de no mercado (Administraciones públicas, sanidad y educación) y surgidas al hilo del proceso de externalización de servicios (servicios a empresas). En la mayoría de los casos, se trata de actividades altamente intensivas en trabajo, con lo cual quedó reforzado un patrón de crecimiento basado en la utilización intensiva de mano de obra y de capital no tecnológico, en oposición a otras alternativas de servicios con mayor peso de la innovación y el capital tecnológico. En última instancia, este modelo de desarrollo del sector servicios acentúa el que constituye, quizás, el problema más grave de los servicios en España, como es la baja productividad.

Desde luego, buena parte del diferencial de productividad del sector servicios viene dado por la propia naturaleza de la actividad llevada a cabo en el mismo (efecto Balassa-Samuelson), caracterizada por un menor grado de competencia que desincentiva la adopción de mejoras técnicas, el uso intensivo del factor trabajo, el escaso nivel de capitalización o el menor tamaño empresarial. Sin embargo el patrón de especialización terciaria seguido en España, basado en los servicios de bajo contenido tecnológico, incide en un fenómeno de calado como es el carácter contracíclico de la productividad con respecto al crecimiento económico, aspecto en el que

tiene bastante que ver la elevada tasa de temporalidad en los servicios, otro de los rasgos distintivos de la economía española[107].

De este modo, el modelo de especialización del sector servicios en España hace más profunda la brecha existente entre los servicios tradicionales y los dedicados a actividades innovadoras que registran aumentos significativos de productividad (telecomunicaciones, servicios financieros, por ejemplo). Además, algunos factores como la liberalización creciente del comercio exterior terciario, la externalización de las funciones de servicios por parte de un mayor número y tipo de empresas, la imbricación de los servicios y algunas actividades industriales clave o, sobre todo, el alto valor estratégico de algunas ramas de servicios (TIC, transportes, servicios a empresas, etc.) deben hacer reflexionar sobre cuál es el papel que deben tener los servicios en el desarrollo económico sostenible del país[108].

Por el momento, el sector servicios en España presenta algunas características que les restan solidez, afectan a su competitividad y limitan su potencial desarrollo. Uno de los elementos principales es el pequeño tamaño de las empresas españolas en el sector, en el que destaca el número elevado de empresas individuales y microempresas[109]. Este elemento, a su vez, tiene un papel en la menor productividad de los servicios con respecto a la industria que, aun siendo un comportamiento común a lo que sucede en la mayoría de economías desarrolladas, es sensiblemente más acusado en el caso español. En términos comparados, el nivel de productividad en la UE-4 es superior al español en todos los tamaños de empresa pero muy especialmente en el caso de empresarios individuales, que son relativamente más abundantes en la economía española y por tanto empujan a la baja las cifras globales de productividad en el sector[110]. Por otro lado, los servicios en España manifiestan unas tasas de innovación inferiores a las del resto de Europa, de acuerdo a los datos ofrecidos por la Encuesta de Innovación Tecnológica elaborada por la Comisión Europea[111]; la diferencia además resulta especialmente acusada en la distribución comercial. Con todo, la evolución de la productividad no fue uniforme en todo el sector. En los últimos años, ha

107. Caixa de Catalunya, *Coyuntura Española*, febrero 2010, págs. 51-52. El porcentaje de temporalidad en el sector servicios fue, en el último trimestre de 2009, del 23,5 por 100 (INE). Se trata de una tasa muy superior a la observada en la industria (15,5 por 100) pero similar, en cambio, a la de la economía en su conjunto (25,1 por 100), básicamente a causa del efecto composición provocado por la elevada temporalidad en la construcción (43,9 por 100).

108. J. R. Cuadrado Roura y M. González Moreno (2009), "Los servicios en el proceso de crecimiento de España", *Papeles de Economía Española*, 120, págs. 2-27.

109. Las excepciones más destacadas a este patrón de pequeña escala empresarial se encuentran en las ramas de hostelería, transporte marítimo, transporte aéreo y actividades informáticas. En ellas, las empresas españolas presentan tamaños similares o superiores a los de la UE-4 (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido), E. Gordo *et. al.* (2006), *Radiografía del sector de servicios en España*, Banco de España, Documentos ocasionales, núm. 0607.

110. *Ibidem*, págs. 29 y ss.

111. E. Gordo (2005), "Características de la innovación tecnológica en las empresas españolas", *Boletín Económico del Banco de España*, junio 2005, págs. 93-108.

aumentado sensiblemente en las ramas de servicios a empresas y servicios financieros. En cambio, la productividad ha descendido notablemente en las ramas de transporte, distribución comercial y hostelería y restauración[112].

Otro aspecto resaltable es la escasa vocación internacional de los servicios producidos en España. Una vez excluidos del cómputo global los servicios turísticos se comprueba que, mientras que aproximadamente un tercio de los bienes producidos en España se dirige a los mercados internacionales, solamente un 8 por 100 de los servicios sigue este mismo camino. Sin embargo, este hecho viene compensado por el elevado peso de los servicios en los capitales invertidos por empresas españolas en el exterior, cercano al 70 por 100 del total. Por último, la caracterización del sector de servicios en España debe resaltar las particularidades de su ocupación, aspecto ya esbozado anteriormente. En este caso destaca el elevado peso de la temporalidad, superior a la media de la Unión Europea. Como se ha visto, este elemento contiene implicaciones de fondo para la productividad en el sector, dado que esta decrece en las fases de expansión económica creadoras de ocupación en el sector.

A lo largo de 2009 se produjeron algunas modificaciones legales que, continuando con los avances de años anteriores, progresaron con la transposición de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior. El objetivo de esta Directiva era la mejora de la regulación del sector servicios, garantizando la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios en un sector con peso mayoritario en la Unión Europea y España (en 2009, el peso era del 75,2 por 100 del valor añadido total en la UE-15 y del 71,6 por 100 en España)[113] y que ha contribuido en buena parte al crecimiento económico durante la pasada fase expansiva. Las mejoras en la regulación del sector servicios son contempladas como esenciales para la mejora de la productividad en la economía y de ahí la introducción de una medida de impacto transversal como la Directiva.

De hecho, los lentos avances de la productividad en el sector servicios han sido percibidos como responsables, en buena medida, del creciente diferencial de productividad entre Europa y los Estados Unidos, fenómeno contemplado con preocupación por la Unión Europea e impulsor directo de reformas de calado como las recogidas en la Estrategia de Lisboa. En un principio, la causa de la persistencia de este diferencial fue achacada a la más tardía incorporación en la Unión Europea de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a los procesos productivos. Sin embargo, la persistencia de la divergencia acabó por trasladar el diagnóstico a la más estricta regulación del sector servicios en Europa, lo que incide directamente en algunos de los problemas en el sector como las barreras de entrada en algunas actividades terciarias, la proliferación

112. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, *El sector servicios y la transposición de la directiva europea al caso español*, pág. 40.

113. El sector servicios, según la definición de Eurostat, comprende las clasificaciones de: comercio, transporte y servicios de comunicación; negocios y servicios financieros; y otros servicios.

normativa derivada de los distintos niveles administrativos, la baja presión competitiva o la baja calidad y elevados costes de algunos servicios, todos ellos elementos que han dejado a los servicios, en buena parte, fuera de la integración del mercado interior europeo. En este contexto se inscriben el lanzamiento de la mencionada Directiva y los trabajos de transposición de la misma en los países miembros, con los que se espera un aumento de la competencia, una reducción de precios que incremente el consumo total en el sector, así como la generación de los puestos de trabajo gracias al aumento de la productividad. En España, los trabajos de transposición de la Directiva se iniciaron con la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios, sometida en su fase de Anteproyecto a Dictamen del CES 2/2008, de 20 de noviembre. También conocida como "Ley Paraguas", su objetivo era transmitir al ordenamiento jurídico español los contenidos y exigencias de la Directiva, preparando el terreno, por tanto, a las modificaciones legales pertinentes. Estas fueron abordadas en la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de Modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y que fue objeto de dictamen por parte del CES en su fase de Anteproyecto[114]. En este caso, la igualmente llamada Ley Ómnibus supuso la adaptación de 46 leyes estatales a la Ley Paraguas. En paralelo a estas medidas legislativas, el Gobierno dispuso asimismo la modificación de reales decretos y órdenes ministeriales relacionados con el sector servicios pero independientes a ambas Leyes.

Servicios financieros

El origen financiero de la actual crisis económica provocó que algunos de los peores efectos de la actual coyuntura negativa se manifestaran en este sector. Sin embargo, en 2009 se ha asistido a una relativa mejoría de la situación financiera internacional, registrándose una mayor confianza hacia los activos más arriesgados y un descenso de la volatilidad apoyados en una mayor confianza en el sistema bancario manifestado, por ejemplo, en la disminución paulatina de la prima de riesgo interbancario. Con todo, esta senda positiva no ha eliminado las dudas de los agentes ante las perspectivas futuras del sector. En este sentido, si bien se ha alejado el riesgo de colapso que amenazaba los primeros momentos de la crisis, todavía hay segmentos fuertemente vulnerables que dependen del apoyo público y las perspectivas de recuperación económica, todavía inciertas en determinadas áreas geográficas. De cualquier forma, las consecuencias de la crisis financiera sobre la fisonomía y funcionamiento de los mercados están siendo de largo alcance y han causado, por el momento, una fuerte restricción del crédito y una revisión del riesgo por parte de los agentes. Todo ello ha perturbado el funcionamiento de los mercados financieros, la política comercial de las entidades de crédito, el atractivo de los distintos productos financieros para los inversores y el precio de los mismos.

114. Dictamen CES 2/2009, de 28 de abril, 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.

En el caso español, se ha demostrado la capacidad del sistema financiero a la hora de afrontar los retos derivados de la crisis financiera. Algunas de las causas que favorecieron tal resistencia fueron la menor exposición a activos tóxicos, la gestión relativamente más prudente del riesgo o la existencia de un marco regulatorio favorecedor de este tipo de prácticas que, sin embargo, no han podido evitar una muy fuerte exposición al riesgo en el sector inmobiliario, últimamente relacionada con el modelo de gestión bancaria más tradicional desarrollado en el país y alejado del modelo de "originar para distribuir". Sin embargo, el clima de recuperación financiera todavía no ha afectado a empresas y familias, que continúan asistiendo a restricciones en los flujos de financiación a causa del contexto económico recesivo y el propio proceso de reajuste de posiciones financieras de los agentes, que partían de unos niveles de endeudamiento claramente exagerados, y afectados esencialmente por procesos endógenos como la particular evolución del mercado inmobiliario en España[115].

La reflexión internacional sobre los excesos financieros que desataron la crisis y cuál debía ser el modelo futuro deseable ha estado centrada en la regulación de las entidades grandes y los sectores de negocio que operan con productos de mayor riesgo y complejidad (titulizaciones, *trading*, etc.) y que se situaron en el epicentro de la crisis[116]. Por contra, las reformas propuestas en los mercados clásicos de capitales —banca comercial— han sido menos severas y se enfocan, básicamente, al aumento de los requerimientos de capitalización y liquidez, la armonización internacional de las ratios de apalancamiento y el establecimiento de un marco de referencia para las reservas anticíclicas, superior en todo caso al actual, con el objetivo de evitar el contagio entre entidades[117].

Esta segunda modalidad de negocio es de hecho la dominante en España. Así, a pesar de que las entidades españolas recurrieron en los últimos años a los mercados mayoristas a través de la titulización de activos, el modelo de banca minorista es todavía predominante y goza de una importancia capital para el desarrollo de un tejido productivo que, dado el peso mayoritario de la pequeña empresa, depende fuertemente de la financiación externa para desarrollar sus proyectos de inversión[118]. Por este mismo

115. Banco de España, *Informe de Estabilidad Financiera*, noviembre 2009, pág. 22 y Caixa de Catalunya, *Coyuntura Española*, enero 2010, pág. 68.

116. También, estas reflexiones han estado centradas en las empresas de *rating* y su capacidad de certificar adecuadamente la calidad de los productos financieros, así como en la opacidad de los paraísos fiscales. Para un mayor detalle, véase el capítulo I.1.1.2 de esta Memoria.

117. Véase CES, "La reordenación del sistema financiero: una cuestión clave en la nueva arquitectura económica internacional", *Revista CAUCES,* núm. 10, otoño 2009, pág. 9 y La Caixa, *Informe Mensual*, noviembre 2009, pág. 48.

118. Este modelo de tipo relacional, desarrollado por la banca española pero sobre todo y en mayor medida por las cajas de ahorros, aprovecha al máximo las ventajas informativas de su conocimiento de la clientela que, fuera de las grandes empresas que sí son capaces de ofrecer información sofisticada acerca de su calidad crediticia, producen en su mayoría información de tipo "blando". De este modo, sólo un tipo de relación a largo plazo puede sortear tales asimetrías informativas, proporcionando recursos financieros a un coste razonable, B. Fernández (2009), "La competitividad del sector bancario y su papel en la dinámica empresarial: una aproximación regional", *Cuadernos de Información Económica*, 213, noviembre-diciembre 2009, págs. 87-95.

motivo, el traslado del deterioro financiero internacional al mercado español —expresado en las dificultades de acceso a la liquidez y la pérdida de valor de los activos—, y la presión de la morosidad han tenido como consecuencia directa la restricción del crédito concedido a familias y empresas que, por el lado de la demanda, se ha visto a su vez afectado por la debilidad de la economía real. Este contexto ha afectado a la solvencia y resultados de las entidades del sector. Hasta el tercer trimestre del año, los bancos, cajas de ahorros y cooperativas registraron un beneficio contable de 12.956 millones de euros, cifra que supuso un descenso del 29,7 por 100 con respecto al mismo periodo del año anterior[119]. El análisis desagregado del resultado revela que el margen de intereses creció un 22,4 por 100 con respecto al año anterior, con lo que el deterioro global del resultado está directamente relacionado con el impacto negativo de las mayores dotaciones por insolvencias, imputables a la mayor morosidad, y, en menor medida, con la atonía de las comisiones y los resultados por operaciones financieras[120].

De hecho, el aumento de las ratios de morosidad constituye la expresión más extrema de la presión financiera experimentada por algunos segmentos del sector privado. De este modo, la ratio de créditos dudosos[121] sobre el total continuó aumentando a lo largo de 2009, situándose a final de año en un 5,1 por 100 para el conjunto de hogares, sociedades e intermediarios financieros distintos a las entidades de crédito. Aun tratándose de cifras cada vez mayores, puede señalarse que el ritmo de los incrementos interanuales ha ido moderándose progresivamente desde el pico registrado en el cuarto trimestre de 2008[122].

Morosidad

En particular para las sociedades no financieras, las empresas con mayores dificultades para hacer frente a sus pasivos fueron las constructoras y de servicios inmobiliarios, cuya ratio de morosidad fue del 8,5 por 100 y del 10,1 por 100 hasta diciembre de 2009, sensiblemente por encima de la tasa del 6,2 por 100 del resto de actividades (cuadro I-26).

En cualquier caso, cabe resaltar que la morosidad se concentra en las actividades productivas y la financiación de bienes de consumo duradero, que muestran tasas bastante superiores a las de la adquisición de vivienda. De hecho, el riesgo en el crédito

119. Banco de España, *Boletín Estadístico*, febrero 2010, cuadro 4.36, pág. 67.

120. Banco de España, *Informe de Estabilidad Financiera*, noviembre 2009, págs. 33-34.

121. 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% de la deuda (salvo que se clasifique como fallidos). La información recogida en el Banco de España sobre créditos dudosos es más detallada, por lo que en las páginas sucesivas se recurre a esta definición amplia de morosidad, enfrentando los créditos dudosos al total de créditos.

122. En el último trimestre de 2008, el porcentaje de créditos dudosos aumentó un 265,41 por 100 con respecto al mismo periodo del año anterior. Desde aquel registro, las tasas se fueron suavizando hasta el incremento interanual del 50,55 por 100 correspondiente al cuarto trimestre de 2009. Banco de España, *Boletín Estadístico*, marzo de 2010, cuadro 4.13, pág. 53.

CUADRO I-26. CRÉDITOS DUDOSOS POR FINALIDAD DEL CRÉDITO, 2007-2009
(Porcentaje sobre el total)

Sectores	2007	2008	2009
Financiación actividades productivas	0,7	3,7	6,2
Agricultura	1,3	2,2	3,4
Industria	1,0	2,1	4,1
Construcción	0,7	4,9	8,5
Servicios inmobiliarios	0,5	6,1	10,1
Servicios excl. inmobiliarios	0,8	1,8	3,1
Adquisición y rehabilitación vivienda	0,7	2,3	2,9
Bienes de consumo duradero	3,0	5,3	7,6

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico,* marzo de 2010.

hipotecario es relativo, ya que en realidad hay pocos préstamos hipotecarios en niveles altos de *loan to value* —esto es, la cantidad del crédito concedido sobre el valor del inmueble hipotecado—, fenómeno que es consecuencia del modelo de negocio tradicional de las entidades de crédito españolas[123].

Las actividades productivas y el consumo duradero concentran porcentajes sobre el total de dudosos bastante superiores a los que ocupan en el total de crédito concedido (gráfico I-12). Por el contrario, el crédito relacionado con la vivienda supone un porcentaje sobre el total de créditos dudosos muy inferior al que cabría esperar dado el peso de esta finalidad en el total de crédito concedido.

A lo largo de 2009 persistieron las tensiones en el mercado de crédito donde, si bien se ha estabilizado el endurecimiento de las condiciones de oferta, estas son todavía más severas que al inicio de la crisis, lo que ha redundado en la escasez de liquidez[124].

Crédito

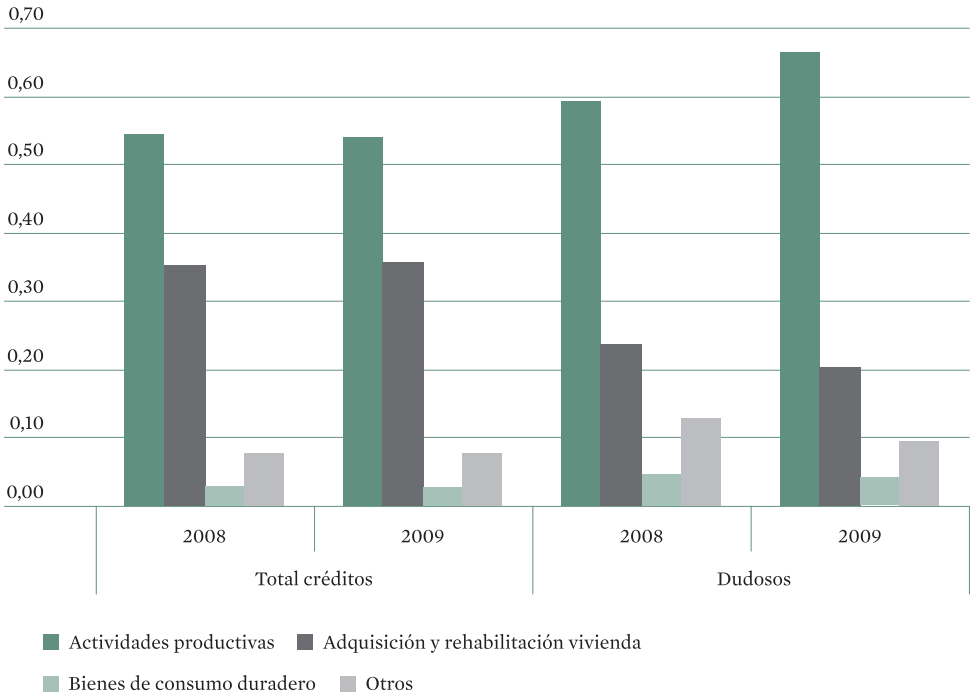
Los datos del crédito por finalidades (cuadro I-27), muestran que la ralentización de la financiación bancaria se produjo en la mayor parte de sectores, pero fue más acusada, por este orden, en la construcción y la agricultura.

De este modo, la financiación a las empresas no financieras permaneció estancada con relación al año anterior. Así, al término de 2009, el *stock* de préstamos concedidos por las entidades de crédito residentes se redujo un 2,5 por 100 con respecto a un año antes. A nivel sectorial, la construcción fue la actividad más afectada, con un 14,1 por 100 de descenso interanual, seguida del sector

123. Un 81 por 100 del riesgo hipotecario con los hogares tiene un LTV inferior al 80 por 100. Banco de España, *Informe de Estabilidad Financiera*, noviembre de 2009, pág. 28.

124. J. Martínez Pagés, "Encuesta sobre préstamos bancarios en España: enero de 2010", *Boletín Económico de Banco de España,* enero 2010, págs. 83 y ss.

GRÁFICO I-12. CRÉDITO POR FINALIDADES, 2008-2009
(Porcentaje sobre el total de créditos concedidos y sobre el total de dudosos)



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico,* marzo 2010.

CUADRO I- 27. CRÉDITO CONCEDIDO A OTROS SECTORES RESIDENTES PARA LA FINANCIACIÓN DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS, 2008-2009
(Detalle por la actividad principal. Tasas de crecimiento interanual)

	2008				2009			
Sectores	**I**	**II**	**III**	**IV**	**I**	**II**	**III**	**IV**
Financiación actividades productivas	17,9	14,1	10,5	7,8	5,9	1,6	–0,9	–2,5
Agricultura	6,7	5,9	6,0	4,0	–2,1	–7,8	–11,3	–11,9
Industria	18,7	12,2	10,8	10,3	10,5	7,1	–1,6	–2,5
Construcción	11,9	7,6	4,0	–1,0	–7,0	–13,4	–14,3	–14,1
Servicios inmobiliarios	17,6	11,0	7,8	4,8	4,2	3,7	2,9	1,7
Servicios excl. inmobiliario	21,9	21,8	16,6	14,2	12,1	4,9	2,8	–0,7
Adquisición y rehabilitación vivienda	11,2	8,7	6,9	5,1	2,6	1,0	0,1	–0,2
Bienes de consumo duradero	8,8	7,1	3,4	–4,2	–11,9	–14,1	–10,8	–9,1
Total	**14,3**	**11,2**	**8,6**	**6,2**	**3,8**	**1,2**	**–0,4**	**–1,8**

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico,* marzo de 2010.

primario, con una caída del 11,9 por 100. El crédito a la industria también se contrajo, en un 2,5 por 100, con respecto a doce meses antes. La evolución en este sector es especialmente llamativa, dado que la tendencia del tercer y cuarto trimestre supone un contraste radical con lo experimentado en la primera mitad del año, en que el *stock* de crédito concedido aumentó de forma notable, haciendo de la industria uno de los sectores menos afectados por la escasez de financiación externa. El crédito a los servicios fue un 0,7 por 100 inferior a doce meses antes, mientras que el incremento del crédito a las actividades inmobiliarias creció un 1,7 por 100 con respecto a lo registrado en el mismo periodo del año anterior.

La escasez de financiación externa tan sólo fue compensada por el alza de dos canales alternativos de financiación como las emisiones de renta fija (que aumentaron un 29,5 por 100 en términos interanuales hasta octubre de 2009) y los préstamos del exterior (5,0 por 100). Estas opciones quedan tan sólo al alcance, en buena medida, de las grandes empresas, que pudieron aprovechar la mejora de las condiciones de los mercados para captar recursos ajenos.

El crédito comercial, destinado a la financiación del capital circulante de las empresas, continuó deprimido, con una caída interanual del 32,7 por 100 en octubre, mientras que los arrendamientos financieros, utilizados para financiar inversiones, decayeron un 16,6 por 100 con respecto al mismo mes del año anterior. Según la Encuesta sobre préstamos bancarios en España, la demanda de fondos por parte de las empresas habría dejado de disminuir por primera vez desde junio de 2007. Sin embargo, sí continuó el patrón descendente en lo referido a grandes empresas y operaciones de más largo plazo, aunque las contracciones fueron de menor intensidad a finales de año con respecto a trimestres anteriores.

La contracción del crédito fue aún mayor para la compra de bienes de consumo duradero, que bajó un 9,1 por 100 en el cuarto trimestre de 2009 con respecto al año anterior, confirmando la tendencia iniciada ya en 2008. Ello fue debido a los siguientes factores: la caída del gasto en consumo duradero, el mayor ahorro de las familias, los tipos de interés relativamente elevados —en tanto que incorporan un aumento de la prima de riesgo por causa del incremento de la morosidad— y, en general, la desconfianza de los consumidores, afectada por el contexto económico recesivo y la caída de la ocupación. El patrón, en cambio, es distinto en el crédito a los hogares destinado a vivienda, en el cual se vienen detectando ligeros incrementos, aunque estos son cada vez más moderados.

La actual escasez de crédito supone un contraste radical con el mercado de liquidez anterior a la crisis. En aquel contexto, los bajos tipos de interés y el alargamiento de los plazos de devolución de las deudas, unidos al aumento del valor de los inmuebles hipotecados, posibilitaron una expansión sin precedentes del

endeudamiento privado[125]. Esta misma dinámica fue compartida por las sociedades financieras, que durante el ciclo expansivo también alcanzaron una posición deudora neta, solamente aliviada con el inicio de la recesión y las restricciones crediticias. Tal escasez de ahorro financiero privado fue causa clave en la creciente dependencia del ahorro externo por parte de las entidades financieras, lo cual se tradujo en complicaciones severas en el contexto de escasez de liquidez en los mercados internacionales.

Ante la debilidad de este patrón de aumento de la riqueza privada, y su puesta en evidencia ante la crisis del sector financiero, se entiende que en España haya sido el colapso de la demanda interna el factor protagonista en el retroceso del PIB, afectado por una fuerte caída del consumo privado que refleja tanto la caída de la renta disponible de los hogares como también, en gran medida, el aumento del ahorro privado de precaución.

De este modo, a partir de 2008 se viene asistiendo a un fenómeno de recuperación de las tasas de ahorro financiero de las economías domésticas[126], alcanzando un máximo histórico del 24,7 por 100 en el cuarto trimestre de 2009 que situó la tasa anual en el 18,8 por 100 de la renta disponible de hogares e instituciones sin fines de lucro. Buena parte de esta recuperación del ahorro familiar ha sido canalizado hacia los activos cuya remuneración está menos ligada a la evolución de los mercados financieros, y muy en particular depósitos bancarios, si bien el crecimiento de esta opción se ve limitado por la baja remuneración que ofrecen los tipos de interés oficiales (cuadro I-28).

Recuperación del ahorro

De este modo, el descenso de los costes de financiación de los últimos meses habría contribuido a reducir la carga financiera soportada por los agentes endeudados, aunque las ratios de endeudamiento —todavía en torno al 120 por 100 de la renta bruta disponible— mostraron un comportamiento bastante estable a causa del mal comportamiento de las rentas, afectadas por el deterioro macroeconómico y, en particular, el ascenso de la tasa de paro, que están presionando al alza la carga financiera soportada por los hogares durante los últimos meses[127].

125. De este modo, el crecimiento promedio del crédito al sector privado —excluidas las instituciones financieras y monetarias— entre 2004 y 2007 fue del 23,4 por 100, frente a un incremento de tan sólo el 6,2 por 100 en el resto del área euro (Caixa de Catalunya, *Informe semestral. Economía española y contexto internacional*, enero 2010, pág. 11). Como consecuencia de este boom crediticio, la deuda financiera de los hogares españoles saltó de cerca del 70 por 100 de la renta bruta disponible a finales de los años noventa a casi un 140 por 100 en 2007, justo antes de estallar la crisis. Además, el auge del endeudamiento provocó que, paralelamente, las operaciones financieras netas de los hogares fuesen decayendo hasta alcanzar valores negativos. Así, el boom inmobiliario, protagonista principal de la demanda de crédito durante aquella fase, succionó no solamente el ahorro sino también la inversión neta en activos financieros, reflejando en fin la desinversión de los hogares en activos distintos a los inmobiliarios.

126. S. Carbó Valverde; J. M. Mansilla Fernández; E. Maqui López, "El ahorro financiero de los hogares españoles: perspectivas tras el segundo año de crisis", *Cuadernos de Información Económica*, 213, noviembre-diciembre 2009, págs. 115-122.

127. Banco de España, *Boletín Económico*, febrero de 2010.

CUADRO I-28. BALANCE FINANCIERO DE LOS HOGARES Y LAS ISFLSH, 2007-2009
(Porcentajes sobre el total)

	Efectivo y depósitos	Acciones y otras participaciones	Reservas técnicas de seguros	Otros
2007 IV	38,3	42,3	13,5	6,0
2008 IV	47,7	31,3	14,8	6,2
2009 IV	47,5	31,8	15,0	5,7

La partida otros incluye los valores distintos de acciones.
Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico,* abril 2010.

Medidas sectoriales

En cualquier caso, la profundidad de la crisis financiera y el fuerte impacto de la misma en España han propiciado la introducción de diversas reformas sobre los mercados, algunas de ellas de gran calado. En el marco del Plan E, el Gobierno español ya articuló en 2008 una serie de medidas de apoyo al sistema financiero, tales como la creación del Fondo de Adquisición de Activos Financieros, destinado a la compra de activos financieros de la máxima calidad emitidos por las entidades de crédito y los fondos de titulización[128], el refuerzo de la protección a los inversores y los depósitos mediante el aumento del importe máximo garantizado por los Fondos de Garantía de Depósitos hasta los 100.000 euros por depositante o el establecimiento del aval del Estado a las nuevas emisiones de renta fija por parte de las entidades de crédito[129].

En este mismo plano de medidas destinadas a contener el deterioro de las entidades financieras se inscribió, ya en 2009, la reinterpretación de la Circular 4/2004 del Banco de España en materia de riesgo de crédito. Esta Circular regulaba las provisiones de carácter anticíclico, ideadas como un mecanismo de salvaguardia para las entidades en previsión de contextos críticos como el actual. Del mismo modo, las provisiones anticíclicas sirvieron también para contener posibles excesos en la concesión de crédito y la oferta monetaria en circulación. Sin embargo, una vez desatada la crisis, este tipo de requerimientos dejaron de ser una salvaguardia y comprometían las perspectivas de viabilidad de las entidades. En este contexto, el Banco de España envió en julio de 2009 una comunicación a la patronal bancaria relativa a la reinterpretación de los requerimientos en materia de provisiones para insolvencias. La reforma aboga por un mejor tratamiento de los préstamos hipotecarios cuya ratio LTV (*loan to value*) supera el 80 por 100; esto es, los más arriesgados. Hasta ese momento, a este tipo de préstamos se les aplicaba un calendario exigente por el cual se obligaba a las entidades a dotarse de una provisión por la totalidad del riesgo una vez transcurridos dos años desde la entrada en mora del deudor. Con la nueva interpretación, se continúa aplicando

128. La dotación inicial del Fondo de Adquisición de Activos Financieros es de 30.000 millones de euros, ampliable a 50.000 millones de euros.

129. Véase Memoria CES 2008, capítulo I.3.1, recuadro I.5 sobre medidas financieras del Plan E.

este mismo calendario a los préstamos, pero no sobre la totalidad del crédito dudoso sino solamente sobre el importe del riesgo que exceda el 70 por 100 del valor de tasación de la garantía. En consecuencia, se esperaría una menor necesidad de dotación de las provisiones por deterioro de los activos, aliviando la cuenta de resultados de las entidades y liberando recursos inyectables en forma de crédito[130].

Otra modificación reguladora que también ha tenido un impacto destacado sobre las entidades financieras fue la inclusión de los acuerdos de refinanciación en la reforma de la Ley Concursal, abordada por Real Decreto-Ley 3/2009, de 27 de marzo. Con ello, se facilita y estimula la adopción de acuerdos de refinanciación, destinados a ampliar el crédito o modificar las obligaciones del deudor, típicamente en la forma de una prórroga de su vencimiento. Estos acuerdos están condicionados a la aprobación de planes de viabilidad que garanticen la actividad del deudor en el corto y medio plazo. El efecto principal de esta medida es una mayor protección de los derechos de crédito del sector bancario, al despejar las trabas en la renegociación de las deudas, ahora dotadas de una mayor seguridad jurídica.

En paralelo a estas medidas, se han lanzado iniciativas que, más allá de intentar sortear los peores efectos inmediatos de la actual coyuntura, afectan a cuestiones de fondo tales como la capacidad de los agentes de protegerse ante los riesgos o bien la propia organización del mercado y su modelo de negocio. La finalidad compartida es, en todo caso, la de encaminarse hacia la recapitalización y fortalecimiento de los recursos propios de las entidades, así como generar ganancias de eficiencia.

En este sentido se enmarca la constitución del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), aprobado por el Real-Decreto Ley 9/2009, de 26 de junio, y que en compañía de los tres Fondos de garantía de depósitos, debía ayudar a gestionar los procesos de reestructuración de las entidades de crédito a fin de reforzar la solidez de los recursos propios de las mismas[131]. La dotación del FROB es de 9.000 millones de euros, repartidos entre los Presupuestos Generales del Estado (6.750 millones) y los Fondos de Garantía de Depósitos (2.250 millones). En principio, la intervención del FROB quedaba subordinada a la búsqueda de soluciones privadas por parte de las propias entidades de crédito y sólo ante la inviabilidad manifiesta de estas soluciones, el FROB iniciaría su intervención en la reestructuración de la entidad. Una parte importante de los planes de reestructuración de las entidades contempla medidas de apoyo a la fusión o absorción entre entidades de probada solvencia, así como la introducción de cambios en

FROB

130 Se esperaría asimismo que con esta regulación más permisiva se redujera el ritmo de canjes de activos o refinanciaciones destinadas a reducir el impacto de la morosidad en las entidades; E. Menéndez Alonso, "La regulación del sistema bancario español. El impacto de las últimas reformas", *Boletín Económico del ICE*, 2984, 1-15 marzo 2010, págs. 29-30.

131. Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio de 2009, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. Para un análisis más detallado, véase CES, *Revista CAUCES*, núm. 10, otoño 2009, págs. 20 y ss.

la gestión que mejoren la organización y el control interno de la entidad. En todo caso, la integración de entidades se condiciona a que el balance total inicial de la entidad resultante sea superior, al menos en una cuarta parte, al balance de la mayor de las entidades participantes en la fusión. Por otro lado, la integración deberá suponer una mejora de eficiencia efectiva requiriéndose que alcance, al menos, el estándar fijado por la media de las 15 entidades más competitivas del sector. En enero de 2010, la Comisión Europea dio luz verde a las ayudas del FROB para el sector, fijando como límite temporal para su actuación el 30 de junio de 2010. En este sentido, se han expresado dudas acerca de la eficacia de una medida con un plazo de aplicación tan corto y, en todo caso, insuficiente para lo requerido por un proceso de reestructuración del sector como el que se propone[132]. De hecho, la propia Comisión advirtió en relación a este extremo y abrió la posibilidad a una prórroga del FROB, condicionada en todo caso a una nueva aprobación por su parte.

Las cajas de ahorro se sitúan en el centro del debate sobre el tamaño y organización del mercado financiero español. Representan alrededor de la mitad del negocio bancario (en 2009, las cajas representaban el 42,2 por 100 del negocio bancario, frente al 53,9 por 100 de los bancos[133]) y sufren también una mayor exposición a los riesgos asociados a la actual coyuntura, viéndose más afectadas por la morosidad que los bancos y comprometidas por un proceso de expansión que ha llevado, en algunos casos, al sobredimensionamiento de entidades y sucursales[134]. Las cajas de ahorro son entidades con características especiales que no gozan de las mismas posibilidades que los bancos a la hora de afrontar determinados escenarios económicos. Los bancos, en tanto que son sociedades participadas por acciones, pueden utilizar las ampliaciones de capital para capitalizarse y vigorizar los balances con recursos propios a fin de potenciar su solvencia y liquidez. Sin embargo, la naturaleza de las cajas impide la ampliación de capital o la generación de títulos de deuda, con lo que solamente pueden optar por la bancarización —esto es, perdiendo las señas de identidad de las cajas, y en especial su vertiente de obra social— o las fusiones como forma de hacer frente a las dificultades de mercado.

A pesar de las sinergias que se podrían generar, la fusión de cajas situadas en regiones distintas plantea problemas, fundamentalmente de orden político, que complican su utilización en el actual proceso de reestructuración del mercado. El

132. Según lo expresado por Santiago Carbó en su comparecencia ante la Comisión de trabajo para la elaboración de la Memoria 2009 del CES.

133 El 3,9 por 100 restante corresponde a las cooperativas de crédito. La cuota de mercado se ha calculado de acuerdo a las cifras de activo de las entidades de crédito a diciembre de 2009 (todavía provisionales), Banco de España, *Boletín Estadístico*, febrero de 2010, cuadro 4.A, pág. 46.

134. Entre 2001 y 2009, el crecimiento de las entidades de crédito, medidas por el número de sucursales, fue notable, del 14,6 por 100. Entre ellas, la expansión fue mayor en las cajas de ahorro (22,5 por 100), frente al 1,6 por 100 de los bancos. En ambos casos, 2008 marcó un punto de inflexión del crecimiento de la red de sucursales, de forma que en 2009 —de nuevo desde 2004— ha disminuido el número de sucursales. Banco de España, *Boletín Estadístico*, febrero de 2010, cuadro 4.47, pág. 72.

arraigo regional de las entidades, expresado en la presencia de las autoridades regionales en sus órganos de gobierno o la existencia de prerrogativas regulatorias, hace difícil que las comunidades autónomas decidan perder voluntariamente el control sobre las cajas instaladas en su territorio. Para sortear este tipo de obstáculos, se han propuesto medidas como la reducción del derecho de voto de los representantes políticos desde el 50 por 100 máximo actual hasta el 25 por 100, o la supresión del derecho a veto de las comunidades autónomas.

Ante las dificultades que plantea este tipo de opción, la aparición de los Sistemas Institucionales de Protección (SIP) como fórmula sustitutiva abrió una nueva posibilidad a la conciliación de los intereses políticos presentes en las cajas con lo económicamente óptimo. Los SIP constituyen fórmulas de cooperación, concretadas en un sistema común de información, contabilidad y auditoría, que permiten compartir la liquidez y el riesgo de crédito entre las entidades asociadas. Las condiciones y características de los SIP se encuentran reguladas mediante la Circular 3/2008 del Banco de España, de 22 de mayo, que en su norma decimoquinta transpone la Directiva 2006/48/CE[135], así como por el Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras. El contrato del SIP debe regular la relación entre las distintas entidades asociadas que, en todo caso, mantendrían sus sedes sociales y regímenes fiscales, sus mercados característicos y la decisión sobre la obra social. De este modo, queda protegida la vinculación de las cajas participantes a su ámbito territorial propio, así como las competencias de las instituciones autonómicas sobre las mismas. Las cajas rurales han sido las primeras en avanzar hacia los SIP. En diciembre de 2009, el Banco de España dio luz verde al primer SIP, conformado por las cajas rurales Cajamar, Caja Campo, Caja Casinos y Caixa Albalat[136].

135. El Banco de España verificará, a solicitud de al menos dos tercios de las entidades que integren dichos sistemas, el cumplimiento de los requisitos anteriores y podrá condicionar la autorización de la aplicación de la ponderación del 0% indicada —esto es, no habrá necesidad de realizar nuevas provisiones por el riesgo de los créditos—, a que las entidades acogidas al sistema queden vinculadas entre sí por las instrucciones vinculantes de los organismos de gestión del propio sistema a efectos de asegurar la liquidez y solvencia del mismo. Si la solicitud no ha sido resuelta transcurridos tres meses desde su presentación completa, las entidades podrán aplicar la ponderación indicada en este apartado a las demás entidades solicitantes. c) que el sistema pueda otorgar el apoyo necesario con arreglo a su cometido, con cargo a fondos disponibles para ello de forma inmediata. d) que el sistema cuente con mecanismos adecuados, establecidos de manera uniforme para el seguimiento y la clasificación de los riesgos, que ofrezcan una visión exhaustiva de la situación de riesgo de todos los miembros individuales y del sistema en su conjunto, teniendo en cuenta las posibilidades de vinculación entre las diferentes exposiciones. Además, el sistema debe controlar de manera específica y adecuadamente las exposiciones en situación de incumplimiento e) que el sistema efectúe su propia evaluación de riesgos y la comunique a sus miembros.

136. En marzo de 2010, el Banco de España dio luz verde a la integración de Caja Duero y Caja España; Caixa Catalunya, Caixa de Manresa y Caixa Tarragona; Caixa de Manlleu, Caixa Sabadell y Caixa de Terrassa.

Turismo

Durante décadas, el sector turístico ha constituido una actividad clave para la economía española al contribuir a generar empleo y propiciar el desarrollo de algunas regiones, sin contar con el fuerte efecto multiplicador que posee el sector sobre el resto de sectores económicos. Asimismo, el persistente superávit en la cuenta de servicios turísticos ha permitido financiar el déficit de otras partidas de la balanza de pagos necesarias, primero, para la modernización económica del país en la segunda mitad del siglo pasado y, posteriormente, para el crecimiento económico sostenido de los últimos años. De esta forma, España ha logrado consolidar una posición de liderazgo mundial que la sitúa como tercer destino mundial en número de visitantes y segundo en términos de ingresos[137]. Sin embargo, el sector se encuentra actualmente inmerso en un momento de transición marcado por el reto de la sostenibilidad. A su vez, esta cuestión estructural y de largo plazo se mezcla con las dificultades que atraviesa el sector como consecuencia de la crisis económica que afecta no tan sólo a España sino también a la mayor parte de mercados emisores.

De este modo, en 2009 se registró la llegada de 52.231.099 turistas internacionales, lo que representó un 8,7 por 100 menos que en el año anterior. Reino Unido continuó aportando el mayor número de visitantes, un 25,5 por 100 del total, seguido de Alemania (17,1 por 100) y Francia (15,2 por 100). El gasto total de los turistas internacionales alcanzó los 48.242 millones de euros, lo que supuso una caída del 6,7 por 100 respecto a 2008. Sin embargo, el gasto medio diario (96 euros) creció ligeramente, un 0,3 por 100, de la misma forma que el gasto medio por persona (926 euros) creció ligeramente un 2,2 por 100[138]. Por su parte, los residentes españoles realizaron hasta el mes de noviembre 159,4 millones de viajes, lo que revela una gran estabilidad con el registro del año pasado (aumento del 0,6 por 100). De estos desplazamientos, el 92,6 por 100 fueron interiores (un 0,2 por 100 menos que en 2008), mientras que el 7,4 por 100 restante tuvieron como destino el extranjero (incremento del 5,9 por 100)[139].

137. Según las cifras de la Organización Mundial del Turismo (OMT), Francia y Estados Unidos son los dos países que, en 2008, recibieron más visitantes que España. Por su parte, Estados Unidos adelanta a España en ingresos recibidos; OMT, *Tourism Highlights. 2009 Edition*. Entre el grupo de líderes, España es el país que registra una posición más alta en el índice de competitividad turística que elabora el Foro Económico Mundial. Sin embargo, de entre las distintas componentes del índice, España presenta una posición mejorable en cuanto a "marco regulatorio", que incluye aspectos como las barreras regulatorias a la creación de empresas en el sector, la sostenibilidad medioambiental o la seguridad; World Economic Forum, *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2008. Balancing Economic Development and Environmental Sustainability*.

138. Instituto de Estudios Turísticos (IET), *Frontur. Movimientos turísticos en fronteras*, diciembre 2009.

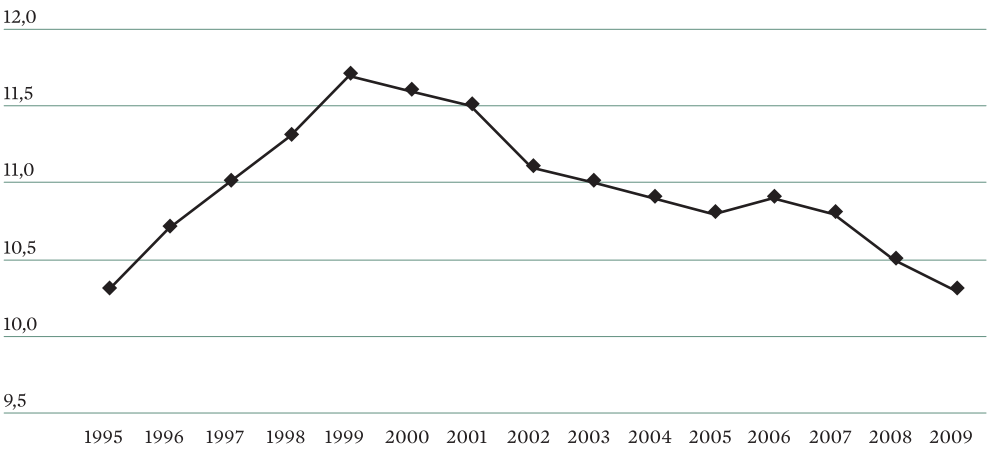
139. IET, *Familitur. Encuesta de Movimientos Turísticos de los Españoles*, noviembre 2009. Estas tendencias se correponden con el diagnóstico realizado por la OMT. Esta organización estima un descenso del 4 por 100 en los viajeros internacionales, mientras que los ingresos mundiales por turismo han disminuido un 6 por 100. Se trata de un efecto consistente con lo sucedido en anteriores crisis, en las que los consumidores tendieron a realizar desplazamientos más modestos, más cortos y más cercanos al lugar de origen; "International Tourism Outlook 2010: On track for a rebound", *UNWTO News*, 1/2010, pág. 5.

Algunos otros indicadores aportan más indicios sobre las dificultades por las que atraviesa el sector en la actualidad. De este modo, en 2009 disminuyó la tasa de ocupación hotelera con respecto a 2008 en un 4,3 por 100[140]. Los descensos se produjeron en todos las categorías de establecimientos, pero resultaron mucho más acusados en las superiores; por ejemplo, la caída fue del 10,6 para los hoteles de cinco estrellas. Ante esta situación, el sector parece haber reaccionado con un descenso de los precios. En este sentido, la tarifa media diaria disminuyó un 4,3 por 100 en 2009. Asimismo, los ingresos por habitación disponible cayeron un 12,9 por 100 y disminuyeron, por tanto, más que la ocupación, con lo que se reforzaría el argumento de que el sector intentó competir vía precios a la luz de la crisis pero a costa de una caída de la rentabilidad en el sector[141].

Más allá de estos resultados de carácter coyuntural, algunos otros datos evidencian la situación de desgaste del sector turístico en los últimos años. Así, la participación del turismo en el PIB (gráfico I-13) ha disminuido, de forma gradual pero constante, a lo largo de la última década.

Pérdida de peso relativo del turismo

GRÁFICO I-13. PARTICIPACIÓN DEL TURISMO EN EL PIB, 1995-2009
(Porcentaje sobre el total)

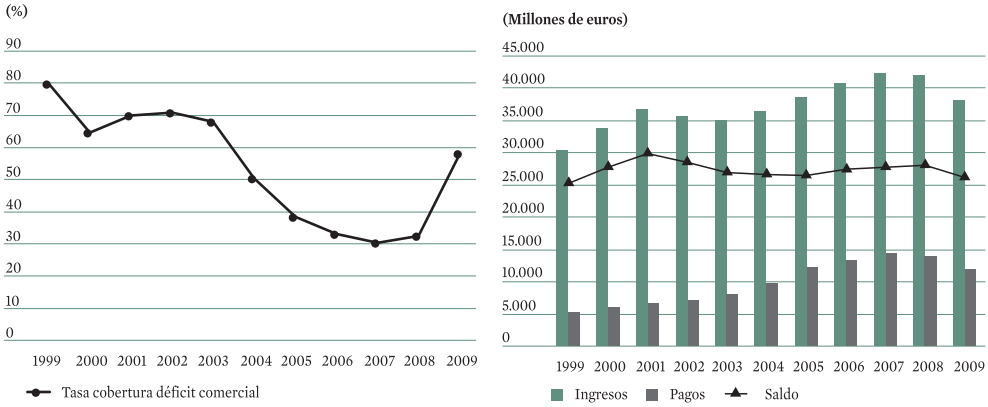


Fuente: INE, *Cuenta Satélite del Turismo de España*.

140. La cifra corresponde a la variación interanual media de los doce meses y recoge los datos correspondientes a ocupación hotelera solamente. Los hoteles representan el 58,1 por 100 del total de establecimientos turísticos. INE, *Encuesta de ocupación hotelera*.

141. De nuevo, las cifras corresponden a la variación interanual media de los doce meses. INE, *Ingresos por habitación disponible* y *Tarifa media diaria nacional*.

GRÁFICO I-14. CUENTA DE TURISMO EN LA BALANZA DE PAGOS, 1999-2009



Fuente: INE.

Además, y si exceptuamos el dato extraordinario correspondiente a 2009, en que el superávit de la sub-balanza de turismo y viajes cubrió un 57,7 por 100 del déficit comercial, el saldo positivo turístico cada vez financia una menor parte de este déficit (gráfico I-14, A). Sin embargo, esto no se debe tanto al deterioro de la cuenta de turismo de la balanza de pagos, que mantiene unos saldos estables (gráfico I-14), como al desequilibrio cada vez mayor del resto de partidas.

En realidad, la situación de transición del sector turístico y su reposicionamiento en el conjunto de la economía española se insertan en la reflexión, aún más ambiciosa, sobre el reto de un modelo sostenible de turismo. En los comienzos del desarrollo turístico de masas en España, la calidad ambiental no constituía una preocupación. Fueron los años del desarrollismo y posteriores, en los que se implantaron infraestructuras turísticas masivas que permitieron maximizar la entrada de turistas y los servicios proporcionados a estos. De este modo, el éxito del modelo turístico español dejó en un segundo plano la gestión integrada de la estructura territorial, los valores ambientales y la relación de ambos con el desarrollo de la actividad turística.

Agotamiento de modelo turístico

Así, desde hace algunos años aparecen con claridad los signos de agotamiento de este patrón sectorial, mayormente dirigido al turismo de masas —y por tanto abocado hacia una estrategia de bajos costes y, en consecuencia, una provisión de bajo valor añadido—, la estacionalidad y el monocultivo dependiente del "sol y playa"[142]. De hecho, las comunidades autónomas de

142. Fundación 1.º de Mayo (2009), *Reflexiones y propuestas para el cambio de modelo productivo en España*, pág. 63.

Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía, Baleares y Canarias concentran en la actualidad el 67,2 por 100 de la oferta de plazas de alojamiento[143].

Como se ha apuntado anteriormente, la actual crisis económica ha obligado a exacerbar algunas de las características más discutibles de este patrón, haciendo que, ante la creciente competencia global, el sector haya optado por atraer a los turistas mediante ofertas con descuentos en los precios. Tales reducciones de precios en los paquetes turísticos conllevan en muchos casos la disminución de la calidad de los servicios en los establecimientos, además de suponer una reducción de la capacidad inversora en renovación y mantenimiento de las plazas hoteleras que conllevan la disminución de la rentabilidad privada y social del turismo. En última instancia, el deterioro de los destinos da lugar a fenómenos como la elevada rotación de la propiedad de los negocios turísticos, cambios en el uso de inmuebles turísticos a residenciales o la tendencia hacia una oferta cada vez menos diferenciada; todos ellos contrastables en ciertos segmentos del sector en España en los últimos años[144]. La propia demanda turística internacional empieza a reaccionar al agotamiento de este modelo de oferta. Así, el número de visitantes se mantiene estable en los últimos años, pero virando hacia otros segmentos de oferta en detrimento de los destinos más tradicionales de sol y playa.

En este contexto de riesgo de obsolescencia en el sector, cobra una relevancia especial la estrategia pública de inversión y mantenimiento en los bienes públicos y semipúblicos que se utilizan en la industria turística. Uno de los principales objetivos en este sentido es lograr la implicación de los agentes privados en tales inversiones, haciendo que éstos internalicen las externalidades negativas de la explotación turística. Sin embargo, la estructura de incentivos complica que esto pueda producirse. De un lado, la inversión pública se encuentra condicionada por la estructura competencial del turismo en España. Al tratarse de una competencia esencialmente autonómica, la coordinación horizontal de las políticas turísticas resulta esencial a la hora de establecer objetivos a largo plazo. Una mayor complicación tiene que ver con el nivel local en particular. En este sentido, la aplicación de ciertas políticas orientadas hacia la sostenibilidad y el equilibrio del territorio choca a veces con los intereses de los ayuntamientos, que perciben estas medidas como una amenaza a sus competencias y una merma en sus fuentes de ingresos[145].

Por otro lado, el papel de los agentes privados ante las externalidades negativas no suele estar regulado, con lo que las administraciones vienen adoptando en los últimos años políticas destinadas a limitar el impacto ambiental de la actividad turística. Tales políticas pueden ser agrupadas en dos tipos. El primero de ellos estaría basado en

143. La cifra corresponde a diciembre de 2009; INE, *Encuesta de Ocupación en Alojamientos Turísticos*.

144. M. González Hernández *et al*. (2006), "Obsolescencia y políticas de renovación medioambiental en el sector turístico", *Cuadernos Económicos de ICE*, 71, pág. 156.

145. J. F. Vera Rebollo y C. J. Baños Castiñeira (2004): "Turismo, territorio y medio ambiente. La necesaria sostenibilidad", *Papeles de Economía Española*, 102, págs. 280-281.

aplicar al sector restricciones legales o cuantitativas, limitando el volumen de servicios que puede proporcionar un destino o territorio. El segundo tipo de políticas buscaría adaptar los incentivos de los agentes a través de distintos instrumentos. Entre estos, se puede optar en primer lugar por los impuestos turísticos, que han sido frecuentemente utilizados por las corporaciones locales como mecanismo de financiación del gasto público. Aunque a corto plazo pueda ser percibida como una medida que reste competitividad a los destinos turísticos, los impuestos deberían incentivar la reconversión de los productos turísticos hacia una mayor calidad ambiental y un valor añadido superior. Por otro lado, la estructura impositiva también puede favorecer las inversiones si se aplican desgravaciones especiales a destinos turísticos emergentes o zonas geográficas sin actividades económicas alternativas. En segundo lugar, los incentivos son reconducibles mediante el establecimiento de normas de calidad o similares (determinación de espacios libres por habitación o plaza, regulación de materiales e insumos para la construcción, especificaciones arquitectónicas, requerimientos topológicos, etc.). Finalmente, existe la alternativa de los derechos transferibles, con los cuales se lograría una asignación más eficiente del impacto medioambiental del turismo.

En todos los casos, sin embargo, resulta óptimo combinar estas políticas con un abordaje estratégico del reposicionamiento de la oferta del sector. Ahí deberían ser tratados aspectos como la diferenciación del producto, la ordenación y planificación del territorio o la formación del capital humano empleado en el sector[146].

Políticas de turismo sostenible

La adopción de políticas consensuadas que conduzcan hacia la sostenibilidad en el sector no es fácil. A nivel global, hay que tener en cuenta el papel clave del sector a la hora de facilitar el crecimiento económico de algunos países en desarrollo, tal y como se subrayó en la cumbre del G-20 celebrada en Londres en abril de 2009, lo que lleva a intereses divergentes en los foros internacionales. Además, el tamaño empresarial pequeño que caracteriza al sector, y que es un factor especialmente presente en el caso español, tampoco facilita las actuaciones consensuadas[147]. Con todo, algunos de los retos futuros que solamente son gestionables a nivel global son los que precisamente suponen una mayor amenaza para las perspectivas futuras del sector. En este sentido, cabe apuntar tan sólo a la mutua dependencia entre la industria turística y la sostenibilidad climática

146. En relación al factor trabajo, cabría recordar el papel del turismo como fuente de empleo para colectivos poco cualificados o de más difícil empleabilidad —mujeres, jóvenes en búsqueda de un primer trabajo, etc. Reconociendo esta capacidad, desde el sector se plantea la necesidad de dar cabida a otros segmentos más especializados y de mayor cualificación. E. Yunis, "Tourism and Employment: an overview by UNWTO", Comunicación presentada en la *Fifth UNWTO International Conference on Tourism Statistics*, Bali, 30 marzo-2 abril 2009.

147. La OMT señala que en España, el 99,8 por 100 de las empresas representadas en el sector tienen menos de 100 trabajadores. *Ibidem*, pág. 4.

que se puso de relieve de nuevo tras la Cumbre de Copenhage. Así, la industria es altamente sensible al calentamiento global, pero también es a su vez responsable de un 5 por 100 de las emisiones de CO_2, básicamente a causa del tráfico aéreo[148]. Más allá de esto, los foros mundiales especializados abogan por el desarrollo de nuevos productos y servicios turísticos, creadores de más y mejor empleo, con efectos de arrastre sobre el resto de sectores, y preservando los niveles de competitividad y sostenibilidad. En relación a este último aspecto, la Organización Mundial del Turismo (OMT) organizó, en enero de 2010 y en el marco de la Feria Internacional de Turismo (FITUR) un encuentro específico para la búsqueda de soluciones energéticas eficientes en el sector hotelero, que es responsable de un 21 por 100 de las emisiones de CO_2 en el sector.

A nivel nacional, los objetivos de sostenibilidad están presentes desde hace años en las regulaciones que afectan al sector turístico. El Plan de turismo español horizonte 2020, firmado a finales de 2007, supuso en este sentido una ambiciosa revisión a largo plazo del sector y que debía empezar a materializarse mediante el Plan Estratégico 2008-2012. Reconociendo el liderazgo mundial del turismo español, el Plan abogaba por el refuerzo de la competitividad. Para ello, se fijaron como objetivo la recualificación de los destinos turísticos maduros, el fomento de la desestacionalización mediante la creación de nuevas categorías de producto capaces de operar durante todo el año, la planificación de los destinos turísticos mediante un modelo de corresponsabilidad público-privada y de participación social, materializada en la creación del Consejo Español del Turismo (CONESTUR)[149].

Si bien el Plan puede considerarse, por su alcance, el esfuerzo más importante, ya se habían producido con anterioridad algunas medidas en la misma dirección apuntada por él. Así, en 2005 se implantó el Fondo Financiero del Estado para la Modernización de las Infraestructuras Turísticas (FOMIT)[150]. El objetivo de este fondo era el apoyo financiero a los planes de renovación y modernización de destinos turísticos maduros —preferentemente, los del litoral— y hasta 2008 había aportado 421 millones de euros a las administraciones locales, que eran las responsables de su gestión[151].

148. El llamamiento por parte de la OMT a la reflexión en relación a este asunto ya se produjo en 2007 en Davos (*Davos Declaration. Climate change and Tourism, Responding to global challenges*, octubre de 2007) y ha sido ratificado en 2009 en la 18.ª sesión de su Asamblea General, celebrada en Astana (Kazakhstan) en el mes de octubre.

149. Plan del Turismo Español Horizonte 2020. Documento Ejecutivo.

150. Real Decreto 721/2005, de 20 de junio, por el que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros.

151. Con todo, la complicada renovación del FOMIT correspondiente a 2009 ha puesto de manifiesto los problemas competenciales latentes en la gestión del sector turístico. En este contexto se enmarca la interposición, por parte de la Xunta de Galicia, de un conflicto de competencias contra el Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la inicitiva de modernización de destinos turísticos maduros. Finalmente, tras la sentencia del Tribunal Constitucional STC 200/2009, de 28 de septiembre, el Estado y las comunidades autónomas acordaron traspasar a estas últimas la capacidad decisoria sobre el FOMIT.

La actual coyuntura de crisis económica ha acelerado la puesta en práctica de estos objetivos de reconversión sectorial bajo el criterio de sostenibilidad. De hecho, las medidas aprobadas más recientemente formulan de un modo más explícito los objetivos de sostenibilidad y ecoeficiencia. Así, el Plan FuturE, acordado por el Consejo de Ministros el 24 de julio de 2009[152] fue articulado con el objetivo de financiar cualquier mejora relacionada con la sostenibilidad, accesibilidad y calidad en los servicios ofrecidos en el sector turístico, favoreciendo la implantación de nuevas tecnologías e innovación a fin de situar al sector a la vanguardia del uso racional de energía, la utilización de energías renovables, la reducción de la huella hídrica y la gestión de residuos. En 2009, el Plan contó con una dotación de 500 millones de euros instrumentados a través del ICO y en marzo de 2010 se aprobó la renovación del Plan, dotado con 400 millones de euros destinables a la financiación de proyectos de hasta 2 millones de euros.

Estas políticas se complementan con el Plan Renove de Turismo, aprobado a finales de 2008[153] en el marco del Plan E y destinado a ofrecer líneas de financiación al sector turístico para acometer proyectos de renovación, reforma y mejora de instalaciones turísticas. Los beneficiarios del plan son las empresas hoteleras y de alojamiento turístico, los establecimientos de restauración, las agencias de viajes y los establecimientos de oferta turística complementaria, para los que se ofrecen préstamos a un tipo de interés fijo del 1,5 por 100 y canalizados a través de una línea específica de crédito del ICO. La naturaleza del Plan Renove es en buena medida dual, existiendo el riesgo de que, en algún momento, ésta pueda tornarse conflictiva. Así, por un lado se cubren los aspectos de sostenibilidad al quedar priorizados los proyectos que incrementen el valor añadido del producto turístico. Pero por otro lado, está también presente el carácter anticíclico, en tanto que se persigue reanimar la actividad constructora y de las industrias auxiliares relacionadas con la modernización de las infraestructuras turísticas. No está claro que la emergencia impuesta por el segundo objetivo sea consistente con una visión de sostenibilidad a largo plazo que, de forma inmediata, pueda suponer algún coste al sector. Con todo, el éxito del Plan ha sido incontestable, ya que la dotación inicial del Plan, de 400 millones de euros, quedó agotada en un mes desde su puesta en marcha. En febrero de 2009 se aprobó una ampliación de 600 millones más.

Según los datos aportados por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, el Plan FuturE dispuso en 2009 de 393,5 millones de euros de su dotación de 500 millones, con los cuales se financiaron 1.426 operaciones. El importe medio de las mismas fue de 275.955 euros y tres cuartas partes de las solicitudes provinieron de la hostelería.

152. Resolución de 27 de agosto de 2009, de la Secretaría de Estado de Turismo, por la que se publica el Acuerdo por el que se instruye al Instituto de Crédito Oficial para la apertura de una línea de crédito para la mejora de la sostenibilidad del sector turístico Plan FuturE; BOE 9 de septiembe.

153. Resolución de 26 de noviembre de 2008 de la Secretaría de Estado de Turismo, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de noviembre de 2008, por el que se establece la normativa reguladora de los préstamos previstos en el Plan Renove Turismo; BOE 1 de diciembre.

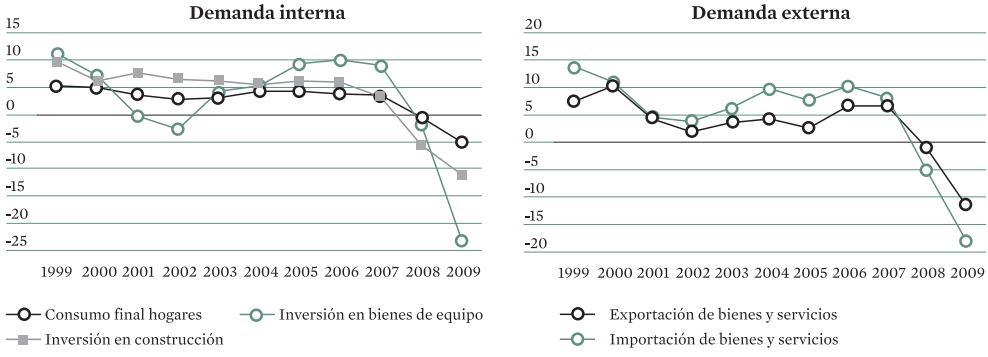
Por su parte, el Plan Renove agotó completamente su dotación, generando más de 2.115 millones de euros de inversión inducida. Los fondos se repartieron en 3.622 operaciones, con un importe medio de 275.945 euros y en un 81,6 por 100 solicitadas por el sector hostelero.

Con todo, cabe matizar que el impacto real de estos fondos puede tardar todavía algunos meses en hacerse notar, ya que el plazo de ejecución que se contempla en los créditos —un máximo de dos años en el Plan FuturE y en el Plan Renove; cuatro en el FOMIT— está posibilitando que el sector aplace el inicio de las inversiones a un contexto económico más favorable.

3.3. AGREGADOS DE LA DEMANDA

Los agregados de la demanda mostraron en 2009 un notable deterioro respecto al año anterior, registrando todos ellos, con la única excepción del consumo de las Administraciones públicas, caídas en términos interanuales. Tanto el gasto en consumo de los hogares, como la formación bruta de capital intensificaron el ajuste iniciado al comienzo de la crisis, de forma que la demanda interna acabaría detrayendo 6,4 puntos porcentuales al PIB. En línea con dicho deterioro, las importaciones en términos reales cayeron de manera significativa, por encima incluso que las exportaciones, produciéndose, por segundo año consecutivo, una aportación positiva del sector exterior a la economía española, de 2,8 puntos en esta ocasión. La consiguiente disminución del déficit comercial, junto al menor saldo negativo de la balanza de rentas y de transferencias, tuvo como resultado una nueva reducción de la necesidad de financiación de la economía española frente al exterior, hasta situarse en el –4,7 por 100 del PIB (gráfico I-15).

GRÁFICO I-15. AGREGADOS DE LA DEMANDA, 1999-2009
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

3.3.1. Demanda interna

A lo largo de 2009 la demanda interna empeoró su comportamiento con respecto al año anterior, cuando comenzó su intensa desaceleración como consecuencia de la corrección de los desequilibrios acaecidos en la fase expansiva de la economía española y de la crisis financiera internacional. De una sustracción al crecimiento del PIB de 0,5 puntos en 2008, se pasó a una aportación negativa de 6,4 puntos, motivada por el comportamiento desfavorable del consumo de los hogares y, especialmente, de la inversión en bienes de equipo y construcción. Si bien el panorama para el conjunto del año 2009 es claramente adverso, cabe reseñar que en el tercer y cuarto trimestre se ha producido un cambio de tendencia con respecto a periodos anteriores, pues en estos la demanda nacional ha reducido progresivamente su carácter negativo, pasando de detraer 7,4 puntos al crecimiento del PIB en el segundo trimestre, a 5,3 en el cuarto. Igualmente, para 2010 las previsiones auguran una continuación de esta dinámica con una reducción de tan sólo 1,3 puntos porcentuales.

Consumo

En relación al gasto en consumo final, este ha tenido un comportamiento claramente negativo durante este año, pasando de una variación anual del 0,9 por 100 en 2008 a una del –2,7 por 100 en 2009, teniendo que esperar, según las previsiones oficiales, a 2010 para volver a tener un crecimiento positivo, del 0,3 por 100 (gráfico I-16). Tal y como sucedió el año anterior, mientras el sector público siguió aumentando su gasto aunque en menor medida que en años anteriores, el deterioro se concentró en el gasto de los hogares, con un descenso del 5,0 por 100. En este caso el segundo trimestre marcó el peor dato, con un retroceso del 6,0 por 100, mientras que en el cuarto trimestre la disminución se redujo al 3,5 por 100, esperándose para 2010 una caída del 0,1 por 100. Esto último contribuiría a un ligero incremento en el consumo final del 0,3 por 100.

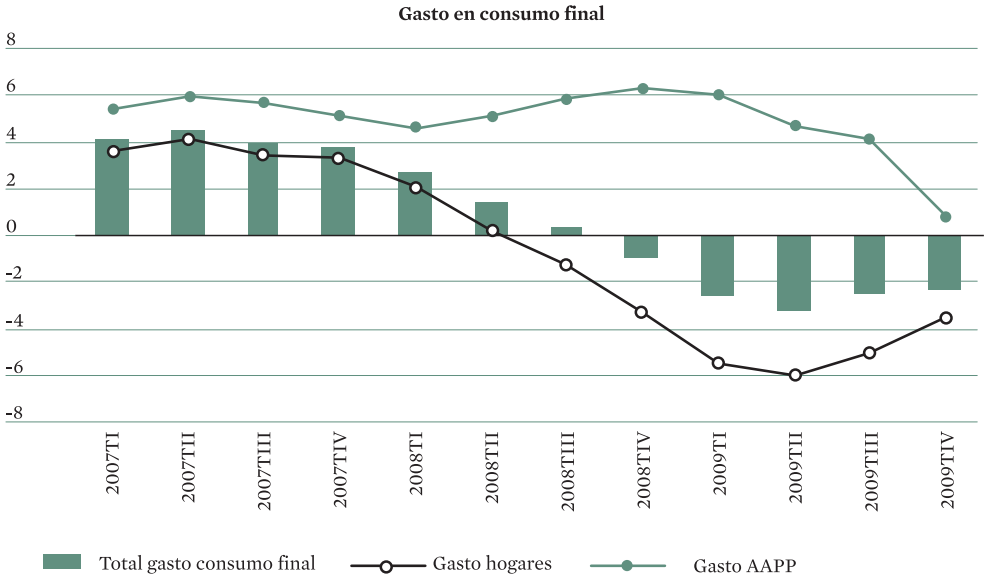
Indicadores de consumo

La mayoría de los indicadores de consumo coinciden en que a partir del segundo trimestre de 2009 se inició una progresiva amortiguación en el deterioro del gasto, con visos de continuar a lo largo de 2010. A este cambio de dinámica contribuyeron la mejora de la confianza del consumidor, la menor destrucción de empleo, la reducción de la carga financiera asociada a las bajadas de tipos de interés o la recuperación de la riqueza financiera.

El indicador sintético de consumo[154] se contrajo el 1,8 por 100 en 2009 (–4,4 por 100 en el primer trimestre), pero en el primer trimestre de 2010 ya se ha incrementado en un 1,4 por 100. En el caso del índice de ventas al por menor, este descendió un

154. 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.

GRÁFICO I-16. CONSUMO FINAL, 2007-2009
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

5,4 por 100 en 2009, mostrando una caída del 8,2 por 100 en el primer trimestre de dicho año, mientras que en el cuarto trimestre y en los dos primeros meses de 2010 se redujo un 2,7 y 0,9 por 100 respectivamente. A su vez, el indicador de ventas interiores de bienes y servicios de consumo registró una bajada del 9,2 por 100 en 2009, y en los mismos periodos que en el anterior caso unas variaciones del –13,1, –4,3 y 1,6 por 100. Por otra parte, el Índice de Producción Industrial de bienes de consumo filtrado registró un descenso del 8,2 por 100 en 2009, produciéndose en este caso una importante mejora relativa en el cuarto trimestre, una bajada del 1,7 por 100, motivada especialmente por el comportamiento en este mismo trimestre de los bienes de consumo duradero, gravemente afectados por la crisis, que pasaron del –32,1 en el primer trimestre al –15,5 por 100 en el cuarto.

Otros indicadores relativos a los bienes de consumo son la cifra de negocios de esta industria y el índice de entrada de pedidos, teniendo ambos un comportamiento similar. En 2009 han rondado un descenso del 10 por 100, experimentando en el cuarto trimestre una considerable reducción del deterioro (–6,1 y –6,7 por 100 respectivamente), en gran parte debido de nuevo, sobre todo en el primer indicador, al comportamiento de los bienes de consumo duraderos.

La leve mejoría de la economía española en lo referente al gasto a lo largo de 2009 se hace especialmente visible en el indicador de matriculaciones de automóviles proporcionado por la Dirección General de Tráfico, ya que de una caída del 43,5 y 33,8 por 100 en

los dos primeros trimestres, se pasó de manera abrupta a un alza del 29,8 en el cuarto trimestre de 2009, lo que redujo la variación para el conjunto del año al –18,1 por 100, y del 44,7 por 100 en el primero de 2010. En este sentido han resultado fundamentales las ayudas a las compras de automóviles incluidas en el Plan E. Finalmente, la confianza de los hogares en su condición de consumidores, según el indicador publicado por la Comisión Europea, habría experimentado una mejora con relación a 2008 a través de un continuado incremento de la misma a partir del segundo trimestre de 2009, pasando de un saldo neto en porcentaje de –34 a –28 entre ambos años, y a –18 en el primer trimestre de 2010.

Posición financiera de las familias

En relación a la riqueza financiera neta de los hogares e instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (ISFLSH) diferencia entre los activos financieros y los créditos suscritos, esta creció un 8,9 puntos del PIB en 2009, frente al retroceso de 26,5 puntos del año anterior, lo que refleja una evolución claramente positiva favorecida por el menor volumen de pasivos financieros[155] y por una mejora del comportamiento de los mercados bursátiles. La financiación otorgada a los hogares e ISFLSH ha sufrido un considerable recorte desde diciembre de 2005, pasando de una tasa de variación interanual[156] en dicho periodo de 20,9 por 100, a una de –0,3 para el mismo mes de 2009. Sin embargo en los primeros meses de 2010 esta tasa volvió a situarse en valores positivos.

Más concretamente, la financiación prestada por las entidades de crédito a los hogares en el cuarto trimestre de 2009 descendió el 0,7 por 100 en su conjunto, cuando en el correspondiente periodo de 2005 aumentó el 30,5 por 100, fecha a partir de la cuál se inició un progresivo enfriamiento para esta ratio. Según la finalidad del gasto, destaca la evolución tanto del crédito solicitado para la adquisición de vivienda como del destinado a la compra de bienes de consumo duradero. En el primer caso porque desde 2005 ha pasado de incrementarse un 34,6 por 100, a caer el 0,5 por 100, lo que por otra parte no ha impedido que su peso con respecto al total del crédito solicitado se mantenga por encima del 76,0 por 100. Por el otro lado, para los bienes de consumo duradero el crédito solicitado se redujo el 9,1 por 100, cuando en 2005 experimentó un crecimiento del 19,7 por 100, suponiendo su peso en relación al total apenas un 6,0 por 100.

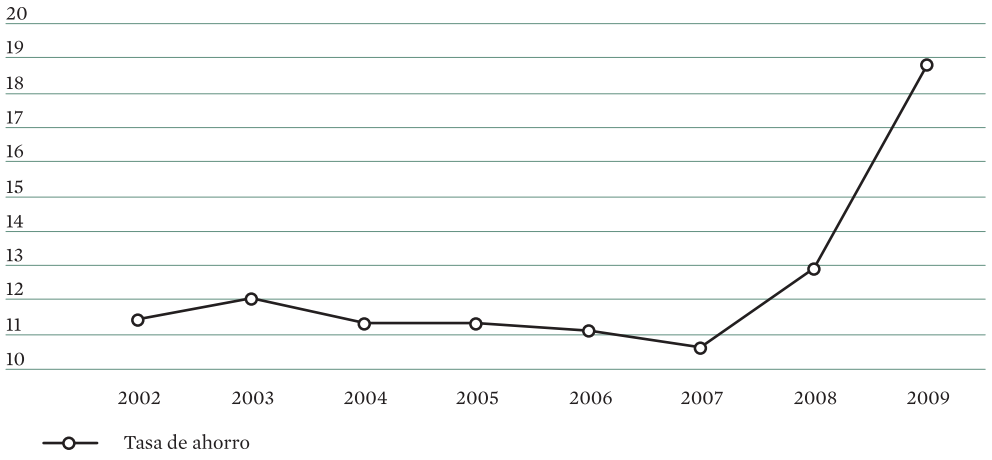
A su vez, la participación de los distintos agregados sobre el total permaneció estable con respecto al año anterior. Así, en 2009, el efectivo y los depósitos, y las acciones y otras participaciones han supuesto el 47,5 y 31,8 por 100 de los activos financieros respectivamente; mientras que los préstamos a largo plazo han alcanzado el 91,4 de los pasivos financieros[157].

155. 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).

156. Esta tasa de variación interanual se calcula como flujo efectivo del periodo/saldo al principio del periodo.

157. Ministerio de Economía y Hacienda, *Cuentas Financieras de la Economía Española*.

GRÁFICO I-17. TASA DE AHORRO DE HOGARES E ISFLSH, 2002-2009
(Porcentaje sobre la renta disponible bruta)



Fuente: INE.

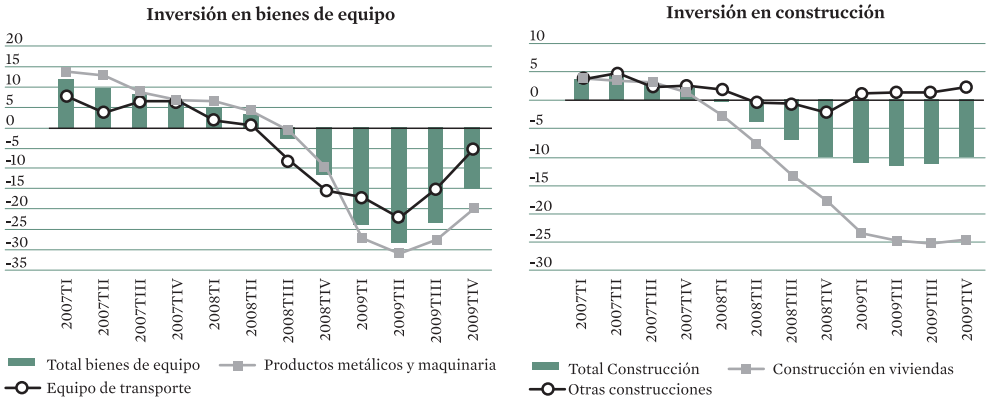
Mientras tanto, la tasa de ahorro de los hogares y de las ISFLSH ha alcanzado en 2009 el 18,8 por 100, 5,9 puntos más que en el año anterior, suponiendo el máximo de la serie histórica que empezó a elaborarse en el año 2002, impulsado especialmente por el dato del último trimestre (24,7 por 100). Si bien el Instituto Nacional de Estadística (INE) elabora esta serie solamente desde hace ocho años, otros estudios realizados a partir de las bases del Banco de España indican que habría que retroceder hasta 1995, en plena salida de la anterior recesión, para encontrar tasas de ahorro similares (gráfico I-17).

La evolución de esta variable está propiciada por la mayor caída del gasto en consumo final de las familias en comparación con su renta bruta disponible (incremento del 1,1 por 100 en 2009), sufriendo la evolución de ambas series una ruptura en 2009 de sus altos crecimientos interanuales experimentados en años anteriores. En relación a esta situación puede decirse que en cierto modo la crisis ha corregido una tasa de ahorro que se mostraba excesivamente baja para una economía como la española en los últimos años, con porcentajes de entre el 10 y el 12 por 100, debido al hecho de que una parte considerable de la población ha empezado a ver como un riesgo cercano la posibilidad de quedarse en el paro, empujándoles este temor a provisionarse de una mayor cantidad de ahorros con las que hacer frente a dicha perspectiva. Igualmente, este aumento del ahorro va a provocar una reducción del elevado endeudamiento de las familias acumulado en los últimos años.

Inversión

La formación bruta de capital fija agravó su retroceso en 2009, descendiendo un 15,3 por 100, 10,9 puntos porcentuales más que en el año anterior, esperándose una moderación

GRÁFICO I-18. INVERSIÓN EN BIENES DE EQUIPO Y EN CONSTRUCCIÓN, 2007-2009
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

de este comportamiento para 2010 (–6,5 por 100). A diferencia de 2008, en el que la construcción fue la principal perjudicada, en este año el componente que ha sufrido en mayor medida las consecuencias de la crisis ha sido el de bienes de equipo, cuya variación interanual ha retrocedido un 23,1 por 100 en una dinámica iniciada en el tercer trimestre de 2008 (gráfico I-18). Si bien este ha sido el sector que más tarde y con más fuerza se ha visto afectado, también es cierto que es para el que se espera una recuperación más pronta, pues las previsiones estiman que en 2010 solamente bajará un 0,5 por 100. Dentro de los bienes de equipo, mientras en 2008 la inversión en equipos de transporte fue el sector más afectado, en 2009 ha sido la inversión en productos metálicos y maquinaria, cuya tasa de variación interanual ha experimentado una caída del 26,5 por 100.

Indicadores de la inversión en bienes de equipo

La mayoría de los indicadores relativos a la inversión en bienes de equipo han reflejado el agravamiento de la situación a comienzos de 2009 con una progresiva recuperación a partir de mediados de dicho año. El indicador sintético de bienes de equipo[158] muestra un descenso del 22 por 100 en 2009, cuando en 2008 fue del 11,9 por 100, si bien se puede advertir cierta mejora a finales de año, ya que en el cuarto trimestre cayó un 8,4 por 100 y en el primer trimestre de 2010 subió un 0,7 por 100. Por su parte, el indicador de disponibilidades de bienes de equipo refleja para 2009 un empeoramiento de la situación con un retroceso del 26,9 por 100, 6 puntos más que el año anterior. Aunque en este sentido cabe remarcar que a lo largo de los distintos trimestres de 2009 este indicador mostró una tendencia hacia la mejoría que se confirma con la bajada del 2,8 por 100 registrada en el primer trimestre de 2010.

158. Este indicador se obtiene a partir de los indicadores de disponibilidad de bienes de equipo, de matriculación de vehículos, de nivel de cartera de pedidos de bienes de equipo y de ventas interiores de equipo y *software* en grandes empresas.

En el caso del IPI filtrado de bienes de equipo, este registró un retroceso en 2009 del 22,1 por 100, si bien al igual que en los anteriores casos existe una continuada amortiguación del deterioro a lo largo de los distintos trimestres que culmina con un descenso del 4,5 por 100 en los dos primeros meses de 2010. A su vez, el índice de cifras de negocios y el de entrada de pedidos de la industria de bienes de equipo acusaron descensos contundentes entre 2008 y 2009 (del 20,3 y del 22,6 por 100 respectivamente), suavizándose según avanzaba 2009 hasta alcanzar en el cuarto trimestre variaciones del –6,3 y 6,8 por 100 cada uno. Por último, la capacidad productiva del sector industrial de bienes de equipo se desaceleró de un 83 por 100 en 2008 a un 72,8 en 2009, mientras que la confianza industrial ha bajado desde un saldo neto de —18 puntos en 2008, a uno de— 31 en 2009, registrando sin embargo en el primer trimestre de 2010 un saldo de –20.

Inversión en construcción

El retroceso de la inversión en construcción ha seguido con mayor intensidad en 2009 la línea marcada el año anterior, pasando de una variación del –5,5 al –11,2 por 100, si bien para 2010 se prevé una ligera amortiguación de la caída (–9,3 por 100). Al igual que en 2008, la causa de este comportamiento se restringe a la evolución en la construcción de viviendas, con un descenso del 24,5 por 100, mientras que en el capítulo de otras construcciones se ha producido un incremento del 1,6 por 100.

Tal y como se reflejaba en la Memoria de 2008[159], esta fuerte corrección se debe básicamente al fin de un ciclo inmobiliario expansivo cimentado en la sobrevaloración de los precios de la vivienda y en la sobreproducción de las mismas. A lo largo de los primeros años de esta última década, un conjunto de factores, fundamentalmente demográficos y/o sociales, había sustentado la 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 cuya regulación no garantizaba una independencia plena. Todo ello, junto a los elevados precios del mercado de vivienda en alquiler, sobre todo en las grandes ciudades, hizo que los agentes prefirieran la inversión en vivienda habitual antes que el alquiler de la misma.

A esta demanda se sumaron, 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

159. Véase Memoria CES 2008, capítulo I.3.3.1, dedicado a la demanda interna.

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.

Una vez acabado este ciclo, la nueva dinámica se observa claramente en todos los indicadores relacionados con este sector. Los afiliados al Sistema de la Seguridad Social en el sector de la construcción han descendido un 23,1 por 100 en 2009, 12,8 puntos más que en 2008, aunque a lo largo del año las reducciones han ido suavizándose, cayendo en el primer trimestre de 2010 un 16,4 por 100. A su vez, el número de parados en este sector según la EPA ascendió un 58 por 100 con respecto al año anterior, aunque este ritmo de crecimiento fue decayendo a lo largo de 2009 hasta alcanzar el 5,1 por 100 en el cuarto trimestre. En este año, el incremento del desempleo en la construcción supuso un 26,3 por 100 con respecto al total del conjunto de la economía.

El consumo aparente de cemento cayó un 32,9 por 100 en 2009, experimentándose los mayores descensos a comienzos del año, como muestra el hecho de que en los dos primeros meses de 2010 este indicador bajó un 20,2 por 100. Igualmente, el índice de producción de la construcción realizado por la Oficina Estadística de la Comisión Europea (Eurostat) refleja en 2009 un retroceso del 11,3 por 100, del que ha sido responsable la edificación (–16,8 por 100), ya que la obra civil ha mejorado en este periodo considerablemente (18,1 por 100). Los trabajos realizados por las empresas han caído un 22,2 por 100, mientras que en el caso de la nueva construcción la variación anual ha sido de –45,4 por 100.

Por su parte, el presupuesto de ejecución de los visados de obra nueva sufrió un retroceso del 47 por 100, prácticamente lo mismo que el año anterior, mientras que en la licitación oficial la caída fue del 8 por 100, si bien en este caso dicho indicador había experimentado el año anterior una subida del 3 por 100. La causa de esta variación reside en el comportamiento de la obra civil, que ha pasado de un incremento del 7,3 por 100, a un descenso del 11,3. En ambos casos ha continuado la tendencia negativa en enero de 2010 (–29,1 y –52,4 por 100 respectivamente). En lo que a constitución de hipotecas para adquisición de viviendas se refiere, en 2009 se registró una caída del 22 por 100, 10,5 puntos inferior a la del año pasado, lo que sumado al hecho de que en el cuarto trimestre de 2009 y en enero de 2010 las cifras fueron de –6,9 y 2,3 por 100, permite vislumbrar una recuperación de esta variable de los efectos de la crisis financiera.

Financiación ajena del sector productivo

La financiación a las sociedades no financieras, al igual que ocurre con los hogares e ISFLSH, viene experimentando desde 2006 una desaceleración continuada tal y como indican las tasas de variación interanual[160] en el último mes de cada año. En 2006, 2007, 2008 y 2009 las tasas han sido de 28, 17,7, 7,9 y –0,9 por 100 respectivamente, mientras

160. Esta tasa de variación interanual se calcula como flujo efectivo del periodo/saldo al principio del periodo.

que en los tres primeros meses de 2010 esta ya se situaba por debajo del –1,5 por 100[161]. Profundizando más en este aspecto, y debido al continuo endurecimiento de las condiciones crediticias, la financiación de actividades productivas por parte de las entidades de crédito se redujo en el cuarto trimestre de 2009 un 2,5 por 100 interanual (incremento del 29,4 en 2006), afectando a todos los sectores severamente, especialmente al primario y a la construcción, con caídas del 11,9 y 14,1 por 100 respectivamente. En dicho periodo de 2009 los servicios inmobiliarios todavía incrementaron la financiación obtenida con respecto al año anterior un 1,7 por 100, si bien cabe recordar que en el cuarto trimestre de 2006 el aumento fue del 50,6 por 100. Esta evolución reciente ha provocado ciertos cambios en la participación de las distintas ramas de actividad en la financiación total. Desde finales de 2004, las que más lo han visto reducirse han sido, el sector primario y la industria (sin contar la construcción), de 3,7 a 2,3 y de 18,7 a 15,4 por 100 respectivamente, mientras que en la construcción esta reducción ha venido dada a partir de 2006, de 17,2 a 13,2 por 100.

Por su parte, los servicios, apoyados por las actividades inmobiliarias, aumentaron su participación en 7,9 puntos porcentuales en ese mismo periodo de seis años, pasando de 61,3 a 69,2 por 100 (de 23,2 a 32,6 los servicios inmobiliarios).

En relación a los distintos componentes que conforman el pasivo de las sociedades no financieras, destaca el hecho de que después de dos años de notable incremento del peso de los préstamos y de reducción del de las acciones y otras participaciones (aumento de 8,5 puntos porcentuales y rebaja de 8,9 respectivamente), estas ratios se hayan estabilizado en 2009 con un porcentaje del 40,9 y 42 por 100 cada una con respecto al total[162].

3.3.2. Sector exterior

El sector exterior en 2009 contribuyó con 2,8 puntos porcentuales al crecimiento agregado de la economía española, el doble que el año anterior, cuando la previsión oficial inicial era de que tan sólo hubiese aportado 1,6 puntos. Tanto las exportaciones como las importaciones de bienes y servicios en términos reales cayeron, pero con más intensidad las segundas, un –11,5 frente a un –17,9 por 100. A lo largo del año, ambas variables fueron registrando caídas cada vez menores y, como se analiza más adelante, las exportaciones de bienes se tornaron positivas ya en el cuarto trimestre, al registrar un incremento real del 1,3 por 100.

Así, la balanza por cuenta corriente experimentó una fuerte reducción de su tradicional déficit, al mejorar los saldos de todas sus sub-balanzas, salvo la de servicios. Esta disminución del déficit corriente se debió sobre todo a la corrección del mencionado saldo negativo de la balanza comercial y, en menor medida, a la disminución del déficit de la balanza de rentas y de la de transferencias. La balanza de capital, por su parte, vió reducir sustancialmente su superávit (cuadro I-29).

161. Banco de España, *Boletín Económico*.

162. Ministerio de Economía y Hacienda, *Cuentas Financieras de la Economía Española*.

CUADRO I-29. BALANZAS POR CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL, 2008-2009
(Millones de euros)

	2008			2009			% Var. saldo
Conceptos	Ingresos	Pagos	Saldo	Ingresos	Pagos	Saldo	2009-2008*
Cuenta corriente	**369.766,8**	**474.179,0**	**–104.412,2**	**321.937,1**	**375.165,0**	**–53.227,9**	**–49,0 ▲**
Balanza comercial	193.898,8	281.558,8	–87.660,0	162.945,2	208.364,5	–45.419,3	–48,2 ▲
Servicios	97.513,0	71.247,8	26.265,1	88.163,8	62.441,3	25.722,5	–2,1 ▼
Turismo	41.900,9	13.834,3	28.066,6	38.104,5	11.897,3	26.207,3	–6,6 ▼
Otros	55.612,1	57.413,6	–1.801,5	50.059,2	50.544,0	–484,8	–73,1 ▲
Rentas	60.991,2	94.773,3	–33.782,2	52.827,7	78.366,9	–25.539,2	–24,4 ▲
Transferencias	17.363,9	26.599,1	–9.235,2	18.000,5	25.992,3	–7.991,9	–13,5 ▲
Cuenta de capital	**6.946,3**	**1.440,4**	**5.505,9**	**6.044,2**	**2.104,2**	**3.940,1**	**–28,4 ▼**
Cuentas corriente+Capital	**376.713,1**	**475.619,4**	**–98.906,3**	**327.981,4**	**377.269,2**	**–49.287,8**	**–50,2 ▲**

* Los signos: ▲ y ▼ indican mejora y empeoramiento del saldo.
Fuente: Banco de España.

Como resultado, el saldo agregado de las cuentas corrientes y de capital, que constituye la necesidad de financiación de la economía española frente al exterior, se redujo nuevamente en 2009, al igual que había ocurrido, por primera vez desde hacía décadas en el año 2008, y se situó en el –4,7 por 100 del PIB, cuando había llegado a situarse en 2007 en el –9,1 por 100 del PIB, la cifra más elevada, tras la de Grecia, de los países desarrollados.

Por su parte, la balanza financiera excluido el Banco de España, registró entradas netas de capital extranjero, pero inferiores a las de un año antes e insuficientes para financiar el desequilibrio exterior, por lo que se produjo una disminución de los activos netos del Banco de España frente al eurosistema, contrapartida de todas las operaciones con no residentes.

Así, en 2009, el desequilibrio exterior de la economía española, es decir los déficit comercial y por cuenta corriente, se redujeron casi a la mitad de los niveles alcanzados el año anterior. De esta forma, el déficit exterior, en buena parte consecuencia del patrón de crecimiento seguido por la economía española durante su fase expansiva, consistente resumidamente en un crecimiento basado en la demanda interna, que requería elevadas importaciones, acompañado de unos costes de financiación muy reducidos, con bajos tipos de interés, liquidez de sobra y facilidad de acceso a la financiación, se está corrigiendo a gran velocidad.

El sector exterior español se vió afectado en 2009 por la brusca e intensa caída del comercio mundial, lo que se tradujo en una fuerte disminución de las exportaciones españolas. No obstante, las exportaciones españolas en términos reales se redujeron menos de lo que lo hizo el comercio mundial, por lo que cabe suponer que en dicho año las exportaciones españolas ganaron cuota de mercado, mostrando los productos españoles capacidad para competir en un contexto internacional desfavorable. A ello contribuyó sin duda la ganancia o menor pérdida de competitividad-precio de las exportaciones españolas que

se está produciendo desde el mes de octubre de 2008, cuando los precios de consumo en España empezaron a caer más o a aumentar menos que en el resto de los países industrializados.

Según el índice de tendencia de la competitividad de las exportaciones (ITC)[163] calculado con el Índice de Precios de Consumo (IPC), éste se redujo un 0,4 por 100 frente a la zona euro, por primera vez desde la introducción del euro. Sin embargo, frente a la UE-27 no zona euro, el ITC aumentó un 8,8 por 100, menos de lo que lo hizo en 2008, con un aumento del índice de tipo de cambio del 11,5 por 100, como consecuencia de la apreciación del euro, y una disminución del 2,4 por 100 en el índice de precios relativos de consumo. Frente a los países de la OCDE no UE-27 el ITC disminuyó aún más, un 0,8 por 100, cuando en 2008 había crecido un 4,8 por 100. De sus componentes, el de precios relativos de consumo cayó un 1,9 por 100, y el de tipo de cambio aumentó un 1,1 por 100. Calculando la competitividad con un ITC que utiliza únicamente los precios de las exportaciones, y no el IPC que incorpora el precio de todos los productos, incluidos los no comercializables en el exterior, los resultados reflejan una mayor ganancia o menor pérdida de competitividad con las mismas áreas analizadas.

Pero a la hora de incrementar la competitividad de las exportaciones, los precios relativos no son el único factor que influye, al no contemplar factores igual o más importantes como la innovación, los canales de distribución, el *marketing,* las distintas estrategias de internacionalización o el aumento del número de empresas que se incorporan a la actividad exportadora. En todos estos aspectos, la economía española parece haber progresado en los últimos años.

Comercio de mercancías

Tradicionalmente el comportamiento de las exportaciones suele ser contracíclico, al servir de contrapeso a la desaceleración o caída de la demanda interna, y las importaciones procíclicas. Así, dada la contracción de la economía española en 2009, el déficit comercial de mercancías en términos de aduanas se redujo casi a la mitad, debido a una mayor caída de las importaciones, del –26,2 por 100, que de las exportaciones, un –15,9 por 100. De esta forma, la tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones se situó en el 75,9 por 100, recuperando 9,2 puntos porcentuales respecto a la registrada el año anterior, y situándose ya en niveles no conocidos desde el año 2002, segundo año consecutivo en el que se desaceleró el crecimiento económico.

La evolución a lo largo del año 2009, tanto para las exportaciones como para las importaciones fue similar, con un máximo de caída de ambas variables en el mes de abril, para desde entonces irse recuperando, en mayor medida las exportaciones, que acabaron el año en tasa de variación interanual positiva. Esta tendencia de las exportaciones se está confirmando en los primeros meses de 2010, al registrar en el mes de

163. Un aumento o descenso del índice señala una pérdida o ganancia de competitividad frente a los países respecto a los que se calcula.

enero un incremento del 9,0 por 100 y en febrero del 12,8 por 100. La evolución de las importaciones en los últimos meses no es la misma que la de las exportaciones, al seguir situándose en valores negativos, lo que es una señal de la todavía debilidad de la demanda interna y en consecuencia del crecimiento agregado.

La debilidad de las exportaciones españolas en 2009 se reflejó en todos los sectores económicos, que mostraron caídas, en la mayoría de ellos de dos dígitos. Dentro de esta negativa evolución, los sectores que mejor soportaron la caída de la actividad económica mundial fueron los de alimentos, productos químicos y manufacturas de consumo, que vieron disminuir sus exportaciones, pero en bastante menor medida que los demás. El sector de bienes de consumo duradero, con escaso peso sobre el total de exportaciones, un 2,1 por 100, fue el que experimentó la mayor caída, del –35,1 por 100; mientras que el sector de bienes de equipo, el de mayor peso tras las semimanufacturas, un 20,5 por 100 del total, cayó prácticamente lo mismo que lo hicieron las exportaciones totales, un –16,3 por 100 (cuadro I-30).

No obstante, algunos productos registraron crecimientos en sus exportaciones, como fue el caso, por ejemplo, de los equipos de oficina y telecomunicaciones, que aumentaron un 6,2 por 100, o el de confección, cuyas exportaciones aumentaron un 4,2 por 100, en especial las prendas de vestir. Igualmente, cabe destacar que, desde el mes de octubre, las exportaciones del sector del automóvil crecieron respecto a las registradas en el mismo periodo del año anterior, como consecuencia de los planes de reactivación del sector que implementaron algunas economías de la Unión Europea. Así, acabaron el año creciendo a una tasa interanual del 49,2 por 100, y en los dos primeros meses de 2010 a una tasa media del 43,8 por 100.

Lo mismo cabe decir de las importaciones del sector del automóvil que, al hilo de las ayudas públicas implementadas también en España, mostraron tasas de variación interanual positivas desde el mes de noviembre. En todo caso, en el año 2009 todos los sectores mostraron tasas interanuales de variación negativas de dos dígitos en sus importaciones, superiores a las caídas registradas por las exportaciones. Así, la tasa de cobertura de todos los sectores se ha podido recuperar fuertemente, volviéndose a situar por encima del 100 por 100 en el caso del sector del automóvil y en concreto alcanzar el 145,9 por 100 de tasa de cobertura para los automóviles y motos terminados. En 2007, sólo el sector de alimentos mantenía una tasa de cobertura superior al 100 por 100, dos años más tarde, además del sector del automóvil, registran tasas de cobertura superiores al 100 por 100 sectores como el de semimanufacturas no químicas, del 123,6 por 100, o partidas de peso como el material de transporte, del 161,8 por 100.

Del análisis geográfico del comercio exterior español en 2009 se observa que las exportaciones dirigidas a la Unión Europea, el 68,9 por 100 del total, o a terceros países, el 31,1 por 100, cayeron prácticamente lo mismo, casi un 16,0 por 100. Dentro de la Unión Europea, cayeron menos, un –13,7 por 100, las dirigidas a la zona euro, que las dirigidas

CUADRO I-30. COMERCIO EXTERIOR DE MERCANCÍAS, 1999-2009

(Miles de millones de euros y porcentajes)

					2009 (1)	Tasa de variación (2)				
	Importaciones		Exportaciones		Saldo	2009/2008		Tasa de cobertura X/M (%)		
Sectores	Valor	% total	Valor	% total	Valor	M	X	1999	2004	2009
Alimentos	23,0	11,0	24,9	15,7	1,8	–11,7	–7,4	105,4	107,2	108,0
Frutos y legumbres	3,0	1,4	10,4	6,6	7,3	–9,6	–2,9	380,0	343,6	343,1
Pesca	4,2	2,0	2,2	1,4	–2,0	–13,3	–5,5	49,7	48,6	52,8
Productos energéticos	33,8	16,2	7,1	4,5	–26,7	–38,6	–42,4	23,1	23,8	21,1
Materias primas	5,9	2,8	3,1	2,0	–2,8	–39,9	–14,2	42,3	39,8	52,0
Semimanufacturas	46,6	22,4	40,8	25,8	–5,8	–21,9	–18,7	75,8	74,4	87,6
Semimanufacturas no químicos	14,4	6,9	17,8	11,2	3,4	–39,3	–28,3	95,4	88,7	123,6
Hierro y acero	5,1	2,4	5,6	3,5	0,5	–51,0	–42,2	70,9	69,9	110,0
Productos químicos	32,2	15,5	23,0	14,5	–9,2	–10,5	–9,4	61,9	64,7	71,6
Plásticos	5,2	2,5	2,7	1,7	–2,5	–37,3	–61,3	72,0	75,1	51,2
Medicamentos	1,4	0,7	0,6	0,4	–0,8	–86,6	–92,2	55,8	59,2	42,9
Bienes de equipo	43,2	20,7	32,5	20,5	–10,7	–33,0	–16,3	60,8	61,6	75,1
Maquinaria para la industria	10,7	5,1	8,9	5,6	–1,8	–34,3	–17,9	53,1	52,8	83,3
Equipos de oficina y telecomunicaciones	10,8	5,2	2,6	1,6	–8,2	–46,8	6,1	37,2	31,2	24,5
Material de transporte	4,7	2,3	7,6	4,8	2,9	–32,1	–21,9	100,5	122,6	161,8
Sector automóvil	25,9	12,4	27,4	17,3	1,5	–19,7	–14,7	96,9	92,0	106,0
Automóviles y motos	13,2	6,3	19,3	12,2	6,1	–19,1	–9,2	132,5	118,4	145,9
Componentes del automóvil	12,7	6,1	8,1	5,1	–4,6	–20,4	–25,4	60,5	62,1	64,3
Bienes de consumo duradero	6,6	3,2	3,3	2,1	–3,3	–17,5	–35,1	97,7	71,9	50,7
Electrónica de consumo	2,4	1,2	0,9	0,6	–1,5	–11,4	–56,8	74,0	65,6	38,9
Muebles	2,1	1,0	1,3	0,8	–0,8	–26,7	–17,7	162,3	77,4	62,8
Manufacturas de consumo	22,6	10,8	14,6	9,2	–8,0	–15,6	–6,7	81,0	68,5	64,7
Textiles	12,4	6,0	8,1	5,1	–4,3	–14,2	–2,5	70,8	63,2	65,3
Confección	9,0	4,3	5,4	3,4	–3,6	–11,2	4,0	55,7	50,0	57,1
Calzado	1,8	0,9	1,8	1,1	0,0	–11,1	–7,2	300,3	150,6	97,3
Juguetes	1,7	0,8	0,7	0,4	–1,0	–23,5	–9,8	55,1	53,5	40,0
Total	**208,4**	**100,0**	**158,3**	**100,0**	**–50,2**	**–26,4**	**–16,4**	**75,3**	**70,5**	**75,9**

(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.

al resto, un –23,0 por 100. Las ventas a las dos principales economías clientes, Francia y Alemania también cayeron menos que las dirigidas al resto, un –11,7 por 100 en ambos casos. Así, la tendencia de los últimos años a incrementarse más las ventas fuera de la Unión Europea que las dirigidas a la Unión Europea se interrumpió en 2009.

Dado que la crisis económica mundial afectó menos a otras áreas que a la europea, cabía esperar que las exportaciones a dichas áreas hubiesen disminuido menos que las dirigidas a la Unión Europea. La explicación a que no haya sucedido esto se puede hallar en el efecto positivo para el comercio intracomunitario que están teniendo los planes de impulso de recuperación sectorial en los Estados miembros y en que la apreciación del euro frente al dólar registrada en 2009 no afecta a los precios de la zona euro.

Dentro de la Unión Europea no zona euro las caídas de las exportaciones fueron especialmente intensas en las dirigidas a Reino Unido, un –25,4 por 100, a Dinamarca, –38,0 por 100, y a Rumanía, –36,4 por 100. Por el contrario, cabe destacar el incremento de las ventas a Bulgaria, un 19,1 por 100.

Finalmente, las exportaciones a Iberoamérica cayeron un 17,4 por 100 y a Estados Unidos un 25,4 por 100, y ello a pesar de la puesta en práctica en 2009 en este último país del Plan Made in/Made by por parte de la Administración comercial española con el objetivo de potenciar a las empresas y los sectores españoles que en principio más protagonismo puedan tener en los planes de recuperación sectorial planteados en Estados Unidos, en particular en ámbitos como el desarrollo de las energías alternativas (eólica y solar), la construcción y gestión de infraestructuras, alta velocidad ferroviaria, tratamiento y desalinación del agua o la aplicación de las nuevas tecnologías a los modelos sanitarios y educativos. Por su parte, las ventas a Asia disminuyeron sustancialmente menos, un –7,5 por 100, destacando incluso el incremento de las dirigidas a India, que crecieron un 3,8 por 100.

Por lo que se refiere al análisis geográfico de las importaciones, las procedentes de la Unión Europea, un 58,3 por 100 del total, disminuyeron un 21,6 por 100 y las procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea, el 41,7 por 100 del total, cayeron más, un –31,7 por 100.

Turismo

La balanza de servicios experimentó una disminución de su superávit del 2,1 por 100, atribuible en su totalidad al comportamiento de la rúbrica de turismo y viajes que experimentó una caída de su superávit del 6,6 por 100, dado que el resto de servicios registró un déficit menor en un 73,3 por 100 al del año anterior.

El saldo positivo de la rúbrica de turismo y viajes consiguió cubrir el 57,7 por 100 del déficit comercial de mercancías, casi 28 puntos porcentuales más que el año anterior, pero por la disminución del saldo comercial y no por la evolución del turismo, dado que los ingresos por turismo disminuyeron un 9,1 por 100.

La entrada de turistas a España se cifró en 52,2 millones, un 8,7 por 100 menos que en 2008, lo que supone una caída mayor que la que, según la OMT, registró el turismo mundial, un –4,0 por 100. El gasto total de los turistas que visitaron España fue también inferior al registrado el año anterior, pero el gasto medio por persona se incrementó en un 2,2 por 100.

En cuanto a los pagos por turismo, estos cayeron por segundo año consecutivo, un 14,0 por 100 en esta ocasión.

Rentas, transferencias y balanza de capital

El saldo negativo de la balanza de rentas también se redujo en 2009, un 24,4 por 100, debido a los bajos tipos de interés vigentes en los mercados. Los ingresos, intereses y dividendos de las inversiones españolas en el exterior cayeron, registrándose el mayor retroceso en los de las instituciones financieras, y en menor cuantía en los de otros sectores residentes. Los pagos por rendimientos de las inversiones extranjeras en España también retrocedieron, destacando las caídas de los pagos por inversiones en instituciones financieras y en menor medida las registradas en otros sectores residentes.

La balanza de transferencias corrientes registró en 2009 un nuevo déficit, pero inferior en un 13,5 por 100 al del año anterior, debido a que los ingresos crecieron ligeramente y a que los pagos disminuyeron algo también. Los menores pagos obedecieron sobre todo a la caída, por segundo año consecutivo, de las remesas que envían a sus países los emigrantes trabajadores residentes en España. Esta disminución, del 9,7 por 100, obedece a la menor actividad de la economía española, lo que se traduce en un aumento del desempleo en el colectivo de inmigrantes. No obstante, en el cuarto trimestre del año se observó un cambio de tendencia, al registrarse un incremento en el envío de remesas respecto al mismo trimestre del año anterior, aunque en ello haya tenido que ver probablemente la depreciación del euro frente al dólar en dicho trimestre, lo que ha supuesto que para enviar la misma cantidad de dólares hagan falta más euros. La mayor caída en el envío de remesas, interanual e intertrimestral, se registró en el primer trimestre de 2009, lo que confirma que fue en este trimestre cuando la economía española experimentó el mayor deterioro en su actividad. Desde entonces ha habido una recuperación paulatina de la cantidad de remesas enviadas por los inmigrantes. También en la vertiente de pagos, de entre los de carácter público cayeron los relativos al Recurso-IVA, por la caída del consumo, y los Recursos propios tradicionales, por la menor recaudación de derechos de aduanas sobre el valor de las importaciones procedentes de terceros países. En la vertiente de ingresos, destacaron los incrementos de transferencias de carácter público recibidas del Fondo Social Europeo y dirigidas al fomento del empleo.

La balanza de capital generó por su parte un excedente inferior en un 28,4 por 100 al del año anterior. Los ingresos por transferencias públicas de capital procedentes de

la Unión Europea, que constituyen los fondos de mayor peso de esta subbalanza, se redujeron debido al retroceso de los fondos procedentes del Feder; fondos que, dado su carácter plurianual varían sustancialmente su cuantía de un año a otro.

Inversiones españolas en el exterior y extranjeras en España

La balanza financiera, excluidos los activos del Banco de España, registró entradas netas de capitales inferiores en un 38,0 por 100 a las del año anterior, y fueron nuevamente insuficientes para financiar el desequilibrio exterior que supone el saldo negativo de las balanzas por cuenta corriente y de capital, por lo que se produjo una disminución de los activos del Banco de España, pero inferior a la fuerte disminución que registraron en 2008. En efecto, la mencionada menor necesidad de financiación exterior de la economía española, dado el menor déficit de las cuentas corrientes y de capital, ha supuesto que las menores entradas de capitales no hayan requerido un retroceso de los activos netos del Banco de España tan elevado como el del año anterior (cuadro I-31).

Las inversiones en cartera originaron entradas netas de capitales muy superiores a las registradas el año anterior, dado que las inversiones en cartera de España en el exterior generaron salidas muy inferiores a las entradas de inversiones en cartera del exterior en España.

CUADRO I-31. BALANZA FINANCIERA, 2008-2009
(Millones de euros)

	2008			2009		
Conceptos	Variación pasivos	Variación activos	Saldo	Variación pasivos	Variación activos	Saldo
Cuenta financiera	–	–	95.471,0	–	–	50.476,8
Excluido Banco de España	–	–	65.334,3	–	–	40.461,6
Inversiones directas	–	–	–6.912,7	–	–	–6.047,5
De España en el exterior	–	54.662,1	–54.662,1	–	22.961,8	–22.961,8
Del exterior en España	47.749,4	–	47.749,4	16.914,3	–	16.914,3
Inversiones de cartera	–	–	3.762,7	–	–	46.351,3
De España en el exterior	–	–21.868,5	21.868,5	–	5.104,8	–5.104,8
Del exterior en España	–18.105,8	–	–18.105,8	51.456,1	–	51.456,1
Otras Inversiones (1)	–	–	76.284,2	–	–	5.653,2
De España en el exterior	–	14.821,6	–14.821,6	–	4.386,3	–4.386,3
Del exterior en España	91.105,8	–	91.105,8	10.039,5	–	10.039,5
Derivados financieros	–	–	–7.799,9	–	–	–5.495,4
Banco de España (2)	–	–	30.136,7	–	–	10.015,2
Reservas	–	–	–644,6	–	–	–1.563,5
Activos BE frente al Eurosistema	–	–	31.712,7	–	–	6.146,1
Otros activos netos	–	–	–931,4	–	–	5.432,5
Errores y omisiones	–	–	3.435,3	–	–	–1.189,0

(1) Incluye, principalmente, préstamos, repos y depósitos.
(2) Un signo negativo (positivo) supone un aumento (disminución) de los activos del Banco de España frente al exterior.
Fuente: Banco de España.

Las inversiones directas, por su parte, registraron salidas netas ligeramente inferiores a las del año anterior. Las inversiones directas de España en el exterior fueron un 57,9 por 100 inferiores a las de 2008, debido a la caída de la actividad de la economía española, pero las inversiones directas del exterior en España fueron aún menores, al caer un 64,6 por 100 frente a las registradas un año antes.

Estos resultados se enmarcan en la caída de los flujos mundiales de inversión extranjera directa[164] en 2009, que se vieron gravemente afectados por la crisis económica y financiera. Así, la caída iniciada en 2008 se ha visto incrementada en 2009 con un descenso del 39,0 por 100, llevando a que la inversión extranjera directa mundial haya sido en este último año la mitad de la que se registraba dos años antes. Más allá de los efectos de la crisis económica internacional sobre los beneficios y el capital disponible de las empresas para acometer nuevas inversiones, las restricciones en el acceso a la financiación parecen haber influido también en gran medida a dicha caída de la inversión.

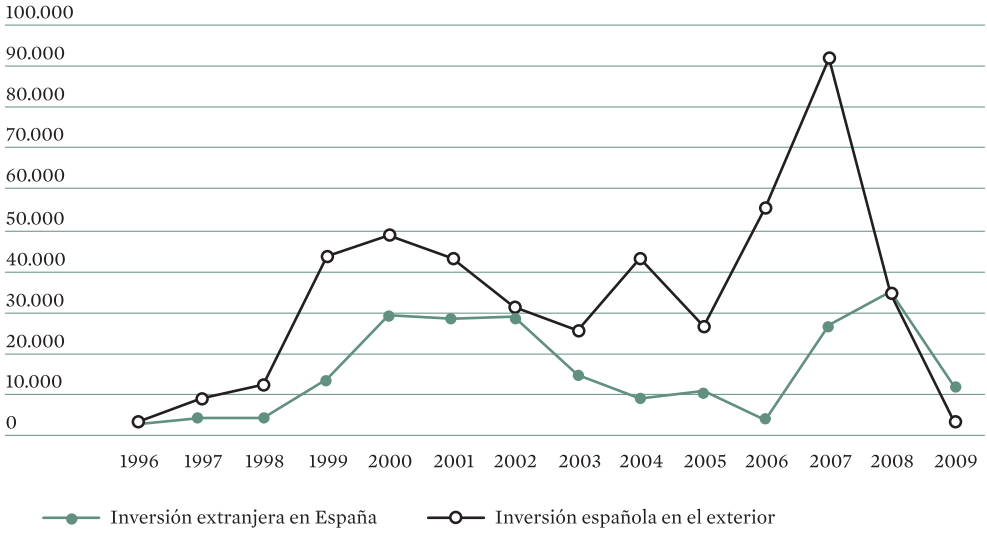
Los datos que proporciona el Registro de Inversiones Exteriores de la Dirección General de Comercio e Inversiones, elaborados con una metodología distinta de la que utiliza el Banco de España, sobre la inversión directa realmente realizada, confirman el descenso de la actividad inversora directa en la economía española (gráfico I-19). En efecto, la inversión española directa neta en el exterior cayó por segundo año consecutivo y se situó en niveles propios del año 1996, mientras que la inversión directa extranjera en España, que había aumentado en 2008 a pesar del ya fuerte descenso de los flujos mundiales de inversión directa iniciado en dicho año, cayó ahora sí fuertemente en 2009.

Las mayores caídas en la inversión extranjera directa en España se produjo en sociedades cotizadas, un –74,6 por 100, mientras que en sociedades no cotizadas, cuyo importe superó en casi el doble a las de las cotizadas, la caída fue menor, del –44,4 por 100. La mayoría de la inversión extranjera directa por origen último de la inversión provino de Emiratos Árabes Unidos, un 28,3 por 100 del total, de Francia, un 19,8 por 100, de Reino Unido, 8,5 por 1009 y de Estados Unidos, 7,3 por 100. Cabe destacar que a pesar de ocupar el tercer lugar de la clasificación, Reino Unido invirtió en España mucho menos que el año anterior, al igual que ha ocurrido con las inversiones alemanas. Por sectores de destino, la inversión en España se encuentra bastante diversificada, y descendiendo a cuatro dígitos en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), el mayor volumen de inversión se produjo en el sector de refino de petróleo, seguido del de telecomunicaciones inalámbricas, actividades anexas al transporte terrestre, otra intermediación monetaria y comercio al por mayor de bebidas.

En cuanto a la inversión española directa en el exterior, la mayoría se dirigió a sociedades no cotizadas, siendo los principales países de destino Estados Unidos y Reino Unido, que concentraron el 56,2 por 100 del total, seguidos a distancia por Brasil, 7,0 por 100

164. UNCTAD, *Global Investment Trends Monitor*, enero de 2010.

GRÁFICO I-19. INVERSIONES DIRECTAS NETAS EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR, 1996-2009
(Millones de euros)



Fuente: Registro de Inversiones Exteriores.

del total, y Suiza, Irlanda, Francia, Portugal, Ecuador, Holanda, México y Luxemburgo con entre el 3,4 por 100 y el 2,0 por 100. Por sectores de destino destacaron las inversiones en otra intermediación monetaria y en producción de energía eléctrica de origen eólico, y por sectores de origen, las actividades financieras y de seguros y el suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado.

3.4. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA

En 2009, con una disminución del PIB nominal del 3,4 por 100 y una reducción del empleo equivalente del 6,7 por 100, se produjo, por segundo año consecutivo, una importantísima caída de la recaudación por impuestos indirectos (–17,8 por 100), junto con una significativa disminución de la remuneración de asalariados[165] (3,1 por 100) y un descenso bastante más moderado del excedente bruto/rentas mixtas[166] (1,0 por

165. 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).

166. 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.

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 1,3 puntos porcentuales, que aprovecha ligeramente a la retribución del factor trabajo, que gana dos décimas de PIB, pero que revierte en su mayor parte en un aumento del excedente bruto/rentas mixtas, un agregado que pasa del 43,0 al 44,1 por 100 del PIB (gráfico I-20).

Por lo tanto, la tendencia iniciada en 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 economía, 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. La evolución relativa de las rentas salariales y el excedente resulta más clara si descontamos los impuestos indirectos netos, es decir, observando la distribución del PIB a coste de los factores: con este indicador la pérdida sistemática del peso de la remuneración de asalariados durante todo el periodo a favor del excedente y las rentas mixtas resulta más evidente, pasando del 55,0 por 100 en 2000 al 52,5 por 100 en 2009.

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 durante el periodo 2000-2006[167], mientras que presenta tasas positivas a partir de 2007. Aunque esta evolución del CLUR se asemeja bastante a la pauta observada en la Unión Europea, en España la reducción del mismo comienza antes y es en general más pronunciada, como lo es el aumento que se produce a partir de 2007 (gráfico I-21).

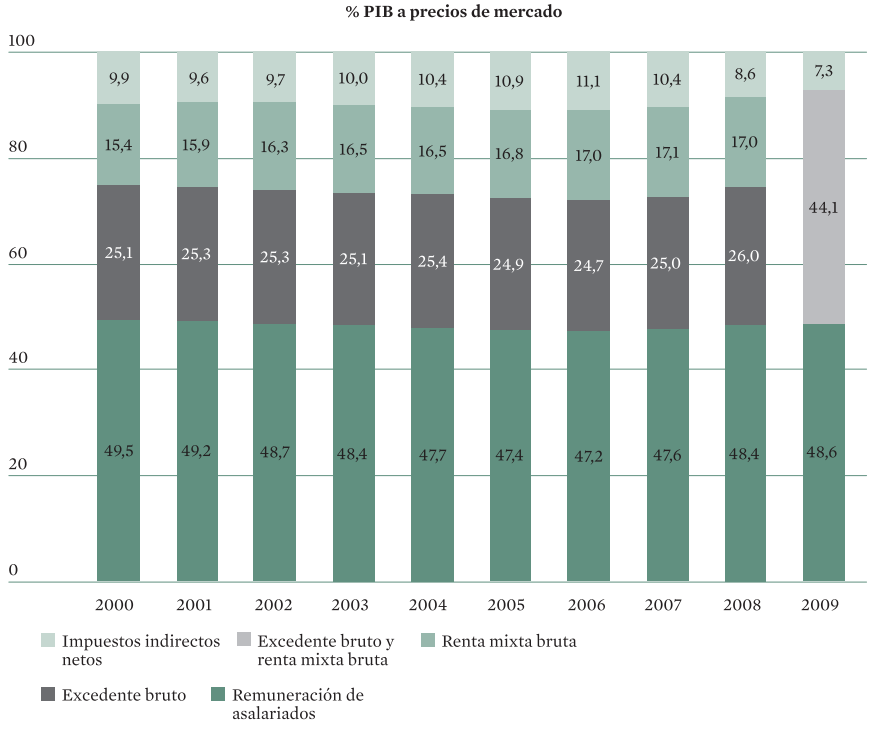
Esta evolución de los CLUR en España se explica porque, mientras que la productividad aparente experimentó incrementos modestos pero positivos todos los años durante el periodo 2000-2006, la remuneración por asalariado real se redujo sistemáticamente durante el mismo periodo, en el que se generó abundante empleo en segmentos y actividades de bajos salarios, con el consiguiente aumento sostenido del margen unitario. En cambio, a partir de 2007, la recuperación de la productividad, por efecto a partir de 2008 de la drástica disminución del empleo, ha ido acompañada de un aumento aún más pronunciado de la remuneración real media, debido en buena medida a que el ajuste del empleo asalariado se ha producido íntegramente en los empleos temporales,

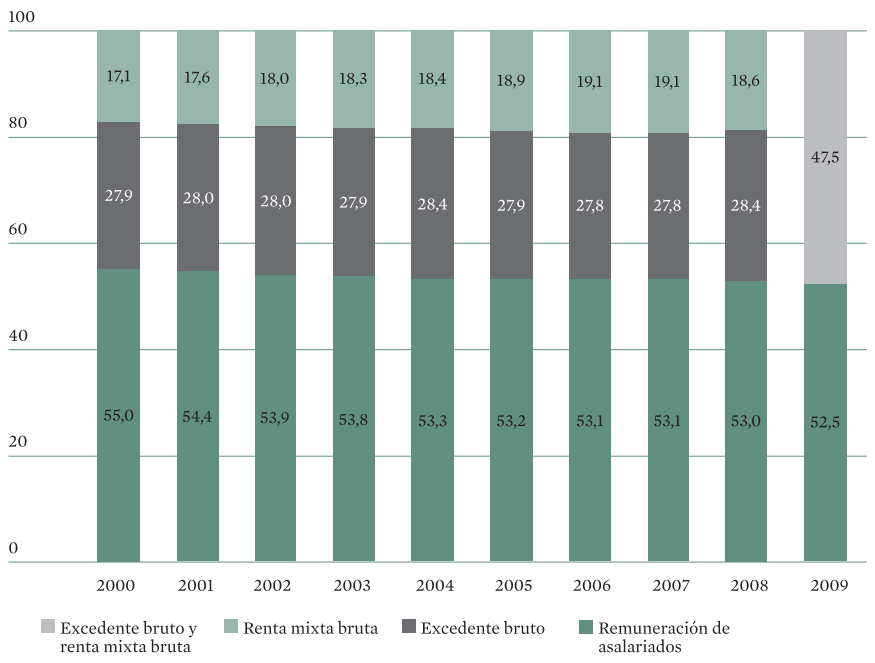
167. Ello explica la reducción de la participación de la remuneración de los asalariados en el PIB, que se ha producido a pesar del aumento de la tasa de asalarización durante dicho periodo (Véase Memorias CES anteriores). Las relaciones contables manejadas son las siguientes:

$$\frac{\text{Remuneración de asalariados}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Remuneración media por asalariados} \times \text{n.º de asalariados}}{\text{Productividad por ocupado} \times \text{n.º de ocupados}} = \frac{\text{Remuneración media por asalariado}}{\text{Productividad por ocupado}} \times \frac{\text{n.º de asalariados}}{\text{n.º de ocupados}}$$

$$= \text{Coste Laboral Unitario Real} \times \text{Tasa de asalarización}$$

GRÁFICO I-20. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA, 2000-2009 *





* Para 2009 no se dispone de datos desagregados de excedente y renta mixta.
Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España*.

GRÁFICO I-21. COSTE LABORAL UNITARIO REAL EN ESPAÑA Y LA UE-15, 2000-2009



Fuente: Eurostat.

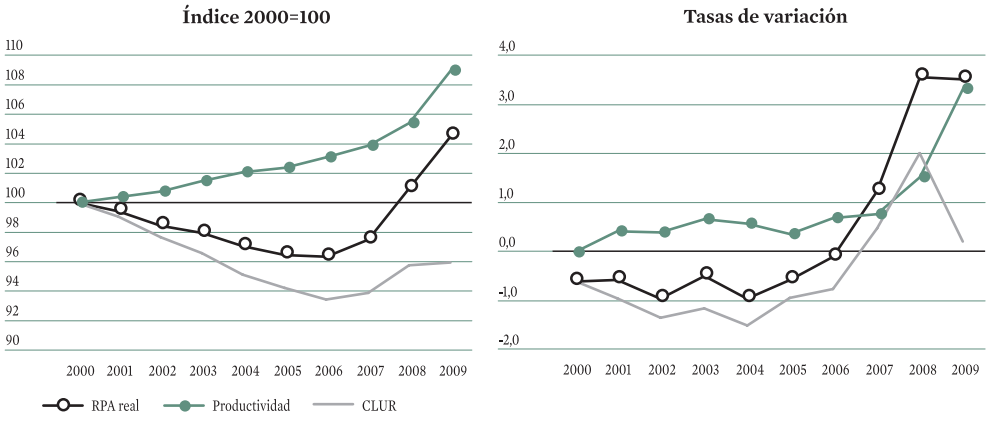
con un salario promedio sensiblemente más bajo que los empleos indefinidos[168], con el consiguiente repunte del CLUR. Con todo, en 2009 el aumento de la productividad (3,3 por 100) ha resultado sólo ligeramente inferior al de la remuneración por asalariado real (3,5 por 100), por lo que el avance del CLUR ha sido muy modesto en este último año (0,2 por 100), y sigue situándose en un nivel bastante inferior al registrado en 2000 (96 por 100) (gráfico I-22).

La evolución del CLUR por sectores desde 2000, aunque presenta una tendencia general decreciente, dista mucho de ser homogénea[169]. Así, en la industria, durante el periodo de intenso crecimiento (2000-2007) se observaron variaciones positivas, tanto de la remuneración por asalariado como de la productividad, todos los años, y los incrementos de la productividad fueron siempre, salvo en 2003, superiores a los experimentados por la remuneración media, significativamente a partir de 2004, con la consiguiente reducción del CLUR y la ampliación del margen unitario. Sin embargo, a partir de 2008, con el cambio de ciclo, el hecho de que el ajuste de la producción (real) en la industria haya sido superior a la contracción del empleo, ha propiciado una significativa caída de la productividad aparente, que ha resultado de mayor magnitud que la reducción registrada por la remuneración media real, resultando en un notable aumento del CLUR, sobre todo en 2009 (5,7 por 100) (gráfico I-23).

168. Según los últimos datos de la Encuesta de Estructura Salarial correspondientes a 2007, el salario promedio de los trabajadores con contrato temporal equivale al 68,6 por 100 del salario de los trabajadores con contrato indefinido y, según la EPA, entre los años 2008 y 2009 el empleo asalariado temporal se ha reducido un 25 por 100, mientras que el empleo indefinido ha aumentado un 2,1 por 100. La conjunción de ambos factores incide en el aumento del salario real promedio de la economía. Para un análisis de la elevada volatilidad respecto al ciclo del empleo temporal Véase Banco de España. "Fluctuaciones del empleo en un mercado de trabajo con contratación dual" en *Boletín económico*, marzo 2010.

169. Para un análisis detallado de la evolución económica sectorial véase en esta Memoria el capítulo I.3.2.

GRÁFICO I-22. PRODUCTIVIDAD, REMUNERACIÓN POR ASALARIADO REAL Y CLUR, 2000-2009



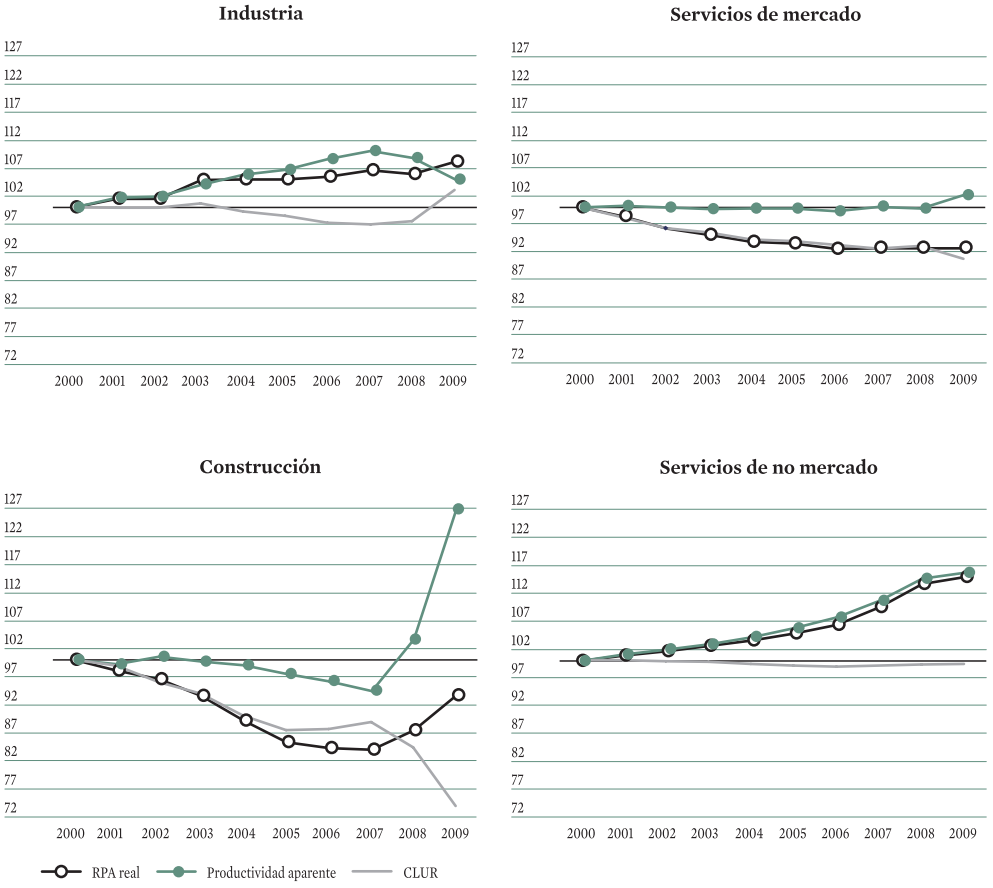
Fuente: INE, Contabilidad Nacional de España.

Por su parte, en la construcción la tónica dominante en el periodo de crecimiento económico ha consistido en reducciones tanto de la remuneración media real como de la productividad, pero sensiblemente más acusadas las primeras que las segundas, salvo en 2006-2007, lo que ha permitido reducir significativamente el CLUR en el conjunto de este periodo hasta un nivel equivalente al 88 por 100 del registrado en 2000 (cuadro I-32). En 2008 y 2009 el CLUR vuelve a reducirse, y de manera muy acusada, en este caso porque el formidable ajuste en el empleo del sector (–24,6 por 100 en 2009), muy superior al ajuste en producción (–12,3 por 100), ha conducido a un aumento pasivo de la productividad (22,4 por 100) muy superior al de la remuneración por asalariado (7,3 por 100), que aumenta, como en la industria, en buena medida porque la destrucción de empleo se ha concentrado en primera instancia en los contratos y las categorías con menor salario relativo.

En cuanto a los servicios de mercado, se observa asimismo una evolución a la baja del CLUR durante prácticamente todo el periodo 2000-2009, aunque bastante menos pronunciada que en la construcción, con tasas negativas de variación de la remuneración por asalariado real casi todos los años frente al estancamiento o ligero incremento de la productividad. En 2009, con una reducción del empleo (–3,9 por 100) más pronunciada que la de la producción (–2,0 por 100), se registra el mayor aumento de productividad aparente del periodo (2,5 por 100) lo que, unido a la ligera reducción de la remuneración media por asalariado, explica la contracción del CLUR y la ampliación, un año más, del excedente unitario.

En definitiva, puede afirmarse que en el periodo de expansión económica la intensa generación de empleo en actividades y segmentos de bajos salarios con una elevada concentración de empleos temporales, en un contexto general de moderación salarial,

GRÁFICO I-23. PRODUCTIVIDAD, REMUNERACIÓN POR ASALARIADO REAL Y COSTE LABORAL UNITARIO REAL POR SECTORES, 2000-2009
(Índice, 2000=100)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España.*

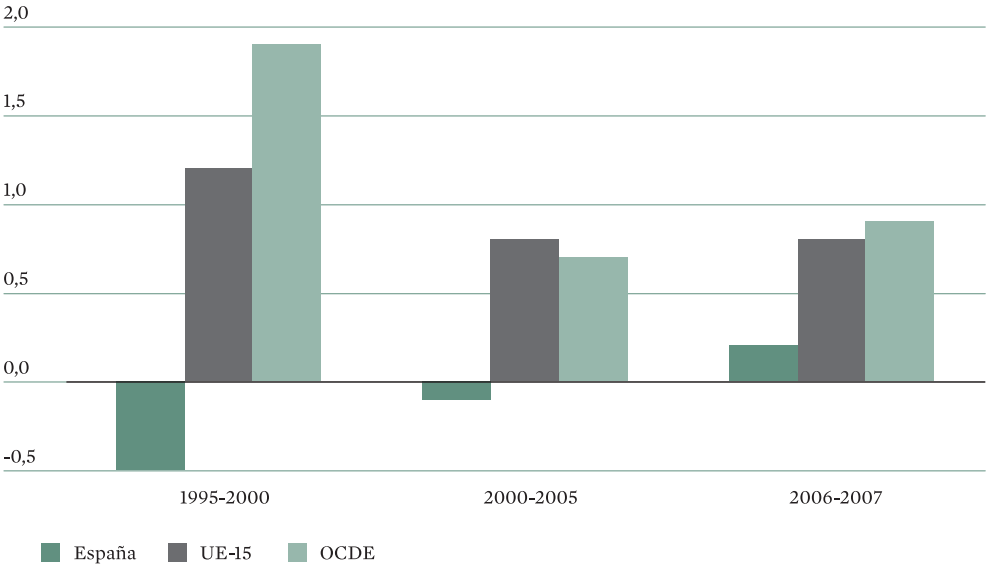
explica que el nivel salarial real promedio se haya reducido sensiblemente a lo largo del periodo y de manera diferencial respecto a los países de nuestro entorno, excepto en el periodo 2007-2009 (España es el único país de la OCDE que registró descensos del salario real promedio en el periodo 1995-2005), siguiendo una dinámica desconectada del, en todo caso pobre, aumento de la productividad (gráfico I-24). Esto explica que, a pesar del notable aumento del empleo asalariado y de la tasa de asalarización, las rentas salariales hayan ido perdiendo significación en relación con la renta total de la economía.

CUADRO I-32. PRODUCTIVIDAD, REMUNERACIÓN POR ASALARIADO Y COSTE LABORAL UNITARIO REAL POR SECTORES, 2000-2009
(Tasas de variación interanual)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total economía										
RPA nominal	2,86	3,60	3,30	3,61	3,02	3,67	4,02	4,50	6,11	3,70
RPA real	–0,62	–0,58	–0,97	–0,51	–0,97	–0,59	–0,12	1,22	3,55	3,51
Productividad	–0,02	0,41	0,39	0,66	0,56	0,36	0,67	0,75	1,52	3,32
CLUR	–0,60	–0,98	–1,35	–1,16	–1,52	–0,95	–0,79	0,46	1,99	0,19
PIB real	5,00	3,65	2,70	3,10	3,27	3,62	4,00	3,60	0,90	–3,60
Deflactor	3,50	4,20	4,31	4,14	4,02	4,28	4,14	3,24	2,48	0,17
Asalariados	5,59	3,49	2,75	2,84	2,85	3,61	3,66	3,16	–0,77	–6,51
Industria										
RPA nominal	2,27	3,68	2,82	4,96	3,31	3,41	4,55	4,81	4,53	3,27
RPA real	–0,10	1,54	0,05	3,20	0,20	–0,02	0,41	1,02	–0,54	2,15
Productividad	1,26	1,66	0,15	2,25	1,63	0,90	1,74	1,31	–1,14	–3,38
CLUR	–1,34	–0,12	–0,11	0,93	–1,41	–0,91	–1,30	–0,28	0,60	5,72
PIB real	4,40	3,22	–0,15	1,23	0,70	1,10	1,90	0,90	–2,10	–14,70
Deflactor	2,37	2,10	2,78	1,70	3,10	3,43	4,12	3,75	5,10	1,09
Asalariados	3,30	2,01	–0,38	–0,54	–0,96	0,81	–0,29	–1,14	–0,89	–11,69
Construcción										
RPA nominal	0,92	4,36	5,22	4,42	3,97	5,96	6,40	2,81	7,27	5,65
RPA real	–7,35	–1,92	–1,56	–3,13	–4,60	–4,37	–1,24	–0,38	4,10	7,32
Productividad	–4,93	–0,81	1,43	–0,90	–0,58	–1,62	–1,28	–1,80	9,62	22,37
CLUR	–2,54	–1,12	–2,95	–2,25	–4,04	–2,79	0,03	1,44	–5,04	–12,30
PIB real	5,90	8,57	6,28	4,37	5,10	5,20	4,70	2,30	–1,30	–6,30
Deflactor	8,92	6,41	6,90	7,80	8,98	10,80	7,74	3,20	3,05	–1,55
Asalariados	10,69	9,59	4,55	5,50	5,56	7,59	6,61	4,78	–10,79	–24,57
Servicios de mercado										
RPA nominal	3,20	3,65	2,77	2,68	1,86	2,33	2,34	3,60	5,05	2,80
RPA real	–0,29	–1,72	–2,15	–1,27	–1,26	–0,33	–1,08	0,15	0,08	–0,08
Productividad	–0,63	0,19	–0,22	–0,31	0,02	0,02	–0,39	0,78	–0,35	2,46
CLUR	0,34	–1,91	–1,94	–0,96	–1,29	–0,36	–0,69	–0,63	0,44	–2,49
PIB real	5,50	3,70	3,02	2,66	3,90	4,40	4,60	5,10	1,60	–2,00
Deflactor	3,49	5,47	5,03	4,00	3,16	2,68	3,45	3,45	4,96	2,88
Asalariados	7,43	3,40	4,45	3,44	4,01	4,68	5,51	4,93	1,73	–3,93
Servicios de no mercado										
RPA nominal	3,96	3,80	4,15	4,35	4,72	4,97	5,34	7,13	7,71	3,52
RPA real	0,51	0,89	0,81	0,85	0,90	1,22	1,50	3,02	3,80	1,06
Productividad	1,04	0,95	1,03	0,95	1,21	1,53	1,73	2,74	3,63	0,93
CLUR	–0,52	–0,06	–0,22	–0,10	–0,31	–0,31	–0,22	0,27	0,17	0,13
PIB real	3,70	3,11	2,76	4,19	3,69	3,90	4,00	4,80	4,40	2,60
Deflactor	3,43	2,89	3,31	3,47	3,79	3,70	3,78	3,99	3,77	2,43
Asalariados	2,64	2,14	1,71	3,21	2,44	2,33	2,23	2,01	0,74	1,65

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España.*

GRÁFICO I-24. SALARIO REAL MEDIO EN ESPAÑA, UE-15 Y OCDE, 1995-2007
(Tasas de variación interanual)



El indicador empleado se obtiene como cociente entre la remuneración de asalariados y el empleo asalariado equivalente a tiempo completo, deflactando su crecimiento con el deflactor del gasto en consumo final privado.
Fuente: OCDE, *Employment Outlook 2009.*

Esta tendencia distributiva desfavorable para las rentas salariales, observada también en el resto de Europa, se convirtió en motivo de preocupación de las autoridades europeas antes de vislumbrarse la crisis, que alertaron de las dificultades que esta dinámica planteaba para sostener el aumento de la demanda agregada y, por ende, del crecimiento económico[170]. Detrás de esta afirmación subyace la idea de que las economías europeas responden a un régimen de demanda tipo *wage-led* (impulsada por los salarios). Se trata de economías donde el efecto positivo sobre la demanda agregada de un aumento del salario real, vía aumento del consumo, es mayor que el efecto negativo que dicho aumento tiene sobre la demanda agregada, vía reducción de la inversión (por reducción de la tasa de beneficios) y de las exportaciones (por el aumento de los costes laborales unitarios), y viceversa. Por tanto, en este tipo de economías una redistribución de la renta a favor de los salarios tendrá un efecto positivo sobre la demanda agregada. Lo contrario ocurriría en las economías con régimen de demanda tipo *profit-led* (impulsada por los beneficios), en las que el efecto negativo de un aumento del salario real sobre la inversión y las exportaciones sería mayor que el efecto positivo del mismo sobre el consumo. Existe evidencia empírica de que la economía española y la de

170. Comisión Europea (2007), *Desarrollo de los salarios y de los costes laborales en la zona euro*. Documento interno.

los principales socios comunitarios responden a un régimen de demanda agregada tipo *wage-led,* a diferencia de lo que ocurre con Estados Unidos y Japón[171].

Pudiera parecer que la evolución de la economía española en el periodo de expansión, con disminución del salario real promedio y tasas de crecimiento de la actividad y el empleo bastante más altas que las de los países de nuestro entorno, contradice el planteamiento anterior. La explicación de esta aparente paradoja es que la formidable expansión del consumo, que ha sido el principal motor del crecimiento, se ha asentado en un fuerte y creciente nivel de endeudamiento de los hogares y es éste el factor, y no los salarios, el que ha contribuido decisivamente a mantener el fuerte ritmo de aumento de la demanda agregada.

Cabe esperar pues, que en el contexto de la crisis de demanda sin precedentes por la que atraviesa la economía española, donde el recurso al endeudamiento para mantener el consumo ya no es posible, el mantenimiento de la tónica de desaceleración del crecimiento (cuando no de reducción) del salario real promedio, en un contexto de elevado desempleo, no hiciera sino reforzar la espiral recesiva deprimiendo aún más la demanda efectiva[172]. En todo caso, vistas las debilidades del patrón de crecimiento desarrollado en España en el último ciclo expansivo y de cara a un replanteamiento del mismo, sería aconsejable no olvidar la importancia del patrón distributivo para lograr una senda de crecimiento sostenible a largo plazo.

3.5. INFLACIÓN Y MERCADOS FINANCIEROS

La evolución de la inflación, aproximada por la tasa de variación del IPC, se caracterizó en 2009 por registrar, por primera vez desde 1952, una variación negativa de media en el año, del –0,3 por 100, y tasas negativas durante nueve meses consecutivos, continuando con la senda desinflacionista iniciada a mediados de 2008. A pesar de esta evolución anual, desde verano ya se observaba un cambio de tendencia, con crecimientos negativos cada vez menores e incluso positivos a final de año, que terminaron situando la tasa de inflación, en términos interanuales, en el 0,8 por 100 en diciembre. Descontando el efecto del escalón alcista previo motivado por la evolución de los precios de la energía y otras materias primas, el contexto recesivo, en particular, la contracción de la demanda de las familias, ha sido el principal determinante de la evolución de los precios en este año.

Por lo que se refiere a los mercados de valores, después de que 2008 hubiese resultado uno de los ejercicios más negativos y complejos a nivel global con elevadas

171. Véase en este sentido C.W.M. Naastepad y S. Storm, (2007), "OECD demand regimes (1960-2000)" en *Journal of Post Keynesian Economics*, invierno 2006-7, vol. 29 núm. 2; E. Stockhammer, O. Onaran, y S. Ederer (2007), *Functional income distribution and aggregate demand in the Euro-area*, Vienna University of Economics & B.A., Department of Economics, Working Paper núm. 102.

172. De esta preocupación se ha hecho eco la Organización Internacional del Trabajo (OIT) cuando recomienda impulsar la demanda efectiva y contribuir al mantenimiento de los niveles salariales inclusive por medio de paquetes de estímulo macroeconómico. OIT (2009): *Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo*.

pérdidas y gran incertidumbre, durante 2009 las tensiones financieras se fueron suavizando, contribuyendo a reducir la volatilidad en los mercados. Con ello, las bolsas empezaron a recuperarse e incluso terminaron cerrando el año con ganancias generalizadas que respondían a mejores perspectivas sobre la situación financiera y en general a la mejora de la economía mundial.

3.5.1. Evolución de la inflación

Como ya se había anticipado en los primeros meses de 2009, la inflación mantuvo la tendencia a la baja iniciada el año anterior, registrando por primera vez tasas negativas que se mantuvieron durante prácticamente todo el año, desde marzo a octubre. En todo caso, y como venía ocurriendo en años anteriores se pueden diferenciar dos periodos en esta evolución. Durante el primer semestre, la tasa de variación del IPC registró caídas sucesivas hasta julio, en que alcanzó un valor mínimo con una tasa negativa del 1,4 por 100. Desde entonces, el IPC empezó a registrar crecimientos continuos, que llevaron la tasa de variación interanual a valores positivos en noviembre, y terminaron situando la inflación en diciembre en el 0,8 por 100 (gráfico I-25). Como se ha adelantado, este comportamiento de la inflación situó la tasa interanual media del IPC en un mínimo histórico del –0,3 por 100, y más de cuatro puntos porcentuales por debajo del 4,1 por 100 registrado el año anterior.

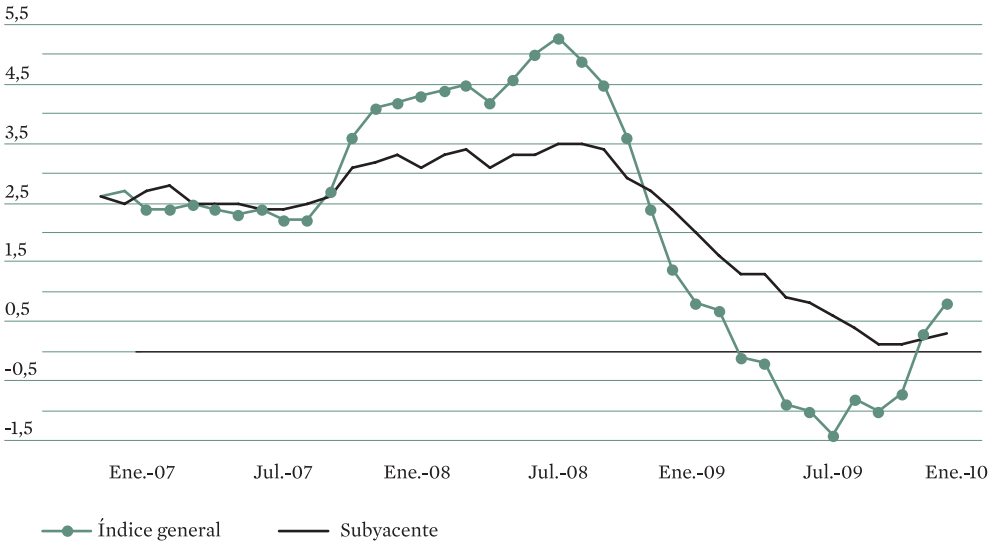
Inflación anual negativa

Parte de la caída de los precios, especialmente en el primer semestre, se explicaba por el efecto base que había supuesto la escalada de precios durante el año anterior, que llegó a situar la tasa interanual del IPC en niveles elevados como el máximo del 5,3 por 100 alcanzado en julio de 2008, y explicó gran parte del escalón descendente a partir de entonces. En los dos últimos años, la evolución del índice general de precios había estado muy condicionada por el ritmo de crecimiento de los precios del petróleo[173] y de otras materias primas, reflejado en los componentes de productos energéticos y alimentos.

Descontando este efecto base, la moderación de la inflación a lo largo del año respondía al contexto de recesión económica, y en particular, al freno que había experimentado la demanda de los hogares, principalmente de gasto en consumo. La desconfianza respecto a la evolución económica, en un entorno de elevada incertidumbre, y el deterioro de las perspectivas macroeconómicas y de la situación del mercado de trabajo, así como de la riqueza financiera e inmobiliaria de las familias, explicaban esta caída del consumo, y en consecuencia de los precios de muchos de los componentes menos volátiles del IPC.

173. Las fluctuaciones en el precio del petróleo al alza y a la baja tienen en España frente a otros países efectos más pronunciados sobre el conjunto de precios energéticos y en consecuencia sobre el índice general, debido a: la mayor dependencia del petróleo, el mayor peso relativo del gasto en el consumo de productos petrolíferos sobre el total del gasto de los hogares y el menor peso de los impuestos específicos que gravan estos productos. Véase a este respecto Memoria CES 2007, capítulo I.3.5.1.

GRÁFICO I-25. INFLACIÓN GENERAL Y SUBYACENTE, 2007-2009
(Tasas de variación interanual del IPC)



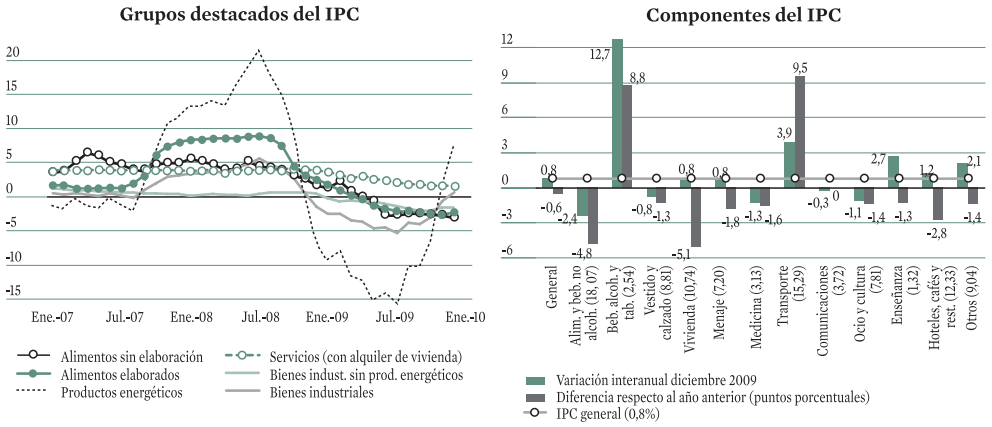
Fuente: INE.

La inflación subyacente reflejó mejor este segundo determinante de la evolución de los precios, dado que al excluir del cálculo del índice general los componentes más volátiles como son los precios de la energía y de los alimentos no elaborados, su moderación respondía mayormente a la contracción del gasto en consumo de las familias, pero también a la reducción de los precios de importación o de algunos bienes con un peso elevado en la cesta de la compra como el automóvil. En términos interanuales, la inflación subyacente mantuvo una fuerte tendencia bajista que se acentuó en los meses de verano. De hecho, registró mínimos históricos con crecimientos interanuales de tan sólo una décima en septiembre y octubre, para cerrar el año con una tasa interanual en diciembre del 0,3 por 100. Con ello, el crecimiento interanual medio se situó en el 0,8 por 100, más de dos puntos porcentuales por debajo de la media de 2008.

En cualquier caso, la influencia de estos dos determinantes se constata al descender al análisis de los precios de algunos grupos de consumo destacados en el cálculo del IPC (gráfico I-26). A pesar de que, tras la brusca caída del año anterior, el precio del petróleo Brent mostró un suave crecimiento ya desde principio de año, los precios de los carburantes y combustibles no reflejaron esta evolución inicialmente, sino que continuaron registrando caídas en los primeros meses de 2009 hasta alcanzar en mayo un crecimiento negativo del 22,8 por 100. A partir de entonces, la tasa de variación sí revertió su evolución, cerrando el año con un crecimiento positivo del

Grupos y rúbricas del IPC

GRÁFICO I-26. GRUPOS Y COMPONENTES DEL IPC, 2007-2009
(Tasas de variación interanual y ponderaciones entre paréntesis)



El grupo de alimentos elaborados no está incluyendo las variaciones de precios de bebidas ni tabacos.
Fuente: INE.

7,9 por 100 en términos interanuales. Esta evolución se trasladó a los precios de los bienes energéticos que alcanzaron tasas de variación mínimas entre mayo y julio, próximas al –15,0 por 100, pero que terminaron el año con una tasa de crecimiento positiva del 7,5 por 100.

Los precios de los alimentos tanto elaborados, sin incluir bebidas y tabaco, como no elaborados, continuaron con la tendencia descendente del año anterior hasta situarse a mediados de año en niveles próximos al –2,5 por 100, estabilizándose en torno a ese valor durante el resto de 2009. Las rúbricas en las que se produjeron mayores caídas de los precios en media anual fueron: aceites y grasas con un 11,3 por 100 y las patatas y el azúcar con un 6,9 por 100. La subida de los impuestos especiales al tabaco en junio se reflejó en crecimientos interanuales superiores al 17,0 por 100 de esta rúbrica en los meses siguientes, que se trasladó a los precios del grupo de alimentos elaborados en sentido amplio, es decir incluyendo bebidas y tabaco, que registró en diciembre un incremento positivo del 0,7 por 100.

Los grupos de bienes industriales no energéticos y servicios fueron los que contribuyeron en mayor medida a la desaceleración de la inflación en 2009. En un contexto de fuertes presiones competitivas en los mercados internacionales, los precios de los bienes industriales no energéticos mantuvieron una pronunciada caída, alcanzando tasas negativas a lo largo de todo el año, que se hicieron más acusadas en septiembre y octubre con una caída del 2,1 por 100, y se moderaron ligeramente a final de año, ante las perspectivas de mejora de la coyuntura internacional.

Respecto a los precios de los servicios, tras caracterizarse históricamente por un elevado grado de rigidez que mantenía su tasa de variación interanual en el entorno del 3,8 por 100, la contracción del consumo en 2009 se reflejó con una intensa desaceleración, situándolos en el 2,4 por 100 de media y en su nivel más bajo, el 1,6 por 100, en diciembre. Las partidas de mayor peso en el cálculo del IPC, vivienda y transporte, registraron caídas a lo largo del año, pero terminaron situándose en diciembre en valores positivos del 0,8 por 100 y 3,9 por 100 respectivamente, mientras que la de hoteles, cafés y restaurantes mantuvo la tendencia decreciente conforme a la debilidad de la demanda turística y cerró el año con un crecimiento positivo de tan sólo el 1,2 por 100.

El deflactor del PIB[174] continuó con la senda de desaceleración del año anterior, alcanzando un crecimiento negativo a final de año del 0,2 por 100 frente al crecimiento positivo del 1,75 por 100 en el año anterior (gráfico I-27). En media para el año, el deflactor se situó en el 0,2 por 100 al compensar las tasas negativas registradas en el segundo semestre con los datos de principios de año. El diferencial con el IPC se redujo en los tres primeros trimestres del año respecto a años anteriores, mientras que en el último trimestre el dato medio del IPC ya reflejaba un crecimiento positivo frente al registro todavía negativo del deflactor.

El deflactor del PIB también se mantuvo en valores negativos

La evolución del Índice de Precios Industriales[175] (IPRI), registró en diciembre una variación interanual positiva del 0,4 por 100, igual a la registrada un año antes, pero con la diferencia de que a lo largo de todo el año el crecimiento fue negativo, alcanzando en media anual el –3,3 por 100 y un crecimiento negativo mínimo del 6,7 por 100 en julio de 2009. Este momento supuso el punto de inflexión para iniciar una senda de mayor crecimiento, explicado en gran medida por el repunte al alza de los precios de la energía.

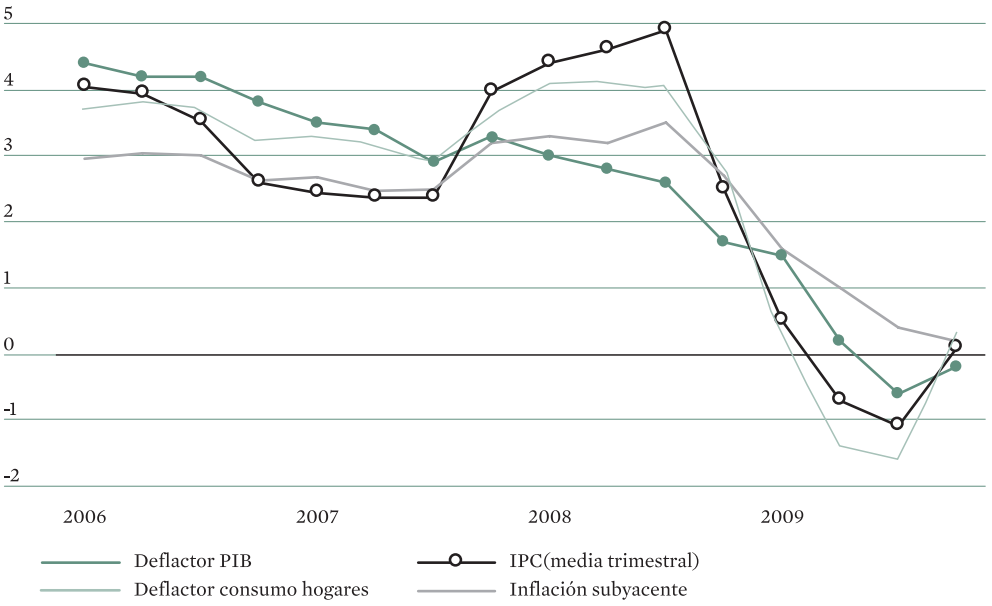
El IPRI se mantuvo en tasas negativas todo el año

De hecho, en respuesta a la evolución del precio del petróleo, los precios de la energía cayeron hasta el –17,0 por 100 en julio, para empezar a crecer en los meses siguientes hasta cerrar el año con una variación positiva del 6,3 por 100. De la misma forma, esta evolución se reflejó en los precios de los bienes intermedios que atenuaron su caída, después de alcanzar una variación mínima del –7,8 por 100 en julio, terminando el año con un crecimiento negativo del 2,7 por 100.

174. 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.

175. El IPRI se considera un indicador adelantado de los niveles de inflación de los bienes industriales a medio plazo, al mostrar las tensiones inflacionistas por el lado de la oferta.

GRÁFICO I-27. ÍNDICES DE PRECIOS, 2006-2009
(Tasas de variación interanual)



Los datos trimestrales de IPC se han calculado como medias trimestrales de las tasas de variación interanual.
Fuente: INE.

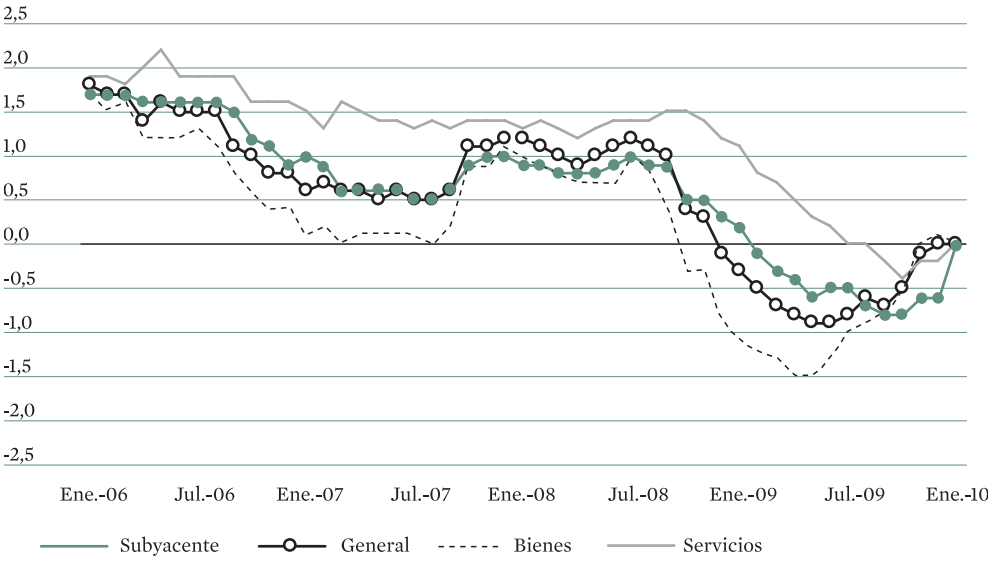
Por su parte, los precios de los bienes de consumo y de bienes de equipo mantuvieron un comportamiento muy moderado, alcanzando en diciembre una variación negativa de 0,5 por 100 en el caso de los primeros y positiva del 0,1 por 100 para los precios de los bienes de equipo.

La tasa anual del IAPC español siguió un patrón similar al del IPC alcanzando una variación mínima negativa del 1,4 por 100 en julio para cerrar el año con una tasa interanual positiva del 0,9 por 100 en diciembre. Debido al mayor impacto de la caída porcentual de los precios de la energía y de la mayor recesión del consumo en España frente a la UEM, el diferencial de precios con la Eurozona, medido en términos del IAPC, pasó a ser negativo ya a finales de 2008, resultando favorable a la economía española (gráfico I-28). Desde mayo, momento en que alcanzó un máximo de 0,9 puntos porcentuales de diferencia, se empezó a reducir hasta llegar a anularse en diciembre. Por su parte, el IPC armonizado para el conjunto de la Unión Europea fue el 1,4 por 100.

Diferencial de inflación favorable con la UEM

Este diferencial favorable ha permitido reducir parte de la pérdida de competitividad acumulada que la economía española venía registrando desde la entrada en la zona euro, aunque también reflejaba que el proceso de moderación de los precios en la UEM ha sido más lento y menos intenso que en España.

GRÁFICO I-28. DIFERENCIAL DE INFLACIÓN CON LA UEM EN TÉRMINOS DEL IAPC, 2006-2009
(En puntos porcentuales)



Fuente: INE y Eurostat.

La evolución del diferencial de inflación se confirma también al analizar la inflación subyacente, que en términos del IAPC registró una variación del 0,4 por 100 en diciembre, y cuyas tasas de variación fueron por primera vez inferiores a las de la zona euro durante prácticamente todo 2009. Frente al carácter tradicionalmente más inflacionista de la economía española en relación a la zona euro, esto reflejaba que los efectos de la crisis se estaban dejando sentir con más fuerza, registrando tasas de inflación de las más bajas de la UEM.

De hecho, ante una contracción del gasto de las familias más pronunciada en España que en la UEM, la contribución del diferencial de inflación de algunos grupos (servicios y bienes industriales no energéticos) fue cada vez más negativa. Así, el diferencial en los precios de los bienes se mantuvo durante todo el año favorable a la economía española, mientras que el de servicios comenzó el año en niveles elevados del 1,1 por 100 pero se fue reduciendo hasta anularse en el verano y hacerse favorable a la economía española desde entonces.

3.5.2. Mercados financieros

La política monetaria expansiva del BCE en 2009, caracterizada por tipos de interés en niveles mínimos y abundancia de liquidez, consiguió reducir la volatilidad en los tipos de interés de los mercados monetarios que se fueron estabilizando a lo largo del

año[176]. Esta situación, unida a la caída de los precios durante gran parte del año e incluso tasas negativas, tuvo su reflejo en la evolución de los tipos de interés reales. Siguiendo la tendencia del año anterior, en los primeros meses de 2009, mantuvieron una evolución creciente caracterizada por cierta volatilidad hasta que las medidas extraordinarias adoptadas por el BCE consiguieron estabilizar los mercados y reactivar el mercado interbancario. A mediados de año, conforme los tipos de interés entraban en una dinámica de relativa estabilidad, la intensa reducción de la inflación, incluso el registro de tasas negativas, derivó en una caída de los tipos reales en todos los plazos.

De media para el año, en los plazos más cortos, los tipos de interés se situaron en torno a medio punto porcentual, mientras que en los plazos más largos alcanzaron el 1,3 por 100. El diferencial de tipos reales frente a la UEM que se había venido manteniendo en torno a un punto porcentual en 2008 se redujo e incluso cambio de signo en respuesta a un diferencial de inflación favorable a España.

Por su parte, los tipos de interés de la deuda pública a diez años en la mayoría de los países mantuvieron un comportamiento dominado por la volatilidad a lo largo de gran parte del año, alcanzando un rendimiento medio del 3,97 por 100 en el caso de la deuda española, que era coincidente con el de la zona euro y siete décimas más que el de la deuda alemana. Esta trayectoria descendente respecto a la evolución de 2008 reflejaba la incertidumbre sobre la recuperación de la economía si bien desde mediados de año las mejores perspectivas permitieron cierta estabilidad a final de año.

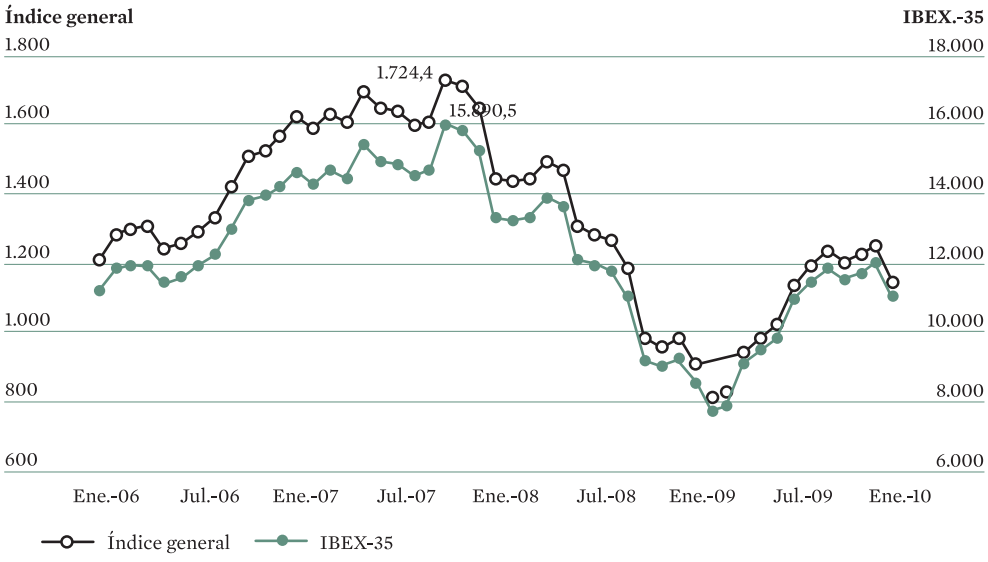
A finales de 2009, el clima existente en los mercados bursátiles era muy distinto al de un año antes, que había resultado uno de los ejercicios más negativos y complejos para los mercados de valores de todo el mundo. Así, los mercados bursátiles mundiales cerraron el año con ganancias generalizadas y una reducción de la volatilidad, con revalorizaciones de los principales índices desde los mínimos de principios de año, que respondían a unas perspectivas cada vez menos sombrías en lo que se refería a la situación financiera así como a la mejora de la economía mundial en su conjunto. De hecho en España, desde febrero, en que se alcanzaron los valores mínimos y hasta final de año, el IBEX-35 aumentó un 56,7 por 100 y el Índice General un 54,5 por 100.

Recuperación de los mercados de valores...

Sin embargo, estos datos tan sólo reflejaban el inicio de la recuperación en la actividad de los mercados bursátiles, dado que en su mayor parte sirvieron para contrarrestar parte de las pérdidas encajadas desde mediados de 2007. Después de haber tenido un ejercicio complejo en 2008, en el que el IBEX-35 se situó por debajo de los 10.000 puntos, a mediados de 2009 se consiguió recuperar ese valor, por lo que las perspectivas todavía están lejos de alcanzar los 15.000 puntos de finales de 2007. Al cierre del año, el IBEX-35 cerró en 11.940 puntos mientras que el Índice General alcanzó los 1.242 puntos (gráfico I-29).

176. Véase en esta Memoria capítulo I.2.3.2.

GRÁFICO I-29. ÍNDICES DE LA BOLSA DE MADRID, 2006-2010



Fuente: Banco de España.

... y también de las bolsas españolas

El repunte de los índices españoles refleja que, a pesar de que España ha registrado caídas del PIB similares a las del conjunto de la zona euro y se prevé que su salida de la recesión será más tardía que otros países cuyos índices han tenido menor rentabilidad, las empresas que configuran el núcleo principal de la Bolsa española consiguieron aprovechar las tendencias mundiales que marcaron la evolución de las bolsas. En concreto, su posición en los mercados con un accionariado amplio y diversificado internacionalmente le ha permitido aprovechar, por ejemplo, la favorable evolución de los países emergentes o la recuperación del sector financiero[177].

Así, y a pesar de que al cierre del año se había reducido el volumen de contratación un 30 por 100 respecto al año anterior, éste todavía alcanzó los 900.000 millones de euros. Por su parte, la capitalización superó el billón de euros en septiembre de 2009 y llegó a cerrar el año en 1,06 billones. A su vez, la actividad corporativa de las empresas cotizadas comenzó a recuperarse ante las mejores perspectivas sobre la situación financiera. Los fondos captados por las empresas mediante ampliaciones de capital ascendieron a 9.821 millones de euros, mientras que las opas, que fueron más escasas, movilizaron 7.000 millones de euros. De cara a 2010, la recuperación de los mercados bursátiles y las restricciones crediticias están suponiendo un estímulo para que la bolsa se consolide como instrumento de financiación.

177. Bolsas y Mercados Españoles, *Informe de Mercado*, 2009.

Los resultados de las compañías cotizadas reflejaron el cambio de ritmo en la economía mundial ya a finales de 2009, si bien la actividad se mantuvo por debajo de los niveles previos a la crisis. Ello supuso que, aunque los beneficios cayeron, alcanzando los 33.300 millones de euros hasta el tercer trimestre de 2009, el ritmo de caída se redujo a un 13,0 por 100 respecto al mismo periodo de 2008. La evolución de los resultados de las compañías cotizadas no fue homogénea, mostrando grandes diferencias entre sectores pero también entre empresas de un mismo sector. Por su parte, la remuneración a los accionistas en concepto de dividendos y devoluciones de fondos propios, que supuso 30.987 millones de euros hasta noviembre, batió un nuevo récord, reflejando el esfuerzo de las empresas por fidelizar a los accionistas y trasladarles confianza en los resultados futuros.

Por último, cabe destacar que 2009 fue el primer año de funcionamiento del Mercado Alternativo Bursátil (MAB) con el cual se trataba de facilitar a pequeñas y medianas empresas en expansión el acceso a los mercados de valores. Igualmente, el buen comportamiento de las economías iberoamericanas a lo largo de este año, que se ha reflejado en la evolución del Latibex, el mercado en euros para valores latinoamericanos de la Bolsa española, y cuya revalorización en 2009 se ha aproximado al 100 por 100.

Los mercados de deuda también se vieron beneficiados por la disminución de las tensiones financieras y el cambio de expectativas sobre la situación económica, a lo que se unió la existencia de bajos tipos de interés y las medidas adoptadas para garantizar la provisión de liquidez. Estos factores contribuyeron a su buen comportamiento, permitiendo así proporcionar financiación a las empresas y también a los Estados y otras administraciones públicas si bien, como se ha señalado en un apartado anterior, a principios de 2010 la situación de las finanzas públicas en la zona euro, y en concreto, en Grecia, está generando tensiones preocupantes en estos mercados.

Buen comportamiento de los mercados de deuda en 2009

El aspecto más relevante en 2009 fue, que en un contexto de enormes dificultades en los mercados crediticios e inactividad de los mercados interbancarios, los mercados de deuda fueron capaces de mejorar las condiciones de financiación para el sector empresarial a través de los bonos corporativos, convirtiéndose en una alternativa eficaz para la financiación empresarial. A este respecto, el mercado de deuda corporativa de Bolsas y mercados españoles (AIAF) fue reflejo de estos hechos, registrando en 2009 una actividad sin precedentes, y canalizando algunas de las medidas anti-crisis del Gobierno, en particular, el Fondo de Adquisición de Activos Financieros o los avales otorgados por el Tesoro para determinadas emisiones de entidades bancarias. El volumen de negociación hasta noviembre alcanzó los 3,37 billones de euros, lo que supuso un incremento del 61,5 por 100 respecto al mismo periodo de 2008.

Por lo que se refiere al mercado español de opciones y futuros, 2009 fue de nuevo un ejercicio récord en términos de actividad con cerca de 95 millones de contratos

negociados, un 13,0 por 100 más que en 2008. Después de las caídas del año anterior, esto supuso un punto de inflexión para las instituciones de inversión colectiva que se recuperaron apoyadas en el buen comportamiento de las bolsas y mercados de deuda, con un patrimonio gestionado creciente, especialmente, a finales del año.

Cambios regulatorios en un contexto de crisis

La batería de medidas que desde finales de 2008 ha venido aprobando el Gobierno para hacer frente a la crisis se han dirigido a diversos ámbitos de la economía pero, por lo que respecta a este apartado, muchas de ellas están afectando al funcionamiento de los mercados financieros, entre las que se encuentran, las ya citadas referidas al Fondo de Adquisición de Activos Financieros o los avales otorgados por el Tesoro para emisiones de entidades bancarias.

Además, tanto el Banco de España como la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) e incluso el Ministerio de Economía y Hacienda han propiciado cambios regulatorios que en muchos casos también han tratado de hacer frente a algunas de las causas de la crisis. Entre ellos destacan, los cambios en las categorías de fondos y sociedades de inversión colectiva, la reforma del régimen jurídico de la autocartera de las sociedades, las nuevas normas para la comunicación de hechos relevantes, los nuevos criterios para las participaciones significativas en empresas, la regulación de las sociedades anónimas cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario o el establecimiento de un procedimiento por parte de la CNMV para la comunicación de información relevante[178].

Estos cambios, adoptados en el ámbito español, han coincidido con tres cambios sustanciales a escala europea: la adopción de la normativa de desarrollo de la Mifid[179], la reforma de la supervisión financiera y la regulación de los mercados de derivados. Por lo que se refiere a la primera, en 2009 se adoptó distinta regulación para su desarrollo, destacando la resolución de la CNMV por la que se definían los registros a mantener por las empresas de servicios de inversión para una efectiva protección de los consumidores. En cuanto a la reforma de la supervisión financiera a escala europea se produjeron algunos avances, con el objetivo de empezar a funcionar a finales de 2010[180]. Por último, la regulación de los mercados de derivados ha concentrado gran parte de los debates sobre nueva regulación en 2009, dado que estos productos juegan un papel fundamental en la economía, al transferir el riesgo inherente a la actividad económica de los agentes que no desean soportarlo hacia aquéllos que si están dispuestos a hacerlo. No obstante, también pueden crear confusión al facilitar el excesivo apalancamiento o la estrecha e intensa interconexión de los participantes en los mercados. La Comisión presentó una Comunicación[181] en la que

178. Un detalle más amplio de la totalidad de los cambios regulatorios aparece en Bolsas y Mercados Españoles, *Informe de Mercado*, 2009.

179. Véase Memoria CES 2008, capítulo I.3.5.1.

180. Para un mayor detalle, véase en esta Memoria, capítulo I.2.3.

181. Comisión Europea, *Ensuring efficient, safe and sound derivatives markets: Future policy actions*, COM (2009) 563/4, de 20 de octubre de 2009.

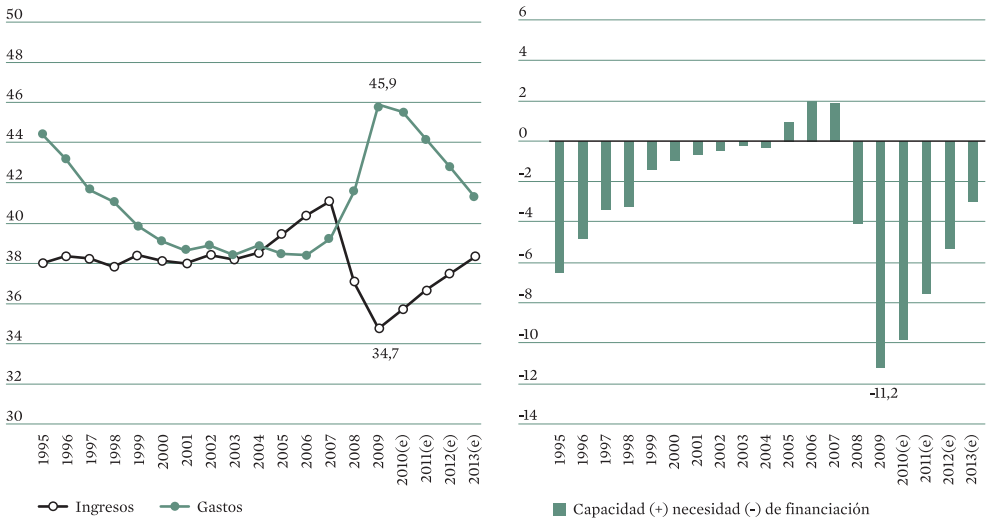
identificaba las deficiencias de la organización actual de estos mercados y proponía las acciones e instrumentos para superarlas de cara a 2010, con los objetivos de asegurar la exigencia de mayor estabilidad y transparencia en estos mercados.

3.6. SECTOR PÚBLICO

El cambio de ciclo económico ha dado un vuelco a las tendencias de las cuentas públicas observadas a lo largo de la larga etapa de expansión económica. En los dos últimos años, el gasto público ha crecido de manera intensa por la activación de los estabilizadores automáticos y la aprobación de medidas discrecionales de expansión del gasto, pasando del 39,2 del PIB en 2007 al 45,9 por 100 en 2009. En paralelo, los ingresos públicos han sufrido en estos dos años una contracción preocupante, pasando del 41,1 al 34,7 por 100 del PIB, como consecuencia de la caída de la actividad y el fuerte retroceso del empleo y de la aprobación de estímulos fiscales para impulsar la demanda, pero también debido a la práctica desaparición del enorme volumen de ingresos públicos asociados a la actividad inmobiliaria que nutrían las haciendas de todos los niveles de gobierno (gráfico I-30).

Como resultado de la nueva dinámica de los ingresos y gastos públicos, el intenso proceso de contención del déficit y la deuda pública característico de fase de expansión se invirtió en 2008, iniciándose una tendencia a cerrar las cuentas públicas con déficit y a aumentar la deuda pública, que se antoja persistente en el medio plazo, hasta tanto

GRÁFICO I-30. INGRESOS PÚBLICOS, GASTO PÚBLICO Y SALDO FISCAL, 1995-2013
(En porcentaje del PIB)



(e) Estimación de la Actualización del Programa de Estabilidad 2009-2013, enero 2010.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

no se consolide la recuperación económica y desaparezca 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 de las Administraciones públicas en 2009

Como se ha comentado, en 2009, por segundo año consecutivo, las Administraciones públicas en conjunto cerraron sus cuentas con déficit, del 11,2 por 100 del PIB, muy superior al 4,1 por 100 registrado en 2008. Por sectores institucionales, (cuadro I-33), mostraron déficit tanto la Administración central (–9,5 por 100), como las comunidades autónomas (–2,0 por 100) y las corporaciones locales (–0,5 por 100), mientras que las cuentas de la Seguridad Social registraron un superávit similar al del año anterior (0,8 por 100 del PIB). La necesidad de financiar tanto los saldos deficitarios como las medidas de apoyo al sector bancario dieron lugar a que el peso de la deuda pública se incrementara desde el 39,7 hasta el 53,2 por 100 del PIB, un porcentaje que, no obstante, sigue siendo sensiblemente más bajo que el observado como promedio en la zona euro (77,7 por 100).

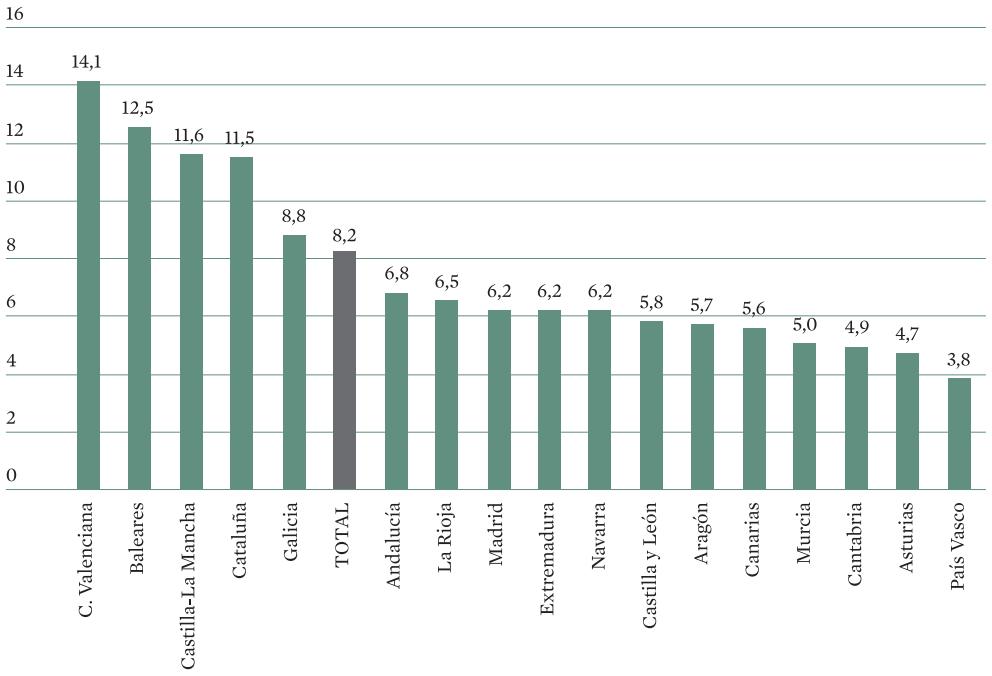
La mayor parte de la deuda corresponde al Estado, aunque tanto las comunidades autónomas como las corporaciones locales han visto aumentar su endeudamiento de manera notable, hasta el 8,2 y el 3,3 por 100 del PIB, respectivamente. Entre las comunidades sobresalen, por el mayor peso de su deuda sobre el PIB regional, la Comunidad Valenciana, Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña y Galicia (gráfico I-31). En cuanto a los ayuntamientos destaca de manera diferencial el endeudamiento de Madrid, que explica el 23,5 de toda la deuda local, frente al resto de capitales de provincia con más de 500.000 habitantes (Barcelona, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza) que conjuntamente concentran el 12,5 del endeudamiento local.

CUADRO I-33. SALDO FISCAL Y DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2002-2009
(En porcentaje del PIB)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Déficit (–) superávit (+) público	**–0,3**	**1,0**	**2,0**	**1,9**	**–4,1**	**–11,2**
Administración central	–1,3	0,2	0,5	1,1	–2,8	–9,5
Seguridad Social	1,0	1,1	1,3	1,3	0,8	0,8
Comunidades autónomas	–0,1	–0,3	0,0	–0,2	–1,6	–2,0
Entidades locales	0,0	–0,1	0,1	–0,3	–0,5	–0,5
Deuda pública	**46,2**	**43,0**	**39,6**	**36,2**	**39,7**	**53,2**
Administración central	37,0	33,8	30,8	27,7	30,5	41,7
Seguridad Social	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Comunidades autónomas	6,2	6,3	5,9	5,7	6,3	8,2
Entidades locales	2,9	2,8	2,8	2,8	2,9	3,3

Fuente. Ministerio de Economía y Hacienda y Banco de España.

GRÁFICO I-31. DEUDA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2009
(En porcentaje sobre el PIB regional)



Fuente: Banco de España.

El déficit de las Administraciones públicas en 2009 se explica por el desplome de los ingresos no financieros, que se reducen un 9,4 por 100, y por el notable aumento del gasto no financiero, del 8,0 por 100, (cuadro I-34). Esta evolución, bastante más acusada que la prevista inicialmente en los presupuestos de 2009, responde a la acción de los estabilizadores automáticos del presupuesto en un contexto de aguda desaceleración económica[182], a la contracción de las bases fiscales asociadas a la actividad inmobiliaria, y también a la adopción, en la mayor parte de los casos de manera sobrevenida, de medidas discrecionales de expansión del gasto y de reducción de los ingresos impositivos[183].

La notable caída, por segundo año, de los ingresos no financieros de las Administraciones públicas (aproximadamente un tercio de los cuales corresponden a las

182. Disminución de ingresos tributarios por contracción de las bases fiscales y aumento del gasto comprometido en prestaciones por desempleo e intereses de la deuda.

183. 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 (11.000 millones de euros). Por el lado de los ingresos se produjeron después de aprobados los presupuestos numerosas reformas que implican rebajas de impuestos, de las cotizaciones sociales y de otros ingresos públicos.

Administraciones territoriales), implica una reducción de su significación económica de 2,3 puntos de PIB, hasta situarse en un nivel, el 34,7 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 14,0 por 100, como sobre el consumo, que disminuye un 14,7 por 100.

Dentro de la imposición directa, la disminución de la recaudación por IRPF (–10,5 por 100) aunque acusa la negativa evolución de las rentas salariales, las rentas de capital y las ganancias patrimoniales, responde también al efecto de la deducción en la cuota de 400 euros por rendimientos del trabajo, que se estima 4.000 millones de euros, junto con otros cambios menores, como el aumento de los incentivos asociados a la inversión en vivienda[184]. Por su parte, la drástica reducción de la recaudación del Impuesto de Sociedades (–26,1 por 100) se debe fundamentalmente a la caída de los beneficios empresariales, que estaban muy abultados por el importante peso de las operaciones inmobiliarias y financieras, aunque también acusan la adopción de algunas medidas de alivio fiscal, como la flexibilización de la concesión de aplazamientos de pago, la libertad de amortización de activos nuevos con mantenimiento de empleo[185] o el mantenimiento y ampliación del alcance de la deducción por I+D+i[186]. Por otro lado, la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio[187] se tradujo en una merma recaudatoria de 1.800 millones de euros.

Por lo que respecta a los impuestos indirectos, la recaudación por IVA, principal figura tributaria, es la que sufrió una contracción mayor (–30,1 por 100), acusando sin duda la brusca desaceleración tanto de la compra como de los precios de la vivienda y, más en general, la caída del gasto en consumo privado, pero también el efecto de los cambios en la gestión del IVA (devolución mensual y concesión de aplazamientos) dirigidos a aumentar la liquidez de las empresas y, como apuntan algunas fuentes, el eventual aumento de la economía sumergida[188]. También la recaudación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, que corresponde íntegramente a las comunidades autónomas, sufrió una significativa contracción como consecuencia del desplome de la compraventa de viviendas. Por su parte, la recaudación de los impuestos especiales

184. 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.

185. Ley 4/2008, de 23 de diciembre, por la que se suprime el Impuesto sobre el Patrimonio, se generaliza el sistema de devolución mensual del IVA, y se introducen otras modificaciones en la normativa tributaria.

186. Real Decreto-Ley 3/2009, de 27 marzo, de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y concursal ante la evolución de la situación económica.

187. Ley 4/2008, de 23 de diciembre, por la que se suprime el Impuesto sobre el Patrimonio, se generaliza el sistema de devolución mensual en el IVA, y se introducen otras modificaciones tributarias.

188. En este sentido se ha pronunciado reiteradamente el Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda. Para un análisis detallado véase "Evolución de la recaudación por IVA en los años 1995-2008: radiografía de un gran fraude fiscal".

se mantuvo más estable, reduciéndose sólo un 1,1 por 100, debido tanto al aumento de la imposición sobre el tabaco y sobre hidrocarburos aprobada en junio[189] como a la elevada inelasticidad de la demanda de estos productos.

En contraste con la negativa evolución de la recaudación por impuestos directos e indirectos, las cotizaciones sociales, que representan el 38,5 por 100 de los ingresos no financieros, se redujeron sólo ligeramente (–1,9 por 100) debido a que la reducción de los ingresos por cotizaciones sociales[190], principalmente a causa de la reducción de la afiliación, pero también del aplazamiento de cuotas empresariales y de la aprobación de nuevas bonificaciones para fomentar el empleo[191], fue amortiguado por el aumento de las cotizaciones procedentes de los perceptores de prestaciones por desempleo.

Por su parte, el gasto no financiero (del que la mitad es responsabilidad de las Administraciones territoriales) registró un crecimiento anual del 8,0 por 100 aumentando en 4,8 puntos su participación en el PIB, hasta el 45,9 por 100. Destacan por su mayor dinamismo, en primer lugar, las prestaciones sociales, la principal rúbrica de gasto, que acusa el elevado aumento de la partida más sensible a la coyuntura, el gasto en protección por desempleo, que crece un 56,0 por 100, tanto por el incremento de los parados con derecho a prestación como por la ampliación de la misma para quienes la hubieren agotado y no cuenten con rentas alternativas[192]. En segundo lugar, la partida de "otras transferencias" aumenta un 12,2 por 100, debido al aumento de las aportaciones a la Unión Europea, la principal partida, y también del dinamismo mostrado por la ayuda oficial al desarrollo. Es asimismo reseñable la aceleración hasta el 9,4 por 100 de los intereses, reflejo del significativo aumento del endeudamiento público. En cambio los gastos de funcionamiento, que corresponden en un 80 por 100 a las Administraciones territoriales, presentan tasas de incremento menores, más los consumos intermedios (2,1 por 100) que la remuneración de asalariados (5,6 por 100). Por su parte, las prestaciones sociales en especie suministradas por el mercado, que corresponden en un 90,0 por 100 a las comunidades autónomas (farmacia y conciertos sanitarios y educativos), aumentan un 7,5 por 100, ligeramente por debajo de la media.

189. Real Decreto-Ley 8/2009, de 12 de junio, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito, por importe total de 19.821,28 millones de euros, y se modifican determinados preceptos de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales.

190. La reducción de ingresos se produce en todos los regímenes menos en el Especial de empleadas de hogar. Para un análisis detallado de las cuentas de la Seguridad Social véase en esta Memoria el capítulo III.7.3.

191. Real Decreto 1975/2008, de 28 noviembre, sobre las medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda, y por el Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas.

192. Real Decreto-Ley 10/2009, de 13 de agosto y Ley 14/2009, de 11 de noviembre, por la que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción; y Real Decreto 133/2010, de 12 de febrero, por el que se establece la prórroga del programa temporal de protección por desempleo e inserción, regulado por la Ley 14/2009, de 11 de noviembre.

CUADRO I-34. CUENTAS NO FINANCIERAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS*, 2007-2009
(Millones de euros, tasas de variación interanual y porcentaje del PIB)

	Mill €			Var %			% PIB
Conceptos	**2009**	**08/07**	**09/08**	**09/07**	**2007**	**2008**	**2009**
Ingresos no financieros	**365.019**	**–7,0**	**–9,4**	**–15,7**	**41,1**	**37,0**	**34,7**
Ingresos corrientes	365.842	–6,4	–8,6	–14,5	40,6	36,8	34,8
Impuestos sobre la renta	101.024	–13,5	–14,0	–25,6	12,9	10,8	9,6
Impuestos sobre la producción	91.796	–12,8	–14,7	–25,7	11,7	9,9	8,7
Cotizaciones sociales (1)	140.361	4,6	–1,9	2,6	13,0	13,1	13,4
Cobros por bienes y servicios (2)	12.998	1,4	–4,6	–3,3	1,3	1,3	1,2
Rentas de la propiedad (3)	10.706	8,0	–4,6	3,0	1,0	1,0	1,0
Transferencias	8.957	–7,7	21,1	11,8	0,8	0,7	0,9
Ingresos de capital	823	–54,1	–63,7	–83,3	0,5	0,2	0,1
Impuestos	4.120	–12,6	–11,9	–23,0	0,5	0,4	0,4
Transferencias (4)	4.857	–16,3	12,9	–5,5	0,5	0,4	0,5
Ajuste por recaudación incierta	–9.800	20,9	46,0	76,4	–0,5	–0,6	–0,9
Gastos no financieros	**482.623**	**8,3**	**8,0**	**16,9**	**39,2**	**41,1**	**45,9**
Gastos corrientes	420.111	9,3	8,1	18,2	33,8	35,7	40,0
Remuneración de asalariados	124.285	9,1	5,6	15,3	10,2	10,8	11,8
Consumos intermedios	61.103	8,0	2,1	10,3	5,3	5,5	5,8
Impuestos sobre la producción	338	30,1	–10,1	17,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias sociales en especie (5)	30.290	8,9	7,5	17,0	2,5	2,6	2,9
Prestaciones sociales	153.168	10,6	13,1	25,0	11,6	12,4	14,6
Subvenciones a la producción	11.560	3,3	–1,1	2,2	1,1	1,1	1,1
Otras transferencias	20.520	18,7	12,2	33,2	1,5	1,7	2,0
Intereses y otras rentas de la propiedad	18.873	2,4	9,4	12,0	1,6	1,6	1,8
Gastos de capital	62.512	1,8	7,3	9,3	5,4	5,3	5,9
Formación bruta de capital	46.003	–2,2	10,5	8,0	4,0	3,8	4,4
Transferencias	15.183	4,6	2,2	6,9	1,3	1,4	1,4
Adquisición neta activos no financieros no producidos	1.326	342,1	–23,9	236,5	0,0	0,2	0,1
Capacidad (+) necesidad (–) de financiación	**–117.630**	**—**	**—**	**—**	**1,9**	**–4,1**	**–11,2**
Pro Memoria: PIB	1.051.151	3,4	–3,4	–0,1	100,0	100,0	100,0

* En términos de contabilidad nacional (SEC-95) y Protocolo de Déficit Excesivo.
(1) Cotizaciones sociales efectivas e imputadas; (2) Pagos por producción de mercado y 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.

En cuanto a la inversión pública, en 2009 se produjo un avance del 7,3 por 100, que contrasta abiertamente con el ligero aumento del 1,8 por 100 registrado el año anterior y que responde al notable esfuerzo inversor realizado por todas las Administraciones con cargo a sus presupuestos para impulsar la actividad económica y, en particular, al Fondo Estatal de Inversión Local (8.000 millones) y el Fondo Estatal para la Dinamización de la Economía y el Empleo (2.200 millones)[193].

193. 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.

3.6.2. Los presupuestos públicos para 2010

La valoración de los presupuestos 2010 presentados en septiembre de 2009 resulta complicada, sobre todo en lo que atañe a la Administración central, por varios motivos. Primero, porque las cifras presupuestadas inicialmente en 2009, que son las que habitualmente se emplean para hacer la comparación (cuadro I-35), hasta donde se conoce en este momento[194] distan mucho de las cifras reales registradas finalmente en dicho ejercicio, debido, como se ha comentado, al desplome más allá de lo previsto de los ingresos tributarios junto con el aumento extraordinario del gasto no financiero, ya sea por efecto de los estabilizadores automáticos en una coyuntura más adversa que la proyectada, como por la adopción a posteriori de medidas discrecionales de impulso de la actividad cuantitativamente relevantes, tanto de ingresos como de gasto.

Por otro lado, las cifras de ingresos y gastos consignadas en los Presupuestos 2010 se verán sensiblemente alteradas a lo largo del ejercicio por un doble motivo. Primero, por las medidas de ingresos y las decisiones de ajuste del gasto a posteriori que se están tomando en todos los niveles de gobierno. Segundo, por la incertidumbre asociada al escenario económico que sirve de base para las estimaciones presupuestarias que en parte depende, a su vez, del impacto que tengan las distintas medidas de ajuste que se están adoptando sobre la actividad económica.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2010

Con todo, y comenzando con las proyecciones presupuestarias de la Administración central para 2010, se observa un cambio de tendencia respecto a los dos ejercicios anteriores, tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos, tendente a iniciar una senda de consolidación presupuestaria.

Reformas tributarias

En la vertiente de los ingresos públicos los Presupuestos Generales del Estado (PGE) prevén en 2010 un sensible aumento de los ingresos impositivos respecto a la recaudación efectivamente obtenida en 2009, que es el dato relevante a efectos de comparación para determinar el signo de la política fiscal para 2010[195]. Así, y respecto a las principales figuras tributarias estatales de las que se tiene información (cuadro I-36), se espera que tanto los ingresos por IRPF como por IVA e impuestos especiales, aumenten por encima del 10 por 100, frente al estancamiento de la recaudación del Impuesto de Sociedades. En conjunto, se espera un aumento de la recaudación impositiva del 8,8 por 100.

194. Por el momento, en cuanto a la evolución real de las cuentas públicas en 2009, sólo se dispone de información para el conjunto de las Administraciones públicas, en términos de contabilidad nacional, y para los subsectores Estado y Seguridad Social. No se cuenta con datos de las cuentas consolidadas de la Administración central, ni tampoco de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales, salvo las cifras de deuda pública que proporciona el Banco de España.

195. La comparación que se ofrece en el cuadro I-35 del presupuesto inicial de ingresos para 2010 respecto al presupuesto inicial de ingresos de 2009, que arroja tasas negativas, no es adecuada porque en 2009 se produjo una evolución mucho más negativa de la recaudación que la inicialmente prevista en los presupuestos, lo que desvirtúa completamente la comparación.

CUADRO I-35. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2008-2010
(Clasificación económica)

	Presupuestos Generales del Estado *					Presupuestos de las CCAA				
	Variación %			2010		Variación %			2010	
Conceptos	08/07	09/08	10/09	Mill. €	% PIB	08/07	09/08	10/09	Mill .€	% PIB
Ingresos no financieros	**7,9**	**–2,2**	**–9,2**	**267.745**	**24,6**	**8,6**	**–2,0**	**–8,3**	**151.175**	**13,9**
Ingresos corrientes	7,6	–1,7	–9,7	263.676	24,2	8,6	–2,0	–7,8	142.673	13,1
Impuestos directos y c. sociales	8,1	–1,8	–8,4	198.025	18,2	18,3	19,2	–21,5	30.161	2,8
Impuestos indirectos	5,2	–5,9	–18,9	40.736	3,7	2,7	–20,3	–19,3	36.114	3,3
Tasas y otros ingresos	6,6	29,3	–6,1	6.169	0,6	5,6	4,2	1,7	4.816	0,4
Transferencias corrientes	0,9	–3,5	–1,5	12.020	1,1	9,5	0,4	7,2	71.039	6,5
Ingresos patrimoniales	33,5	15,4	0,1	6.727	0,6	40,4	6,4	–8,4	543	0,0
Ingresos de capital	30,4	–34,2	33,2	4.068	0,4	8,6	14,5	–15,7	8.503	0,8
Enajenación inversiones reales	3,3	–35,6	–9,0	335	0,0	–2,2	0,4	–18,1	518	0,0
Transferencias de capital	35,4	–34,0	38,9	3.733	0,3	9,6	15,5	–15,5	7.984	0,7
Gastos no financieros	**7,2**	**5,1**	**8,5**	**330.258**	**30,3**	**8,7**	**3,8**	**0,3**	**175.525**	**16,1**
Gastos corrientes	7,4	5,3	8,2	299.117	27,5	8,7	4,6	2,1	145.649	13,4
Personal	7,0	5,6	2,3	33.818	3,1	9,4	5,7	2,1	56.485	5,2
Bienes y servicios	6,3	2,0	0,0	8.542	0,8	11,0	3,2	1,8	29.448	2,7
Gastos financieros	4,3	4,8	33,2	23.267	2,1	4,6	10,1	34,8	3.695	0,3
Transferencias corrientes	7,8	5,4	7,4	233.490	21,5	7,0	3,8	0,8	55.810	5,1
Fondo de contingencia e imprevistos	2,4	4,9	15,2	3.745	0,3	11,7	19,2	1,4	212	0,0
Gastos de capital	6,3	3,0	10,7	27.397	2,5	8,7	0,8	–7,9	29.875	2,7
Inversiones reales	5,5	–2,7	–10,3	12.273	1,1	6,5	–2,5	–17,0	13.254	1,2
Transferencias de capital	7,3	11,1	36,6	15.123	1,4	11,1	4,2	1,0	16.621	1,5
Saldo no financiero	**—**	**—**	**—**	**–62.513**	**–5,7**	**—**	**—**	**—**	**–24.350**	**–2,2**

* Presupuestos consolidados del Estado, la Seguridad Social y organismos públicos.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y Banco de España.

Este dinamismo de los ingresos tributarios se sustenta, en parte, en la mejora prevista de la coyuntura económica pero, sobre todo, en las reformas tributarias aprobadas, que en su mayoría se incluyeron en la propia Ley de Presupuestos[196], con un impacto recaudatorio conjunto estimado por el Gobierno de unos 7.500 millones de euros. Las principales medidas fiscales aprobadas son:

- En el IRPF, la eliminación, salvo para los contribuyentes con rentas inferiores a 12.000 euros anuales, de la deducción en la cuota de 400 euros introducida en 2008, que permitirá aumentar la recaudación en 4.000 millones de euros. También en este impuesto se modifica el tipo único de gravamen para las rentas del capital elevándolo del 18 al 19 por 100 para las rentas inferiores a 6.000 euros, y del 18 al 21 por 100 para los ingresos que superen esa cifra, lo que supondrá un aumento recaudatorio estimado de 800 millones de euros.

196. Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010.

CUADRO I-36. RECAUDACIÓN ESTIMADA DE LOS IMPUESTOS ESTATALES*, 2009-2010
(Millones de euros)

Tributo	Recaudación obtenida en 2009	Recaudación prevista para 2010 (PGE)	Var. %
IRPF	63.857	70.446	10,3
Sociedades	20.188	20.184	–0,0
IVA	33.573	36.931	10,0
Impuestos Especiales	19.349	21.441	10,8
Total	**136.967**	**149.002**	**8,8**

* Antes de descontar las participaciones territoriales en IRPF, IVA e IIEE.
Fuente: MEH.

- En el IVA se incrementa, con vigencia a partir de julio de 2010, el tipo general del 16 al 18 por 100 y el tipo reducido del 7 al 8 por 100, manteniéndose el tipo súper reducido en el 4 por 100. Se estima que esta reforma permitirá allegar 1.900 millones de euros adicionales.
- Por último, en el Impuesto de Sociedades se reducen cinco puntos los tipos de gravamen[197] aplicables a las empresas con menos de 25 trabajadores y cifra de negocios inferior a 5 millones de euros, siempre que como mínimo mantengan el empleo. Asimismo, se introduce una desgravación fiscal en el mismo sentido para los autónomos en el IRPF[198]. El impacto recaudatorio estimado de estas medidas, en este caso negativo, es de 700 millones de euros.
- La mejora de la recaudación por impuestos especiales se debe a la elevación de los tipos de los impuestos sobre labores del tabaco y sobre hidrocarburos introducida en junio de 2009, que surtirá plenos efectos en 2010, con un aumento recaudatorio estimado de 1.500 millones de euros.

Al aumento de la recaudación prevista en los PGE habría que sumar los mayores ingresos, que se prevé recaudar con la aplicación del nuevo plan de control del fraude fiscal aprobado en marzo[199]. En sentido contrario, no obstante, los nuevos incentivos fiscales aprobados en el reciente paquete de medidas anticrisis[200] implicarían un coste recaudatorio estimado por el gobierno de 1.600 millones de euros. Las principales reformas tributarias adoptadas, con una vigencia temporal hasta 2012, son las siguientes:

- En el IRPF se introducen dos nuevos beneficios fiscales. Por un lado, una deducción en la cuota de hasta 400 euros por obras de rehabilitación y mejora en la vivienda habitual para contribuyentes con base imponible de hasta 53.000 euros

197. Del 25 al 20 por 100 para los primeros 120.000 euros de base imponible y del 30 al 25 por 100, para el resto.
198. Reducción del 20 por 100 del rendimiento neto de actividades económicas, con las mismas condiciones.
199. Plan integral de prevención y corrección del fraude fiscal, laboral a la Seguridad Social. Aprobado por Consejo de Ministros de 5 de marzo de 2010.
200. Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril, de Medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.

y, por otro lado, la exención de las cantidades satisfechas por las empresas para el transporte colectivo de los trabajadores, con un máximo de 1.500 euros.

- En el IVA se aprueban dos nuevos incentivos. En primer lugar, se amplía la aplicación del tipo reducido a todo tipo de obras de rehabilitación de viviendas y se amplía el concepto de rehabilitación estructural a estos efectos. En segundo lugar, se extiende la aplicación del tipo súper reducido a los servicios de dependencia. Asimismo, con carácter general, se flexibilizan los requisitos para recuperar el impuesto en caso de impago de facturas.
- En el Impuesto de Sociedades, se mantiene la libertad de amortización de activos con mantenimiento de empleo.

Por el lado del gasto, los PGE incorporan un ajuste del gasto, aunque difícil de cuantificar con la información disponible. Conviene recordar, en todo caso, que el margen de discrecionalidad de que dispone la Administración central para reducir el presupuesto es estrecho, porque buena parte del mismo responde a compromisos ineludibles. Tal es el caso del pago de los intereses de la deuda, que aumenta un 33,3 por 100, de las transferencias a otras Administraciones (territoriales y de la Unión Europea), que aumentan un 10,8 por 100 por efecto de la aplicación del nuevo sistema de financiación autonómica, de las prestaciones por desempleo, que se incrementan un 57,9 por 100 como consecuencia del aumento del paro, o del pago de pensiones, que aumentan un 2,1 por 100. La proporción de los PGE que en conjunto absorben estas partidas es muy considerable y se ha incrementado desde el 62,8 en 2007 hasta el 67,3 en 2010.

Se ajusta el gasto no comprometido

Con todo, los PGE incorporan algunas decisiones para limitar los gastos de personal de los ministerios, como son la práctica congelación de la oferta de empleo público, limitando la tasa de reposición de vacantes al 15 por 100 con algunas excepciones, y la práctica congelación de los salarios del personal (+0,3 por 100). Al ajuste previsto en los PGE hay que añadir las medidas y la reducción del gasto prevista en el Plan de Acción Inmediata aprobado en enero de 2010. Respecto a los gastos de personal, se rebaja la tasa de reposición de vacantes al 10 por 100, sin excepciones y sin posibilidad de contratar personal interino. Por otra parte, se adopta un acuerdo de no disponibilidad de gasto cifrado en 5.000 millones de euros, de los que 1.500 se retraerán del Fondo de contingencia y los 3.500 restantes de los distintos ministerios, destacando, por su cuantía, el recorte de gasto del Ministerio de Fomento y, en general, la reducción del esfuerzo inversor del Estado que concentra el 93 por 100 del ajuste, por la vía de reducir tanto las inversiones reales, como las transferencias de capital y los préstamos y aportaciones patrimoniales a empresas públicas (cuadro I-37). Adicionalmente, en mayo se han aprobado nuevas medidas de reducción del gasto con efectos en 2010, por un importe estimado de 5.000 millones de euros, entre las que destaca, por su cuantía, la reducción del 5 por 100 de las retribuciones del personal del sector público y la reducción de la inversión pública estatal.

CUADRO I-37. PLAN DE ACCIÓN INMEDIATA. ACUERDO DE NO DISPONIBILIDAD DE CRÉDITOS DEL ESTADO APROBADOS PARA 2010
(Millones de euros y porcentaje sobre total)

Ministerios	Mill. €	% total	Capítulos	Mill. €	% total
Defensa	141,1	4,0	Gastos corrientes en bienes y servicios	38,6	1,1
Economía	170,1	4,9	Transferencias corrientes	207,0	5,9
Fomento	1.759,6	50,3	Inversiones reales	853,9	24,4
Industria	439,9	12,6	Transferencias de capital	445,4	12,7
Medio ambiente	501,7	14,3	Aport. patrimoniales/préstamos empr. púb.	1.955,0	55,9
Vivienda	147,8	4,2	**Total ministerios**	**3.500,0**	**100,0**
Resto ministerios	0,3	0,0	Fondo de contingencia	1.500,0	–
Total ministerios	**3.500,0**	**100,0**	**Ajuste total**	**5.000,0**	–

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Respecto a la clasificación funcional del presupuesto, el gasto social sigue absorbiendo aproximadamente la mitad del total (51,5 por 100) y experimenta, respecto al presupuesto inicial de 2009, un aumento del 3,9 por 100 (cuadro I-38). La principal partida, las pensiones, en su modalidad contributiva (más del 90,0 por 100 del total) y no contributiva, experimentan un crecimiento muy modesto (2,1 por 100) debido a que se revalorizan en general un 1,0 por 100 (un 2,0 por 100 las mínimas) en un contexto de moderación de la inflación. Pero es la siguiente partida social en importancia, las prestaciones por desempleo, la que experimenta, con diferencia, un aumento más significativo, del 57,9 por 100, que incluso puede resultar optimista si se retrasa la recuperación económica. En este escenario de aumento desmesurado del desempleo, la dotación para políticas activas, cuya principal partida son las bonificaciones de las cuotas empresariales que se han visto notablemente ampliadas desde el inicio de la crisis[201], aumenta un 2,2 por 100. En cambio, el resto de prestaciones económicas, donde destacan por su cuantía la cobertura por incapacidad temporal y las prestaciones por maternidad/paternidad, se reducen un 3,8 por 100. Por último, y aunque el gasto de la Administración central en la provisión de bienes preferentes sea poco significativo[202], es notable el aumento que registran las dotaciones para servicios sociales y promoción social (9,1 por 100), que integra fundamentalmente la asignación para la atención a la dependencia, así como la

201. 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.

202. 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 las variaciones de gasto en estas políticas en los PGE resultan poco significativas dada la reducida dimensión de estas partidas y poco representativas del volumen total de gasto público que se destina a estos fines, sin que se cuente con información de la clasificación funcional del gasto presupuestado por las comunidades autónomas.

CUADRO I-38. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2008-2010: CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

(Presupuestos iniciales consolidado, Capítulos I al VIII)

			Var. %		% sobre el total			2010
Políticas	**08/07**	**09/08**	**10/09**	**2008**	**2009**	**2010**	**Mill. €**	**% PIB**
Servicios públicos básicos	**10,5**	**0,9**	**–1,1**	**6,9**	**6,2**	**6,2**	**21.597**	**2,0**
Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	3,8	2,4	2,6	2,7	2,5	2,5	8.873	0,8
Defensa	5,9	–3,7	–6,2	2,6	2,2	2,1	7.357	0,7
Política exterior	51,6	6,0	–3,5	1,1	1,0	1,0	3.548	0,3
Justicia	7,8	6,0	9,7	0,5	0,5	0,5	1.819	0,2
Gasto social	**7,9**	**9,5**	**3,9**	**50,6**	**49,7**	**51,6**	**180.935**	**16,6**
Pensiones	7,2	8,3	2,1	31,2	30,3	30,9	108.283	9,9
Desempleo	9,0	24,3	57,9	5,0	5,6	8,8	30.975	2,8
Otras prestaciones económicas	10,1	6,3	–3,8	4,5	4,3	4,1	14.403	1,3
Fomento del empleo	5,4	–1,3	2,2	2,4	2,2	2,2	7.751	0,7
Gestión y administración de la Seguridad Social	7,5	15,0	–50,8	3,6	3,7	1,8	6.362	0,6
Sanidad	5,6	4,3	0,2	1,4	1,3	1,3	4.635	0,4
Educación	18,0	1,9	3,5	0,9	0,9	0,9	3.092	0,3
Servicios sociales y promoción social	24,8	9,7	9,1	0,7	0,7	0,8	2.737	0,3
Vivienda	10,4	17,3	–7,3	0,4	0,5	0,4	1.498	0,1
Cultura	8,2	5,2	–6,6	0,4	0,4	0,3	1.199	0,1
Actuaciones económicas	**8,3**	**–1,4**	**2,0**	**12,6**	**11,1**	**11,3**	**39.733**	**3,7**
Infraestructuras	3,2	–10,3	13,0	4,7	3,8	4,2	14.886	1,4
Agricultura, pesca y alimentación	3,7	0,1	1,1	2,8	2,5	2,6	8.959	0,8
I+D+i civil	17,4	6,9	–1,4	2,4	2,3	2,3	8.088	0,7
Industria y energía	9,8	23,7	12,3	0,7	0,8	0,9	3.229	0,3
Comercio, turismo y pyme	2,3	36,0	–7,1	0,4	0,5	0,4	1.511	0,1
Subvenciones al transporte	34,5	–14,4	–38,8	0,7	0,6	0,3	1.186	0,1
I+D+i militar	4,9	–12,1	–18,9	0,5	0,4	0,3	1.183	0,1
Otras actuaciones económicas	36,2	–5,1	–16,9	0,3	0,2	0,2	691	0,1
Actuaciones generales	**7,5**	**0,9**	**13,9**	**30,0**	**27,2**	**30,9**	**108.431**	**10,0**
Transferencias a otras AA.PP.	8,7	0,2	10,8	21,1	19,0	21,0	73.599	6,8
Deuda pública	4,3	4,8	33,3	5,3	5,0	6,6	23.200	2,1
Servicios de carácter general	5,6	–0,1	3,2	2,9	2,6	2,7	9.314	0,9
Administración financiera y tributaria	4,4	–1,8	–6,1	0,5	0,5	0,4	1.500	0,1
Alta dirección	7,6	–0,7	7,1	0,2	0,2	0,2	818	0,1
Total políticas de gasto	**8,0**	**11,3**	**0,1**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**350.696**	**32,2**
PIB estimado*	3,4	–3,4	3,6				1.088.500	100,0

* Dato real para 2008 y 2009 según CNE, y estimación del escenario base de la Actualización del Programa de Estabilidad, Ministerio de Economía y Hacienda, 16 enero 2009.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

política educativa (3,5 por 100), centrada en becas y ayudas al estudio, que contrasta con el recorte del presupuesto destinado a vivienda (–7,3 por 100) y cultura (–6,6 por 100).

Por su parte, el presupuesto para servicios públicos básicos (6,2 por 100 del total) registra una reducción del 1,1 por 100, con un significativo descenso del gasto en Defensa y Política Exterior, un crecimiento moderado en Seguridad ciudadana e Instituciones penitenciarias, y un sensible aumento en Justicia.

En cuanto a las actuaciones económicas, que absorben el 11,3 por 100 del presupuesto, la inversión en infraestructuras, la principal partida y una de las más vinculadas con la productividad de los factores, experimenta un aumento del 13 por 100, aunque si se tiene en cuenta el conjunto del sector público estatal, es decir, incluyendo 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 inversión en infraestructuras se reduce un 3,9 por 100, y eso sin contar con el ajuste a posteriori del gasto del Ministerio de Fomento en el marco del Plan de Acción Inmediata. Pero más llamativo resulta el recorte que sufre el gasto en I+D+i civil (–1,4 por 100), por su especial vinculación con la productividad y el patrón de crecimiento que se pretende impulsar.

La estructura fuertemente descentralizada del gasto y los ingresos públicos del sector público español refuerza la necesidad de tomar en consideración también la actividad presupuestaria de las comunidades autónomas. Con datos de 2008, este nivel de gobierno es responsable del 36,5 por 100 del gasto público y del 22,8 por 100 de los ingresos públicos, unos porcentajes que se verán nuevamente incrementados, sustancialmente en el caso de los ingresos tributarios, como consecuencia de la reciente reforma del sistema de financiación, que se explicará más adelante. 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 de las comunidades autónomas para 2010

Los presupuestos generales conjuntos de las comunidades autónomas para 2010 (cuadro I-35) prevén un incremento considerable del déficit, a pesar del exiguo crecimiento del gasto no financiero (0,3 por 100), debido al desplome de los ingresos (–8,3 por 100). La caída de los ingresos responde, por un lado, al abultado descenso de la recaudación por impuestos indirectos (–19,3 por 100), tanto por la abultada caída de la recaudación por IVA, que las comunidades autónomas comparten por mitades con el Estado, como por el desplome de la recaudación de una de las figuras clave de la financiación autonómica, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, debido al parón del mercado inmobiliario. Por otro lado, los impuestos directos se reducen un 21,5 por 100 por la caída de los ingresos por IRPF (que comparten con el Estado al 50 por 100), que contrasta con el aumento previsto en

la recaudación estatal porque la eliminación de la deducción de 400 euros beneficia en exclusiva al Estado (en quien también recayó en su momento el coste de la misma). Este notable descenso de los ingresos tributarios se ve parcialmente compensado por el considerable aumento de las transferencias recibidas (7,2 por 100), la principal partida de ingresos, como consecuencia de la aplicación del nuevo sistema de financiación, que supone una inyección adicional de recursos del Estado a las comunidades de 11.000 millones de euros.

Por el lado de los gastos, se prevé una desaceleración generalizada respecto al año anterior, muy acusada en el caso de las inversiones reales (–17 por 100), que contrasta con el considerable aumento de los gastos financieros, una partida que acusa los crecientes niveles de endeudamiento de las comunidades. Adicionalmente, el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha adoptado acuerdos de no disponibilidad de gasto presupuestado para 2010 en nueve comunidades, que implica una reducción del gasto autonómico de 1.975 millones de euros, y se espera que a lo largo del ejercicio se alcancen acuerdos similares de ajuste en el resto de las comunidades. En todo caso, a dicho ahorro habrá que sumar el derivado de la reducción de las retribuciones del personal, nada desdeñable teniendo en cuenta que concentran más de la mitad del empleo público.

Conviene mencionar, en todo caso, que desde 2008 se han adoptado diversas medidas que han supuesto un alivio de las tensiones financieras de las comunidades, evitando la adopción de medidas procíclicas de ajuste del gasto, que afectarían a bienes esenciales como educación y sanidad, así como el aumento desmesurado del déficit de las comunidades, a costa, en contrapartida, de ampliar la necesidad de financiación de la Administración central. Tal es el caso de la compensación a las comunidades, vía transferencias, de la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio, del aplazamiento de la nada desdeñable deuda a favor del Estado resultante de la liquidación del sistema de financiación de los ejercicios 2008 y 2009[203], y del aumento, equivalente al 1,1 por 100 del PIB, de sus recursos totales a través de la reforma del sistema de financiación.

Como consecuencia de la evolución descrita de los ingresos y gastos públicos de los distintos niveles de gobierno, se prevé el mantenimiento en 2010 de niveles elevados de déficit, aunque decrecientes. Las previsiones contenidas en la Actualización del Programa de Estabilidad aprobado en enero, que habría que considerar aproximadas debido a las numerosas medidas con impacto presupuestario que se han tomado con posterioridad a su aprobación, arrojan un déficit del 9,8 por 100 del PIB para el conjunto de las Administraciones públicas, 1,4 puntos inferior al de 2009. Por sectores institucionales, la Seguridad Social

Aumenta el déficit de todas las Administraciones públicas

203. Las entregas a cuenta de 2008 y 2009 se realizaron tomando como base la recaudación de IRPF, IVA e IIEE de 2006 y 2007, que fue excepcionalmente buena y que sufrió, como se ha comentado, un desplome importantísimo en los años subsiguientes. Se calcula que la deuda que las comunidades han contraído con el Estado por este concepto asciende a 7.500 millones de euros.

seguiría cerrando sus cuentas con superávit, pero de tan sólo el 0,2 por 100, mientras que la Administración del Estado registraría un déficit del 6,2 por 100, bastante menor que el de 2009. Por su parte, las comunidades autónomas y las corporaciones locales saldarían las cuentas con déficit del 3,2 y el 0,7 por 100, respectivamente. Paralelamente, se prevé un sensible aumento de la ratio deuda pública/PIB hasta el 65,9 por 100, reflejo tanto de los déficit presupuestarios, como de las medidas de apoyo al sector financiero y al resto de empresas, y del escaso o nulo crecimiento del PIB. Con todo, el escenario económico base de estas nuevas proyecciones puede resultar optimista.

3.6.3. La reforma del Sistema de Financiación de las comunidades autónomas de régimen común

Tras un intenso, aunque poco transparente, proceso negociador entre los gobiernos central y autonómicos, muy condicionado por las reformas estatutarias aprobadas desde 2006 (singularmente la del estatuto catalán), el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las comunidades autónomas alcanzó en julio de 2009 un acuerdo sobre la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común (todas, menos País Vasco y Navarra) aplicable a partir de 2009[204].

Esta reforma, que trata de corregir, siquiera en parte, las deficiencias más notables del anterior sistema (déficit de corresponsabilidad, de equidad y de suficiencia), implica un trasvase adicional agregado de recursos del Estado a las comunidades autónomas de más de 11.000 millones de euros (el 80 por 100 en 2009 y el resto en 2010). Ello supone una significativa reducción de los recursos de que dispone la Administración central para financiar sus propias competencias (el equivalente al 1,05 por 100 del PIB de 2009) y de su margen de discrecionalidad, ya de por sí escaso.

El sistema de financiación de régimen común se ideó desde su inicio a partir de tres piezas: la cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades, la atribución a las mismas de un ámbito fiscal propio y el establecimiento de un sistema de transferencias de nivelación para garantizar niveles equiparables de prestación de servicios públicos en todas ellas. La inestabilidad que ha caracterizado al sistema, que ha sido revisado en profundidad, con ésta, en cinco ocasiones desde que se aprobara la Ley Orgánica de Financiación de las comunidades autónomas en 1980, se explica en parte porque ha debido adaptarse al traspaso gradual, complejo y asimétrico de competencias y servicios a estas comunidades, reflejo a su vez de una dinámica política de diferenciación por parte

204. Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, que se instrumentó normativamente a través de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (que deroga y sustituye a la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que regulaba el sistema anterior) y a través de la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las comunidades autónomas.

de las comunidades históricas y de emulación por parte del resto. Pero también es consecuencia del continuo proceso de ajuste de las tres piezas del modelo, lo que constituye también el objeto principal de la actual reforma, que se dirige básicamente a mejorar la determinación estática y dinámica de las necesidades de gasto de cada comunidad, a ampliar la capacidad tributaria y la corresponsabilidad fiscal de las mismas en consonancia con la descentralización de las competencias de gasto, y a perfeccionar el sistema de nivelación para garantizar la cobertura de las necesidades de gasto de todas ellas, con independencia de su capacidad fiscal.

Las necesidades y los recursos de las comunidades autónomas en el año base (suficiencia estática)

En última instancia, el sistema pretende dotar a las comunidades de los recursos suficientes para cubrir las necesidades de gasto derivadas de las competencias asumidas. El modelo se basa, pues, en la estimación de las necesidades financieras de cada comunidad autónoma a partir de las cuales se articulan las distintas vías de financiación. Las necesidades y los recursos del sistema se determinan tomando como base de cálculo el año 2009, lo que se denomina suficiencia estática (cuadro I-39) y se establecen ciertas reglas de evolución de los recursos con el fin de garantizar la cobertura de las necesidades en el tiempo (suficiencia dinámica).

La financiación máxima garantizada para cada comunidad autónoma por el sistema en 2009, lo que la Ley denomina necesidades globales de financiación, está integrada básicamente por los recursos que hubieran obtenido las comunidades autónomas en 2009 con arreglo al sistema anterior[205], incluyendo las dotaciones complementarias de sanidad e insularidad acordadas en la II Conferencia de Presidentes, y la compensación por la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio (lo que garantiza el *status quo*), más la participación que les corresponda en los recursos adicionales aportados por el Estado, que ascienden a 7.400 millones[206] de euros y se asignan a las comunidades autónomas, a modo de necesidades adicionales reconocidas, en función fundamentalmente del aumento relativo de la población desde 1999 (~50 por 100), del peso relativo de la población ajustada (~25 por 100) y del peso relativo de la población dependiente (~25 por 100)[207]. Esta aportación adicional del Estado refuerza notablemente la suficiencia financiera de las comunidades en un contexto, además, de severa disminución de los ingresos tributarios como consecuencia de la crisis. Las necesidades globales de financiación del sistema resultan de agregar las necesidades globales de financiación de cada comunidad.

205. Se produce una nueva estimación (al alza) de la recaudación normativa del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

206. De los que 5.000 se aportarán a partir de 2009 y 2.400 a partir de 2010.

207. Se reconocen necesidades adicionales por importes poco significativos por dispersión (50M€), escasa densidad de población (50M€) y desarrollo de políticas de normalización lingüística (que no se cuantifica).

Por lo que respecta a los recursos de financiación que cubren las necesidades de financiación que reconoce el sistema, el modelo experimenta un cambio importante respecto a la situación anterior. Hasta ahora las comunidades autónomas se financiaban con la recaudación normativa proveniente de los tributos cedidos (Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones, sobre el Juego, sobre Determinados Medios de Transporte y sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos), de las tasas afectas a los servicios transferidos, de la recaudación de los tributos compartidos (33 por 100 del IRPF, del 35 por 100 del IVA, del 40 por 100 de los Impuestos especiales y el 100 por 100 del Impuesto sobre la Electricidad) y del fondo de suficiencia que, como elemento de cierre del sistema, equivalía a la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades de financiación de cada comunidad y los recursos provenientes de las fuentes anteriormente mencionadas.

Ahora, los recursos financieros globales de cada comunidad incluyen, además de las tasas y la recaudación normativa de los tributos cedidos, un porcentaje mayor de recaudación de los tributos compartidos (50 por 100 del IRPF[208]; el 50 por 100 del IVA y el 58 por 100 de los impuestos especiales), lo que conjuntamente constituye su capacidad tributaria. A la capacidad tributaria se le suma, por un lado, la transferencia del nuevo Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, que equivale a la diferencia (positiva o negativa) entre las necesidades de financiación garantizadas a la comunidad por dicho fondo y el 75 por 100 de su capacidad tributaria, y, por otro lado, la transferencia del Fondo de Suficiencia Global que, igual que en el sistema anterior, equivale a la diferencia (positiva o negativa), entre las necesidades globales de financiación de cada comunidad y los recursos provenientes de las fuentes anteriormente mencionadas. Los recursos globales de financiación del sistema resultan de agregar los recursos globales de financiación de cada comunidad.

208. La estimación de los ingresos cedidos por IRPF se calcula con criterio normativo, es decir, sin tener en cuenta el ejercicio de las competencias normativas de las comunidades autónomas sobre los elementos del mismo.

CUADRO I-39. NECESIDADES Y RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN EN 2009

NECESIDADES TOTALES DE FINANCIACIÓN CUBIERTAS POR EL SISTEMA				EL FONDO DE GARANTÍA DE SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES				RECURSOS FINANCIEROS DEL SISTEMA		
NECESIDADES GLOBALES DE FINANCIACIÓN (NGF)	Recaudación normativa tributos cedidos 2009*	STATU QUO 2009	- ITPAJD - ISD - IDMT - IVMDH - Tributos juego - Tasas afectas					25% CAPACIDAD TRIBUTARIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Recaudación normativa tributos cedidos*	- ITPAJD - ISD - IDMT - IVMH - Tributos juego - Tasas afectas
	Liquidación 2009 según sistema anterior (Ley 21/2001)		- 33% IRPF normativo - 35% IVA - 40% IIEE - 100% I.Electricidad - Fondo de Suficiencia - Garantía sanitaria	RECURSOS	75% CAPACIDAD TRUIBUTARIA DE LAS CCAA	CRITERIO DE REPARTO ENTRE LAS CCAA	Peso relativo de las unidades de necesidad (o población ajustada) de cada CCAA. UNIDAD DE NECESIDAD (variables determinantes): -Población 30% - Superficie 1,8% - Dispersión: 1,6% - Insularidad: 0,6 - Población protegida equivalente: 38% - Población > 65: 8,5% - Población 0-16: 20,5%	75% CAPACIDAD TRIBUTARIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Recaudación tributos comparativos	- 50% IRPF normatvo - 50% IVA - 58% IIEE - 100% I.Electricidad
	Otras necesidades ya reconocidas en 2009		- Dotación complementaria sanidad (600 M€) - Dotación compensatoria insularidad (55 M€) - Compensación por la eliminación I.Patrimonio (1.800 M€) - Financiaición servicios traspasados del ISM		Garantía sanitaria (máx 500 M€)					
	Necesidades adicionales reconocidas desde 2009	FONDOS ADICIONALES	- Por aumento de la población ajustada (3.675 M€) - Por población ajustada (612,5+1.200 M€**) - Por población dependiente potencial (490 M€) - Por población dependiente reconocida (122,5 +1.200 M€**) - Por dispersión de la población (50 M€) - Por escasa densidad de población (50 M€) - Por desarrollo de políticas de normalización lingüística (?)		Fondos adicionales aportados por el Estado (7.400 M€)			TRANSFERENCIA NETA DE GARANTÍA	Transferencias del Estado a las CCAA donde la participación en el FGSPF que les corresponde > el 75% de su capacidad tributaria (por la diferencia) - Transferencias al Estado de las CCAA donde el 75% de su capacidad tributaria > participación en el FGSPF que les corresponde (por la diferencia)	
		Coste de los servicios transferidos despúes de 2009						TRANSFERENCIA NETA DE SUFICIENCIA	Transf. del Estado a las CCAA donde NGF > su capacidad tributaria+(-) transferencia FGSPF (por la diferencia) Transf. al Estado de las CCAA donde NGF < su capacidad tributaria+(-) transferencia FGSPF (por la diferencia)	
AJUSTES	Fondos de convergencia	FONDOS ADICIONALES	Fondo de competitividad (2.572,5 M€)					TRANSF. DE COMPETITIVIDAD	Para CCAA con financiación per cápita ajustada inferior a la media o a su capacidad tributaria per cápita ajustada	
			Fondo de cooperación (1.200 M€)					TRANSF. DE COOPERACIÓN	Para CCAA con PIBpc <90%media o escasa densidad población	

* Se revisa al alza la estimación de ingresos normativos de ITPAJD (85 por 100 recaudación real) e ISD (2 x estimación normativa 99 x ITE99- 09).
** Estos fondos adicionales se incorporarán en 2010 (total: 2.400 M€).
Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Elementos de mejora del sistema de nivelación: el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y la población ajustada como criterio de reparto

El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) está integrado por el 75 por 100 de la capacidad tributaria de las comunidades autónomas, más la garantía sanitaria (con un máximo de 500 millones de euros), y los fondos adicionales del Estado (7.400 millones de euros), lo que se calcula que equivale conjuntamente aproximadamente al 70 por 100 de los recursos totales del sistema. Este Fondo se reparte entre las comunidades autónomas en función del peso relativo de su población ajustada o unidades de necesidad, que la Ley determina ponderando una serie de variables demográficas y geográficas que entiende están más estrechamente ligadas al coste de provisión de los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales): población protegida equivalente (38 por 100)[209], población (30 por 100), población menor de 16 años (20,5 por 100), población mayor de 65 años (8,5 por 100), superficie (1,8 por 100), dispersión (1,6 por 100) e insularidad (0,6 por 100). En el caso de las comunidades autónomas a las que corresponda una participación en el Fondo así calculada superior al 75 por 100 de su capacidad tributaria (o sea, superior a su aportación al fondo) recibirán una transferencia por la diferencia (la transferencia del FGSPF), y en el caso de las comunidades autónomas a las que corresponda una participación en el fondo inferior al 75 por 100 de su capacidad tributaria, tendrán que transferir la diferencia al FGSPF.

Este sistema supone una mejora del sistema de nivelación anterior por tres motivos. Primero, porque la fórmula para el cálculo de las necesidades relativas de las comunidades autónomas es mejor que la que empleaba el anterior sistema, al ponderar más adecuadamente las variables que condicionan las principales partidas de gasto autonómico (se perfecciona la variable asociada al gasto sanitario y se incluye la población en edad escolar que antes estaba excluida)[210]. En segundo lugar, este sistema hace más visibles las transferencias de nivelación interterritoriales (comunidades aportantes netas y comunidades receptoras netas). Y en tercer lugar, porque, aunque este dispositivo no altera en absoluto la financiación que recibe cada comunidad autónoma en 2009, que no guarda relación directa con sus necesidades relativas[211], sí tiene incidencia sobre el reparto de la financiación en los años sucesivos porque, a diferencia del fondo de suficiencia, que se actualizará conforme a la evolución de los

209. Se refiere a la población protegida equivalente del Sistema Nacional de Salud, que se calcula, conforme a la metodología del Informe del grupo de trabajo de análisis de gasto sanitario de 2007, ajustando la población protegida teniendo en cuenta el impacto diferencial sobre el gasto sanitario de la estructura de edades de la misma.

210. Sin embargo, la eliminación del mínimo fijo por comunidad parece un retroceso, teniendo en cuenta la importancia de los costes fijos de los servicios, particularmente del sanitario.

211. Como se ha explicado, la financiación que van a recibir en 2009 equivale a lo que ya recibían más su participación en los fondos adicionales aportados por el Estado, una cantidad que se garantiza en su totalidad a través del fondo de suficiencia y que, por lo tanto, implica un reparto inicial de los recursos que no guarda relación estrecha con su población ajustada relativa sino que refleja en gran medida los criterios de reparto y las reglas de evolución del sistema anterior.

ingresos tributarios del Estado (ITE), la transferencia del FGSPF correspondiente a cada comunidad se recalculará todos los años[212], y, por tanto, su cuantía evolucionará en función de la evolución real tanto de la capacidad tributaria como de las necesidades relativas de cada comunidad.

Parece pues que el objetivo principal de la reforma del sistema de nivelación, en consonancia con las reivindicaciones de Cataluña, es que, al menos a la larga, el sistema proporcione a las comunidades la misma financiación por unidad de necesidad (o población ajustada), lo que garantizaría a todas ellas la posibilidad de prestar los servicios transferidos en condiciones equivalentes. Es más, precisamente con el fin de reducir la dispersión entre comunidades de la financiación por unidad de necesidad que pueda resultar de la aplicación del sistema, tal y como se acaba de explicar, el Acuerdo introduce un ajuste a posteriori a través del nuevo Fondo de Competitividad, dotado con 2.572 M€, que se repartirá entre las comunidades autónomas que reciban una financiación por unidad de necesidad inferior a la media[213].

Nótese que, en todo caso, la financiación autonómica es totalmente incondicionada, es decir, que el sistema garantiza (o trata de garantizar) sólo la posibilidad a todas las comunidades de prestar servicios equivalentes, pero que el destino final de los fondos depende enteramente de la voluntad de cada una de ellas.

Por último, se crea un nuevo Fondo de Cooperación, dotado con 1.200 millones de euros, que se repartirá al final entre las comunidades pobres (con PIB per cápita inferior al 90 por 100 de la media o escasa densidad de población), lo que no parece tener mucho sentido dado el objetivo último del sistema (garantizar igual financiación por población ajustada). Hubiera sido deseable, quizás, aumentar la dotación del Fondo de Compensación Territorial, que está precisamente ideado para reducir las disparidades económicas regionales.

Elementos de mejora de la autonomía tributaria y la corresponsabilidad fiscal

Como ya se ha comentado, el nuevo sistema aumenta sustancialmente la participación de las comunidades autónomas en la recaudación territorializada de los impuestos compartidos: del 33 al 50 por 100 del IRPF, del 35 al 50 por 100 del IVA y del 40 al 58 por 100 en los Impuestos especiales de fabricación[214]. Esta descentralización de los ingresos tributarios corrige en gran medida el desequilibrio que existía en relación con

212. Se actualizan con los datos reales tanto la capacidad tributaria (la aportación de cada comunidad al fondo) como las variables que determinan las necesidades relativas de cada comunidad (la participación de cada comunidad en el fondo). La aportación del Estado al fondo (7.400 millones de euros) se actualiza en función de la evolución del ITE.

213. Con el matiz de que también serán beneficiarias del fondo las comunidades que reciban una financiación por unidad de necesidad inferior a su capacidad tributaria por unidad de necesidad, aunque la primera sea superior a la media, lo cual no parece justificado (beneficia sólo a las comunidades ricas) y se aleja de la lógica del sistema.

214. Impuestos sobre la Cerveza, sobre el Vino y las Bebidas fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y las Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores de Tabaco.

la descentralización del gasto. Se calcula que tras esta nueva cesión, el 90 por 100 de la financiación autonómica se nutrirá de recursos tributarios autonómicos y el restante 10 por 100 de transferencias estatales.

Además de la importante cesión recaudatoria, que conviene recordar que en sí misma no implica un aumento de la autonomía tributaria, se amplía la capacidad normativa de las comunidades autónomas en relación con el IRPF, es decir, su capacidad para modificar su tramo de la tarifa del IRPF, las deducciones y, como novedad, los mínimos personal y familiar. Adicionalmente, para incentivar el ejercicio por las comunidades de sus competencias normativas en este tributo y aumentar la visibilidad de la participación de las comunidades en su regulación y recaudación, el Acuerdo les obliga a aprobar por Ley la escala autonómica de la tarifa (hasta ahora se aplicaba la estatal con carácter supletorio), y se acuerda reformar los modelos de declaración y de retenciones para aumentar la transparencia en este sentido.

Pero hay dos elementos del nuevo sistema que quizá contribuyan en mayor medida a aumentar la corresponsabilidad fiscal (o a reducir la irresponsabilidad fiscal) de las comunidades autónomas, en el sentido de acabar con la tendencia generalizada a utilizar las competencias normativas para reducir impuestos[215], con el rédito político consiguiente, al tiempo que se demanda sistemáticamente al Estado (y se consigue) un incremento de la financiación para mantener el nivel de gasto (lo que se ha denominado restricción presupuestaria blanda), es decir, sin tener que asumir el coste (presupuestario y también político) asociado a las bajadas de impuestos (reducción del gasto o aumento del déficit) que se termina trasladando a la Administración central.

Por un lado, el hecho de que la recaudación tributaria que tiene en cuenta el sistema para calcular la aportación de cada comunidad al FSSPF se compute con criterio normativo, es decir, sin tener en cuenta el ejercicio que las comunidades realicen de sus capacidades normativas, implica que las comunidades que las utilicen para subir impuestos (y las que mejoren su eficiencia en la gestión de los tributos que recaudan directamente) verán aumentada su recaudación real sin que tengan que aumentar su aportación al FGSPF, mientras que las que las utilicen para bajar impuestos (o reduzcan su eficiencia en la gestión de tributos) soportarán por entero la merma recaudatoria porque no verán reducida su aportación al Fondo de Garantía.

Por otro lado, el perfeccionamiento del propio sistema de nivelación, si de verdad resulta en una equiparación de la financiación por unidad de necesidad que capte las disparidades en la evolución de las necesidades relativas de las comunidades, debería desactivar las demandas de mayores recursos con el argumento de los agravios comparativos o de la dispar evolución de la estructura demográfica. Que no se sigan atendiendo por parte del Estado las demandas de recursos adicionales propiciará que las

215. Las rebajas impositivas se han centrado en los impuestos directos cedidos, sucesiones y donaciones y patrimonio, y en el IRPF a través, fundamentalmente, de deducciones (la Comunidad de Madrid introdujo incluso una leve rebaja de la tarifa autonómica).

comunidades asuman las consecuencias de las decisiones que tomen en materia tributaria y facilitará la rendición de cuentas a los ciudadanos de los Gobiernos autonómicos.

En todo caso, la reforma no resuelve el problema de que el sistema de financiación de los territorios forales, que no participan en el sistema de nivelación, les proporcione una financiación per cápita ajustada notablemente superior a la media de las comunidades de régimen común, lo que no va a dejar de ser un motivo de agravio e inestabilidad del sistema, que podría resolverse incluyendo en el cupo vasco y la aportación navarra una contribución para financiar la función redistributiva del Estado.

3.6.4. Retos de la hacienda pública: estabilización económica y financiera y sostenibilidad presupuestaria

La crisis económica y financiera está imponiendo elevados costes para las haciendas públicas, incluida la española, principalmente por cuatro vías: la articulación de ayudas al sector bancario y el refuerzo de su función de intermediación; la adopción de programas fiscales expansivos discrecionales; la activación de los estabilizadores automáticos del presupuesto en el contexto de caída de la producción y fuerte retroceso del empleo; y la desaparición de las bases fiscales asociadas a las burbujas financiera e inmobiliaria. Como corolario de todo ello, se ha trasladado al sector público una parte importante del riesgo económico-financiero privado y han aumentado considerablemente los niveles de déficit y deuda públicas provocando, a la postre, el cuestionamiento de la sostenibilidad presupuestaria del sector público a largo plazo.

La crisis financiera está originando costes presupuestarios indirectos por el hundimiento de la rentabilidad y los precios de los activos financieros y, con ellos, de las bases fiscales asociadas a los mismos (IRPF y Sociedades) y, más en general, por su impacto negativo sobre la economía real. Pero también está ocasionando abultados costes fiscales directos, a través de las medidas discrecionales de apoyo al sector bancario que están articulando los distintos gobiernos. En general, las ayudas pueden dividirse entre las que tienen un impacto cierto sobre las cuentas públicas, como la compra de activos o los préstamos garantizados, y las que tienen un efecto fiscal incierto, como los avales públicos de deuda bancaria. En el primer caso, se produce un efecto inmediato de aumento de la deuda pública para financiar tales operaciones y un efecto potencial de aumento del déficit si, cuando se trata de compra de activos, el precio de compra es inferior al precio de mercado o resulta inferior al precio de realización futura, o, en el caso de los préstamos garantizados, si se produce la insolvencia de los deudores. Por su parte, los avales de emisiones de deuda bancaria, que es el mecanismo por el que ha optado España de momento, tienen un impacto positivo inmediato sobre el déficit, por las comisiones cobradas, pero entrañan un riesgo potencial sobre el déficit y la deuda públicas si se produce la eventualidad de tener que

Ayudas al sector bancario

CUADRO I-40. MAGNITUD DEL ESTÍMULO FISCAL Y DEL APOYO AL SECTOR BANCARIO EN 2009
(En porcentaje del PIB)

		Estímulo fiscal		Ayudas a la banca	
Estados miembros	Total	Gastos	Ingresos	Aprobadas	Efectivas
UE-27	**1,1**	**0,5**	**0 ,6**	**43,6**	**12,8**
Eurozona	1,1	0,5	0,6	36,5	11,1
España	**2,3**	**1,0**	**1,3**	**12,1**	**4,6**
Alemania	1,4	0,6	0,8	26,4	6,3
Austria	1,8	0,4	1,4	60,1	8,7
Bélgica	0,4	0,2	0,2	74,6	35,3
Bulgaria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Chipre	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Dinamarca	0,4	0,3	0,1	243,8	0,5
Eslovaquia	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Eslovenia	0,6	0,5	0,1	32,8	0,0
Estonia	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Finlandia	1,7	0,6	1,1	27,7	0,0
Francia	1,0	0,7	0,3	20,2	4,2
Grecia	0,0	0,0	0,0	11,4	2,2
Holanda	0,9	0,4	0,5	42,2	24,4
Hungría	0,0	0,0	0,0	7,0	0,1
Irlanda	0,5	0,3	0,2	230,3	227,3
Italia	0,0	0,2	–0,2	1,2	0,0
Letonia	0,0	0,0	0,0	23,1	8,9
Lituania	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Luxemburgo	1,3	0,1	1,2	19,3	18,5
Malta	1,6	1,3	0,3	0,0	0,0
Polonia	1,0	0,3	0,7	0,0	0,0
Portugal	0,9	0,9	0,0	14,9	3,0
Reino Unido	1,4	0,4	1,0	50,3	30,8
República Checa	1,0	0,5	0,5	0,0	0,0
Rumanía	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Suecia	1,4	0,6	0,8	50,2	8,9

Fuente: Comisión Europea. *Public Finances in EMU 2009.*

realizar las garantías. En todo caso, los sistemas de rescate y reestructuración que se están articulando suponen una traslación del riego financiero al sector público, aunque la naturaleza tan compleja de los mismos impida por el momento contar una imagen clara de sus implicaciones para los contribuyentes[216]. Con todo, baste apuntar que según la Comisión Europea, el importe de las medidas efectivamente adoptadas en la Unión Europea en 2009 ascendió en promedio al 12,8 por 100 del PIB, con una importancia cuantitativa diferencialmente alta en Irlanda, Reino Unido, Holanda y Bélgica (cuadro I-40). En España, las ayudas a la banca, fundamentalmente a través de avales

216. En estos momentos la Comisión Europea está estudiando cómo contabilizar en el marco del SEC-95 los distintos esquemas de rescate y apoyo a la banca.

de deuda e inyecciones de liquidez, equivalen al 4,6 por 100 del PIB, a las que habría que sumar en 2010, de materializarse, las nuevas ayudas aprobadas en el marco del FROB, dotado con 9.000 millones de euros. Se estima, además, que el proceso de saneamiento de los balances de las instituciones bancarias dista mucho de haber concluido[217], también en España, por el impacto en este caso del deterioro de los activos vinculados a la actividad inmobiliaria.

Aunque el efecto final de los rescates bancarios sobre las cuentas públicas sea aún difícil de estimar, los estudios realizados sobre otras crisis financieras apuntan a una tasa de recuperación del dinero invertido muy limitada, en el entorno del 20 por 100, un porcentaje que puede llegar a ser bastante inferior dadas las características diferenciales de la crisis financiera actual, básicamente por el mayor tamaño de los sistemas bancarios y por la dimensión global de la crisis[218]. En este sentido, el retraso en la adopción de una estrategia coordinada internacionalmente de regulación y reestructuración del sistema financiero, junto con la tendencia a flexibilizar en tiempos de crisis la aplicación de las reglas prudenciales, puede imponer costes adicionales al presupuesto público. Finalmente, la prolongación en el tiempo de la crisis del sector bancario puede condicionar seriamente la efectividad del impuso fiscal mediante el estrangulamiento persistente de los canales crediticios.

Apoyo financiero a empresas

Para apoyar precisamente la tan necesaria función de intermediación del sector bancario, el Gobierno español desde 2008 amplió o creó *ex novo* diversas líneas de crédito oficial dirigidas básicamente a las empresas que, sin embargo, han tenido una eficacia dudosa en cuanto a la dinamización del crédito, al gestionarse a través de entidades bancarias en un contexto de extraordinaria incertidumbre y aversión al riesgo. Esta circunstancia ha conducido a la reciente aprobación de un programa temporal de apoyo financiero directo a pymes y autónomos[219]. Todas estas medidas de apoyo financiero privilegiado a empresas, horizontales y sectoriales, se financian con deuda pública y también incrementan el déficit porque incorporan un subsidio implícito al otorgarse en condiciones ventajosas respecto a las que prevalecen en el mercado.

217. Desde el inicio de la crisis el FMI ha realizado diversas estimaciones, corrigiéndolas sistemáticamente al alza, del extraordinario volumen de activos "tóxicos" que aún desvirtúan los balances del sistema financiero internacional. FMI, Informes de Estabilidad Financiera Global.

218. Algunos de los factores que pueden incidir negativamente en la tasa de recuperación esperada son la naturaleza especialmente compleja de los activos dañados y la menor disponibilidad de inversores privados (extranjeros) dada su naturaleza global. En sentido positivo actuaría la mayor calidad de las instituciones en general y, en particular, de las encargadas de la gestión financiera de los activos dañados. Para un estudio detallado de los costes fiscales de crisis financieras anteriores véase Comisión Europea. *Public Finances in EMU 2009*.

219. Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.

Estímulo fiscal discrecional

Desde el inicio de la recesión prácticamente todos los gobiernos europeos, amparándose en el Plan Europeo para la Recuperación Económica y ante la ineficacia mostrada por la política monetaria, han aprobado paquetes de medidas de impulso fiscal con el fin de sostener la demanda agregada, la actividad y el empleo. España, no sólo no ha sido una excepción, sino que, al menos en 2009, el coste relativo de las medidas fiscales discrecionales adoptadas es el más alto de la Unión Europea (2,3 por 100 del PIB, frente al 1,1 por 100 de media), según estimaciones de la Comisión Europea. Las medidas adoptadas en España han sido muy diversas en cuanto a su naturaleza y de diverso calado en cuanto a su cuantía (cuadro I-41). Por el lado de los ingresos se producen en 2009 rebajas fiscales equivalentes al 1,3 por 100 del PIB, entre las que destacan la introducción en el IRPF de la deducción de 400 euros por rendimientos del trabajo y actividades económicas, la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio, y la introducción del sistema de devolución mensual en el IVA. Las medidas de gasto (1,0 por 100 del PIB) se centraron fundamentalmente en el aumento de la inversión pública a través de los fondos de inversión local y de dinamización de la economía y el empleo, aunque también son reseñables las subvenciones a la compra de automóviles y la nueva prestación por desempleo de 420 euros para los parados, sin rentas alternativas, que hubieran agotado las ayudas.

Aunque resulta difícil por el momento estimar el impacto que haya podido tener el conjunto de tales medidas sobre la actividad y el empleo, sí cabe hacer algunas consideraciones a la luz de los efectos potenciales y las recomendaciones de las principales instancias económicas internacionales[220]. En general, resulta positivo que se ponga el énfasis en la inversión pública, por su mayor efecto potencial sobre la demanda, así como en rebajas fiscales y transferencias específicamente dirigidas a los colectivos de menor nivel de renta, como la prestación de 420 euros a parados[221]. En cambio, el efecto sobre la actividad de las rebajas fiscales generalizadas, como la deducción de 400 euros o la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio, ha sido probablemente muy escaso, tanto por la menor propensión al consumo de una parte importante de los colectivos beneficiados, los de mayor renta, como por la actual coyuntura de aumento extraordinario del ahorro por motivo de precaución. En este sentido, la reversión posterior, salvo para las

220. Véase A. Spilimbergo, *et al.* (2008), *Fiscal Policy for the Crisis*, FMI y A. Spilimbergo, *et al.* (2009), *Fiscal multipliers*, FMI.

221. 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. En todo caso, las transferencias y rebajas fiscales deben dirigirse a las familias y empresas con más restricción crediticia, en general, hogares de bajos ingresos, pymes y autónomos, es decir, con más propensión a dedicar los incrementos de renta a consumo o inversión.

CUADRO I–41. PRINCIPALES MEDIDAS CON IMPACTO PRESUPUESTARIO ADOPTADAS EN ESPAÑA DESDE 2008

Medidas		Efecto presup.	Fecha adopción	Periodo aplicación
Ingresos				
IRPF				
	– Indiciación elementos impositivos 2008	–	L 51/2007, 26 de diciembre	2008
	– Deducción 400€	–	RDL 2/2008, 21 abril	junio 2008-2009
	– Ampliación concepto de rehabilitación viviendas	–	RDL 2/2008, 21 abril	2008 permanente
	– Ampliación plazo para materializar cuenta ahorro-vivienda	–	RD 1975/2008, 28 noviembre	2008-2010
	– Ampliación plazo exención por reinversión vivienda	–	RD 1975/2008, 28 noviembre	2008-2010
	– Aumento de los tipos sobre rentas de capital	+	L 26/2009, 23 diciembre	2010 permanente
	– Eliminación casi total deducción 400€	+	L 26/2009, 23 diciembre	2010 permanente
	– Ampliación exención prestaciones desempleo pago único	–	L 26/2009, 23 diciembre	2010 permanente
	– Ampliación reducción autónomos con mantenimiento empleo	–	L 26/2009, 23 diciembre	2009 permanente
	– Ampliación deducción por rehabilitación viviendas	–	RDL 6/2010, 9 abril	2010-2012
	– Exención gasto transporte colectivo pagado por empresas	–	RDL 6/2010, 9 abril	2010-2012
Sociedades				
	– 2ª bajada tipos	–	L 35/2006, 28 de noviembre.	2008 permanente
	– Ampliación deducción I+D+i exterior	–	L 4/2008, 23 diciembre	2009 permanente
	– Libertad amortización activos nuevos	–	L 4/2008, 23 diciembre y RDL 6/2010, 9 abril	2009-2012
	– Ampliación deducción por I+D+i	–	RDL 3/2009, 27 marzo	2009 permanente
	– Reducción tipos Pymes con mantenimiento de empleo	–	L 26/2009, 23 diciembre	2009-2011
Patrimonio				
	– Eliminación	–	L 4/2008, 23 diciembre	2008 permanente
IRNR				
	– Exención rendimientos deuda de paraísos fiscales	–	L 4/2008, 23 diciembre	dic. 2008 Permanente
	– Aumento de los tipos sobre rentas de capital	+	L 26/2009, 23 diciembre	2010 permanente

	IVA				
		– Nuevo régimen de consolidación fiscal de grupos	–	L 36/2006, 29 de noviembre	2008 permanente
		– Ampliación concepto de rehabilitación edificios	–	RDL 2/2008, 21 abril y RDL 6/2010, 9 abril	2008 permanente
		– Aumento del tipo general y reducido	+	L 26/2009, 23 diciembre	jul. 2010 permanente
		– Tipo reducido para rehabilitación viviendas	–	RDL 6/2010, 9 abril	2010-2012
		– Tipo súper reducido para servicios de dependencia	–	RDL 6/2010, 9 abril	2010-2012
	ITPAJD				
		– Exención escrituras mpliación plazo préstamos hipotecarios	–	RDL 2/2008, 21 abril	abr. 2008-abr. 2010
		– Rebaja fiscal transmisión derechos compra de vivienda	–	L 4/2008, 23 diciembre	dic. 2008 permanente
		– Exención peraciones fondos de titulización hipotecaria	–	L 4/2008, 23 diciembre	dic. 2008 permanente
		– Subida tipos	+	L 26/2009, 23 diciembre	2010 permanente
	I. Especiales				
		– Subida tipos I. sobre Tabaco	+	RDL 8/2009, 13 junio	jun. 2009 permanente
		– Subida tipos I. sobre Hidrocarburos	+	RDL 8/2009, 13 junio	jun. 2009 permanente
	Cuotas sociales empresariales				
		– Bonificación por contato a parados con hijos	–	RD 1975/2008, 28 noviembre	nov. 2008-2010
		– Bonificacion por contratos a trabajadores suspendidos por ERE	–	RDL 2/2009, 6 marzo	oct. 2008-2009
		– Bonificación por contato a parados con derecho a prestación	–	RDL 2/2009, 6 marzo	marzo-dic 2009
		– Aumento bonificación por contratos a tiempo parcial	–	RDL 2/2009, 6 marzo	mar. 2009 permanente
Gastos					
	Inversión				
		– Fondo Estatal de inversión local	–	RDL 9/2008, 28 noviembre	2009
		– Fondo estatal de Dinamización de la economía y el empleo	–	RDL 9/2008, 28 noviembre	2009
		– Fondo Estatal para el emepleo y la sostenibilidad local	–	RDL 13/2009, 26 octubre	2010
	Subvenciones empresas				
		– Plan competitividad aurtomoción	–	RDL 9/2008, 28 noviembre	2009
		– Plan 2000E automoción	–	RDL 7/2009, 22 mayo y RD 2031/2009, 30 diciembre	2009-2010
		– Plan MotoE		RD 1081/2009, 3 de julio	2009-2010

	Transferencias familias				
		– Reposición prestaciones desempleo trabajadores con ERE	–	RDL 2/2009, 6 marzo	octubre 2008-2009
		– Ayuda 426 euros a parados que hayan agotado prestación	–	Ley 14/2009, 11 noviembre	2009-agosto 2010
	Gastos personal				
		– Congelación sueldo altos cargos	+	2008-2010	
		– Reducción oferta pública de empleo	+	2009-2010	
	Otros				
		– Reducción extraordinaria gasto 2008 y 2009	+	2008-2009	
		– Reducción extraordinaria gasto 2010	+	2010	
		– Plan extraordinario de medidas de inserción laboral	–	RDL 2/2008, 21 abril	2009-2010
Adelanto de liquidez					
	Impuestos				
		– IRPF: rebaja de retenciones a contribuyentes con hipotecas	=	RD 1975/2008, 28 noviembre	2009-2010
		– Sociedades: opción sistema cálculo pagos fraccionados	=	RDL 2/2008, 21 de abril	2008 permanente
		– IVA: devolución mensual	=	L 4/2008, 23 diciembre	2009-2010
		– Cuotas sociales: aplazamiento pago en determinados supuestos	=	2009	
	Transferencias				
		– Adelanto percepción subsidio por desempleo	=	RDL 2/2009, 6 marzo	marzo-dic. 2009
		– Aumento % capitalización prestación por desempleo	=	RD 1975/2008, 28 noviembre	dic. 2008 permanente

Fuente: elaboración propia.

rentas bajas, de la primera medida, debe considerarse positiva, como pertinente la recomendación de revertir también la segunda, con el fin de crear espacio fiscal para articular medidas más eficaces.

En cuanto al estímulo fiscal discrecional previsto para 2010, resulta difícil estimar su cuantía e incluso su signo para las cuentas públicas porque, de un lado, se instrumenta un nuevo fondo de inversión local, se mantienen, al menos hasta mediado el año, las subvenciones al sector de automoción y la ayuda extraordinaria a parados, y se articulan diversos beneficios fiscales para apoyar al sector de la construcción, al sector de la atención a la dependencia y, en general, a las pymes que mantengan el empleo. Pero por otro lado, se aprueban sustanciales recortes extraordinarios del consumo y la inversión pública, se elimina la deducción de 400 euros, se eleva la fiscalidad de las rentas del capital, se incrementan los tipos del Impuesto de Transmisiones Patrimonales y Actos Jurídicos Documentados muy significadamente, a partir de julio, también los tipos del IVA, en la modalidad normal y reducida. La ambivalencia de este paquete de medidas refleja la situación de estrés a la que se encuentra sometida la hacienda pública, como luego veremos, ante el reto de compatibilizar los objetivos de estabilización económica y sostenibilidad presupuestaria. En este sentido, es posible que, al menos en el caso de España, donde se prevé que por sus particularidades la recuperación de la economía vaya a ser más lenta, la retirada de estímulos fiscales en 2010 y, singularmente, el aumento del IVA, la reducción de las retribuciones de los empleados públicos y la contracción de la inversión pública, al margen de consideraciones de equidad y eficiencia, sea prematura desde el punto de vista del ciclo porque desaliente el consumo, la actividad y el empleo, lo que, a su vez, pondría también en cuestión la eficacia de las medidas para reducir el déficit. En general, en línea con las recomendaciones del FMI, quizá fuera más prudente retrasar hasta 2011 la retirada, en todo caso gradual, de los estímulos fiscales[222].

Los mecanismos de estabilización automática que incorporan los presupuestos públicos constituyen otra fuente de incremento del déficit. A diferencia de Estados Unidos, en Europa este mecanismo es relativamente potente debido a la mayor progresividad del sistema fiscal y la mayor generosidad del sistema de protección por desempleo, pero también por el mayor tamaño relativo de los sectores públicos europeos y la inercia del gasto público en las principales políticas (educación, sanidad y pensiones). La Comisión estima que los estabilizadores automáticos explican en Europa aproximadamente dos terceras partes del impulso fiscal, medido a través del déficit primario, es decir, sin tener en cuenta los intereses de la deuda. Sin embargo, en España la potencia de este mecanismo es considerablemente menor, precisamente por mostrar peores registros en los parámetros que la determinan: menor tamaño del sector público (de los ingresos tributarios y de

Activación de los estabilizadores automáticos del presupuesto

222. FMI (2010), *Preparing Fiscal Consolidation.*

las principales políticas de gasto), protección social menos generosa y escasa progresividad del sistema tributario. Esta menor capacidad estabilizadora del presupuesto español justifica el mayor activismo fiscal relativo de España en el contexto de la crisis actual.

En el medio plazo, sin embargo, sería deseable que en España se fortalecieran los elementos mencionados de estabilización automática, introduciendo progresividad en el sistema tributario y dotándolo de mayor capacidad recaudatoria, fortaleciendo el sistema de protección social y las principales políticas de gasto. Adicionalmente, sería interesante, como apunta el FMI, diseñar nuevos dispositivos automáticos de estabilización, ya sean beneficios fiscales a empresas y familias como transferencias de renta a colectivos de menor renta, que se activarían y desactivarían en función de indicadores macroeconómicos de actividad y empleo[223].

A pesar del carácter aproximadamente proporcional del sistema tributario español, que implicaría, *ceteris paribus*, el mantenimiento de la presión fiscal (proporción de ingresos coactivos sobre el PIB), desde 2008 se ha producido una caída tan desmesurada de la recaudación impositiva que la presión fiscal ha pasado del 37,1 al 30,2 por 100 del PIB. Una parte de esta merma recaudatoria puede atribuirse al impacto de las medidas discrecionales adoptadas en materia tributaria que se han comentado, incluyendo las dirigidas a favorecer el retraso en los pagos tributarios y el adelanto de las devoluciones. Sin embargo, una gran parte de la disminución de la recaudación, que ha superado con creces todas las expectativas, debe atribuirse a la desaparición de las bases fiscales asociadas a la burbuja inmobiliaria que se habían convertido en España, como en Irlanda, en un componente esencial de la financiación de las Administraciones públicas.

Pérdida de bases fiscales asociadas a la actividad inmobiliaria

Como es sabido, uno de los elementos explicativos de la etapa de expansión económica, y de los desequilibrios internos y externos que se fueron gestando, fue la extraordinaria expansión del crédito y, particularmente en el caso de España, del crédito hipotecario en un contexto de revalorización constante de los precios de los activos, que a su vez indujeron, por el efecto riqueza o "ilusión inmobiliaria", como ahora se da en llamar, a una fuerte expansión de la demanda, de inversión inmobiliaria pero también del consumo. En este contexto, se produjeron aumentos muy significativos de la recaudación de los impuestos directos más ligados a la evolución del precio de los activos, como el impuesto de sociedades y el IRPF, por el aumento de los beneficios y las plusvalías inmobiliarias, de los tributos y otros ingresos municipales asociados a la actividad inmobiliaria, y de la recaudación por impuestos indirectos, tanto del IVA (que grava la compra de vivienda de nueva construcción) y como del Impuesto de Transmisiones Patrimonales y Actos Jurídicos Documentados (que grava la compra de vivienda usada) por efecto tanto del aumento extraordinario de los precios como

223. Véase en este sentido, O. Blanchard, *et al.* (2010), *Rethinking Macroeconomic Policy*. IMF SPN/10/03.

del incremento constante del número de transacciones. Además de estos efectos directos, como se ha comentado, la revalorización de las viviendas explicaba una parte del elevado dinamismo mostrado por el consumo de los hogares, con el consiguiente efecto adicional sobre la recaudación por impuestos indirectos.

La comparación de la evolución de los ingresos tributarios en España y en la Unión Europea resulta bastante elocuente a este respecto. Si hasta 2007 las tasas de incremento de la recaudación se situaban en España muy por encima de las registradas en la Unión Europea, con el cambio de ciclo, la contracción de los ingresos fiscales es en España sensiblemente más pronunciada (gráfico I-32).

Aunque el desplome de los ingresos públicos asociados a la burbuja inmobiliaria afecta a todas las Administraciones públicas, tiene especial incidencia sobre las Haciendas Locales debido a la mayor vinculación de sus fuentes de financiación con la actividad inmobiliaria y urbanística. En 2007, los ingresos municipales ligados a la actividad inmobiliaria representaban más de la mitad de sus ingresos propios y un tercio del total de sus ingresos no financieros (cuadro I-42), lo que, en el contexto actual de contracción del sector, plantea serias dificultades financieras a los ayuntamientos que, además, tienen muy limitada su capacidad de endeudamiento.

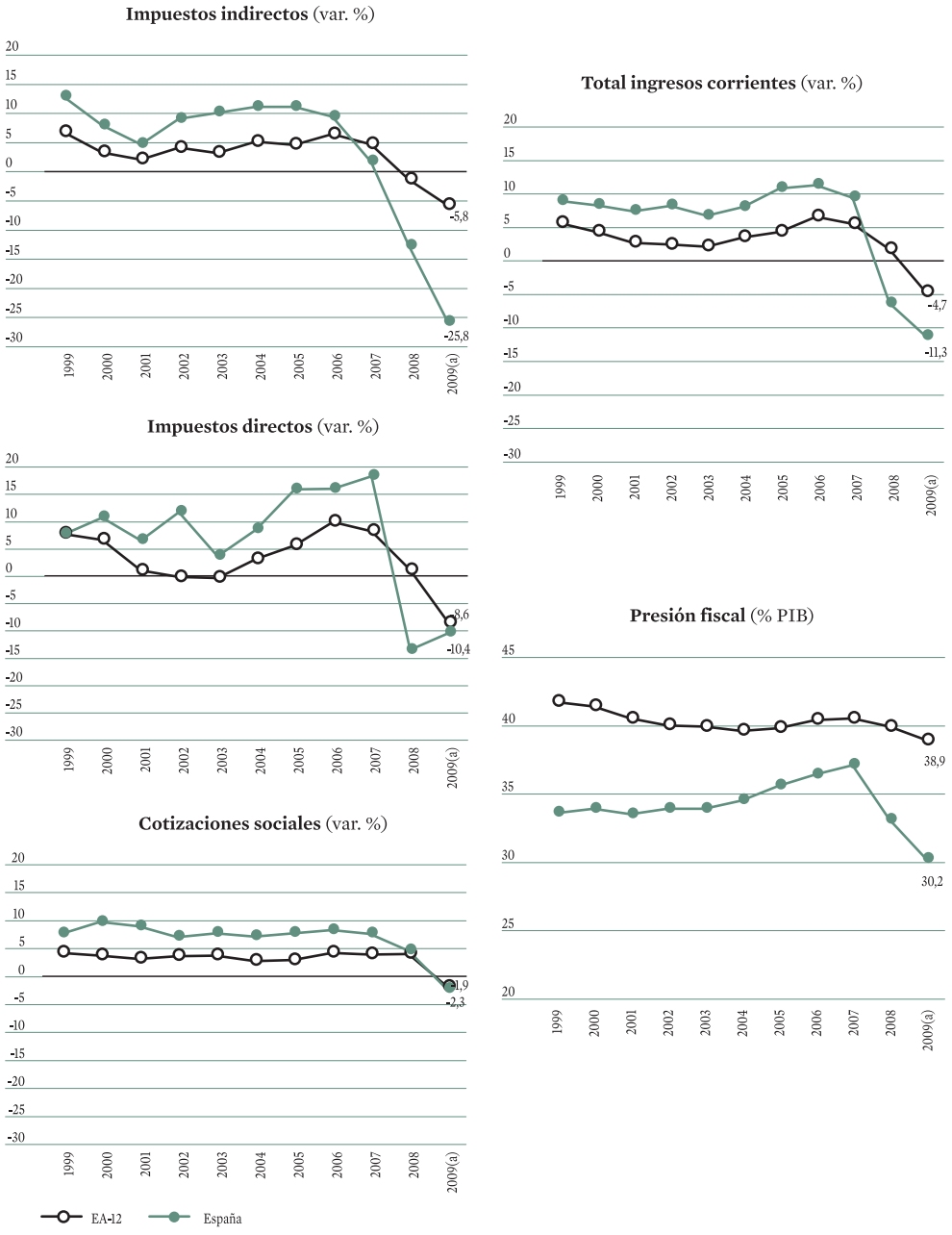
Puede decirse, en resumen, que el final precipitado del patrón de crecimiento sobre el que se sustentaba la economía española, que se aprovechó con grave miopía para hacer importantes rebajas fiscales estructurales en la imposición directa[224], ha hecho desaparecer de forma permanente una parte significativa de los ingresos públicos, en paralelo al ajuste de la demanda interna y del sector de la construcción, contribuyendo con ello a aumentar sensiblemente el déficit estructural del sector público.

Aumento del déficit y la deuda pública

Aunque con diferente intensidad según las peculiaridades de cada economía, como consecuencia de las dinámicas descritas, desde 2008 se ha producido en la mayoría de los países europeos un rápido deterioro del saldo fiscal y un aumento pronunciado del endeudamiento público. En la Unión Europea, 20 de los 27 Estados miembros están sometidos al procedimiento por déficit excesivo, por haber sobrepasado el límite del 3,0 por 100 del PIB fijado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y se espera que en 2010 todos rebasen ese límite, excepto Suecia, Bulgaria y Estonia, de los cuales ninguno forma parte de la Eurozona. En España el déficit registrado en 2009 fue del 11,2 por 100, de los más altos de la Unión Europea, aunque inferior al de Irlanda, Reino Unido y Grecia. Respecto a los niveles de deuda pública, sólo España, Chipre, Luxemburgo,

224. Las más importantes se produjeron en 2002 y 2006 (Ley 46/2002 y Ley 35/2006) cuando se introdujeron rebajas sustanciales de la imposición sobre la renta (IRPF y Sociedades), a las que habría que añadir la supresión del Impuesto de Actividades Económicas y la práctica desaparición de la imposición sobre la riqueza (eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio en 2008 y rebajas muy sustanciales en el Impuestos de Sucesiones y Donaciones en prácticamente todas las comunidades autónomas).

GRÁFICO I-32. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN IMPOSITIVA EN ESPAÑA Y LA EUROZONA, 1999-2009



Fuente: Comisión Europea.

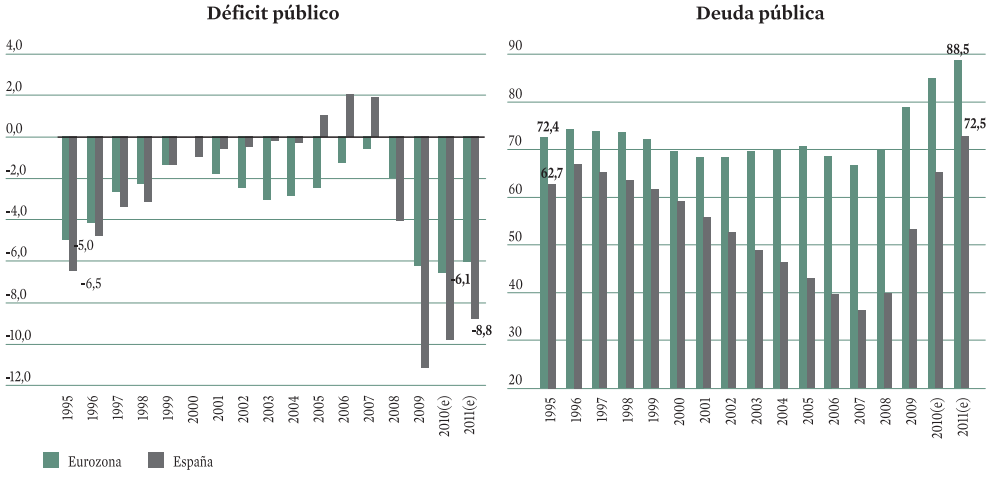
CUADRO I-42. INGRESOS MUNICIPALES LIGADOS A LA ACTIVIDAD INMOBILIARIA EN 2007
(En miles de euros)

Figuras	Miles de euros
Impuesto sobre Bienes Inmuebles	8.048.396
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	2.394.402
Venta de terrenos	1.970.664
Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	1.533.818
Concesiones y aprovechamientos especiales	731.979
Tasas por licencias urbanísticas	477.788
Aprovechamientos urbanísticos	398.430
Cuotas de urbanización	323.522
Total ingresos municipales ligados a las actividad inmobiliaria	**15.878.999**
% ingresos propios	**54,7**
% ingresos no financieros	**32,8**
Pro Memoria	
Total ingresos propios	29.044.110
Total ingresos no financieros	48.429.006

Fuente: MEH. Haciendas Locales en cifras. Año 2007.

Finlandia, Eslovenia y Eslovaquia, presentaban en 2009 cifras inferiores al 60 por 100 del PIB. Especialmente significativos son los niveles de deuda de Grecia, Bélgica e Italia. En mayor o menor grado, para 2010 la Comisión Europea prevé un incremento del indicador en todos los países de la Unión Europea (de casi 12 puntos de PIB en el caso de España) y un nivel de endeudamiento promedio del 79,6 por 100 en la UE-27 y del 84,7 en la Eurozona (gráfico I-33).

GRÁFICO I-33. DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA EN ESPAÑA Y LA EUROZONA, 1995-2008
(En porcentaje del PIB)



(e) Estimaciones.
Fuente: Eurostat y Comisión Europea. *Previsiones de primavera 2010.*

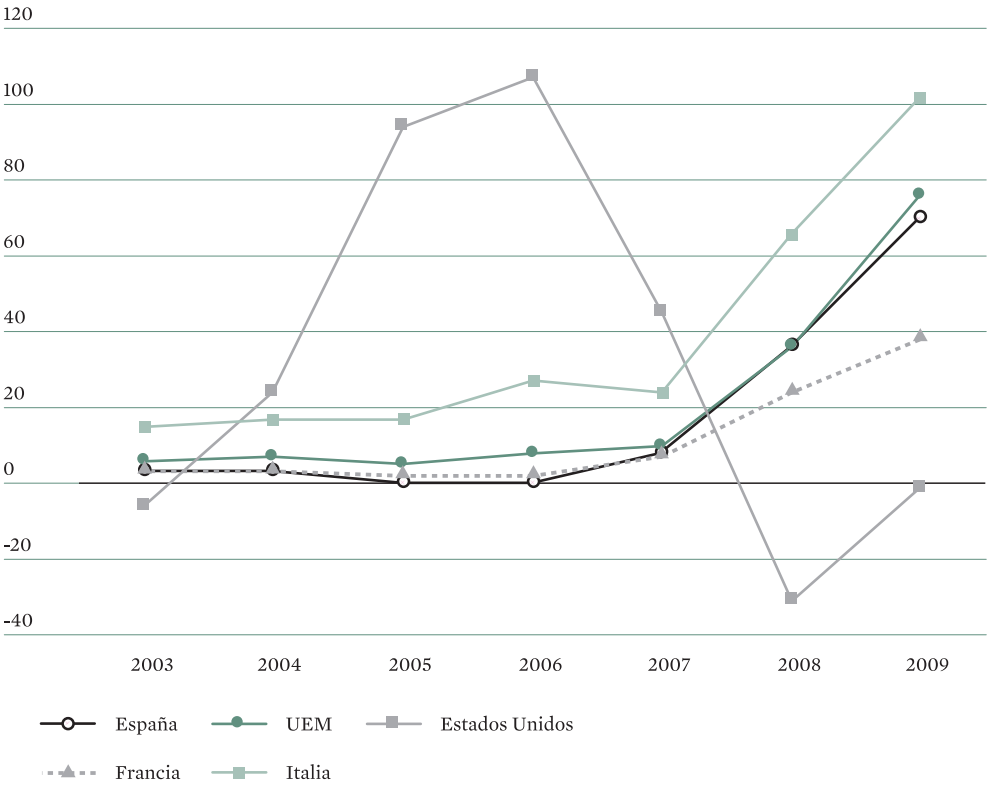
Como se ha explicado, los aumentos de déficit responden a los programas discrecionales de estímulo fiscal, a la activación de los estabilizadores automáticos en un contexto de caída de la actividad y fuerte destrucción de empleo y a la desaparición de los ingresos fiscales asociados a las burbujas financiera e inmobiliaria, a lo que habría que sumar el impacto creciente de los intereses de la deuda, el denominado "efecto autogenerativo" del déficit. El aumento del déficit explica una parte importante del aumento de la deuda, pero en ella inciden además, como se ha visto, las ayudas a la banca y el apoyo financiero a las empresas. El estancamiento de la actividad y la baja inflación contribuyen también al deterioro de los indicadores al uso al estar referidos al PIB.

Una parte de los determinantes del aumento de la deuda pública tiene carácter cíclico, como los estímulos fiscales y financieros temporales y los estabilizadores automáticos, y por lo tanto, no tienen impacto sobre las cuentas públicas a medio plazo, al desaparecer una vez que la coyuntura económica mejore. Sin embargo, los costes fiscales asociados al apoyo al sector bancario y la pérdida de ingresos ligados a la expansión del crédito y la burbuja inmobiliaria plantean un deterioro estructural de las cuentas públicas. Esta circunstancia, puede explicar en parte que los inversores financieros exijan tipos de interés (primas de riesgo) crecientes a la deuda pública de algunos Estados, con el consiguiente aumento del coste fiscal, y con el riesgo de que la percepción de debilidad financiera se extienda al sector privado, a través de una rebaja de la calificación crediticia general de la economía, poniendo en entredicho, no sólo la sostenibilidad a medio plazo de las cuentas públicas, sino la propia recuperación económica. De hecho, en algunos países de la Unión Europea, singularmente en Grecia e Italia, pero también en España, los diferenciales de interés respecto a la deuda alemana se han incrementado sensiblemente en los dos últimos años (gráfico I-34).

Respecto a la reacción de los mercados financieros conviene hacer algunas consideraciones. En primer lugar, que las primas de riesgo que exigen los mercados a la deuda pública reflejan tanto la seguridad como la liquidez de la inversión, es decir, tanto la percepción acerca de la solvencia del Estado, como la importancia del correspondiente mercado de deuda. Esta última circunstancia beneficia, paradójicamente, a los Estados con mayor volumen de deuda, en particular a Alemania, a Francia y a Italia. En segundo lugar, la percepción de los mercados financieros y de las agencias de *rating* americanas sobre algo tan difuso y complejo como la solvencia, o como se da en llamar ahora, el *espacio fiscal*[225] de los Estados, difícilmente puede responder a criterios objetivos pero sí provocar, en cambio, tensiones

225. Los organismos internacionales, que inventaron el concepto en el marco de los programas de ayuda a los países en desarrollo, definen el espacio fiscal de un Estado como el margen presupuestario que permite dedicar recursos a un objetivo sin menoscabo de su posición financiera o de la estabilidad de la economía, y destacan, como variables relevantes, los niveles de déficit y deuda, las obligaciones contingentes reconocidas, la previsión de caídas recaudatorias en el medio plazo, el saldo de la balanza por cuenta corriente, y el porcentaje de gasto público no discrecional.

GRÁFICO I-34. DIFERENCIALES DEL RENDIMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA A 10 AÑOS RESPECTO A ALEMANIA, 2003-2009
(Puntos básicos)



Fuente. Ministerio de Economía y Hacienda.

financieras insoportables para los mismos. La crisis financiera en la que estamos inmersos ha demostrado sobradamente los fallos de los mercados financieros y de los sistemas de calificación de riesgos. En este sentido, resulta muy positivo que en el nivel de la Unión Europea se hayan articulado mecanismos potentes para contrarrestar las presiones financieras que sufren algunos países, singularmente Grecia, y evitar que se vean abocados a desarrollar políticas fiscales procíclicas. A medio plazo, sería recomendable impulsar la creación de agencias de calificación europeas y un aumento del presupuesto comunitario de suficiente entidad como para jugar un papel destacado en la política estabilización económica de la Unión Europea, que podría nutrirse de los ingresos generados por nuevas figuras impositivas, como alguna modalidad de gravamen sobre las transacciones especulativas de capital, o por la mejor articulación y aplicación de otras, como las que afectan

CUADRO I-43. PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS DEL GOBIERNO DE ESPAÑA, 2008-2013
(En porcentaje del PIB)

Conceptos	2008	2009	2010 (e)	2011 (e)	2012 (e)	2013 (e)
Ingresos públicos	37,0	34,7	35,7	36,7	37,5	38,3
Gastos públicos	41,1	45,9	45,5	44,2	42,8	41,3
Déficit (–) o superávit (+) público	**–4,1**	**–11,2**	**–9,8**	**–7,5**	**–5,3**	**–3,0**
Administración central	–2,8	–9,5	–6,2	–2,5	–3,8	–1,9
Seguridad Social	0,8	0,8	0,2	0,2	0,2	0,2
Comunidades autónomas	–1,6	–2,0	–3,2	–4,2	–1,5	–1,1
Corporaciones locales	–0,5	–0,5	–0,7	–1,0	–0,3	–0,2
Deuda pública	39,7	53,2	65,9	71,9	74,3	74,1

(e) Estimaciones.
Fuente. Ministerio de Economía y Hacienda. IGAE y Actualización del Programa de Estabilidad de España, 2009-2013 (enero 2010).

a las emisiones contaminantes, que resultan más eficientes si se adoptan a nivel internacional y favorecen, de paso, la estabilidad financiera y la sostenibilidad medioambiental[226].

En todo caso, la situación de la hacienda pública española es complicada, porque al tiempo que se precisa el mantenimiento a corto plazo del impulso fiscal para propiciar la recuperación económica, resulta necesario sentar las bases para lograr una senda creíble de consolidación presupuestaria a medio plazo, para lo que será necesario realizar reformas estructurales tanto en la vertiente del gasto como de los ingresos. El plan presupuestario del Gobierno a medio plazo plantea una reducción sostenida y muy pronunciada del déficit público a partir de 2010 hasta situarse en el 3 por 100 del PIB en 2013. Para lograr este objetivo se prevé aumentar los ingresos públicos del 34,7 al 38,3 del PIB y reducir el gasto público del 45,9 al 41,3 por 100 del PIB (cuadro I-43).

En la vertiente de los ingresos, se ha aprobado la subida del IVA a partir de julio de 2010, por su potencial recaudatorio y el previsible menor impacto sobre el consumo en un contexto de aumento muy moderado del nivel de precios. En la línea de aumentar los ingresos, habría que reforzar decididamente la lucha contra el fraude fiscal, en particular, en relación con las rentas de empresas y profesionales y, hasta tanto la recuperación económica no se consolide, habría que pensar en vías de aumento de la fiscalidad que tengan un impacto limitado sobre la demanda. En esta línea, existe un debate abierto alrededor de dos grandes líneas de opinión, la primera sobre la oportunidad de recuperar la imposición sobre la riqueza en su doble manifestación, patrimonio y sucesiones, de revisar la fiscalidad de las sociedades de inversión de capital variable (SICAV), de desarrollar la fiscalidad medioambiental o, siquiera de manera transitoria, de establecer un gravamen sobre los depósitos bancarios, una medida con un elevado potencial recaudatorio dada la amplitud de

226. En esta línea se están estudiando diversas posibilidades en las instancias económicas internacionales. Véase, por ejemplo, Comisión Europea. *Innovative financing at a global level*. SEC (2010) 409 final.

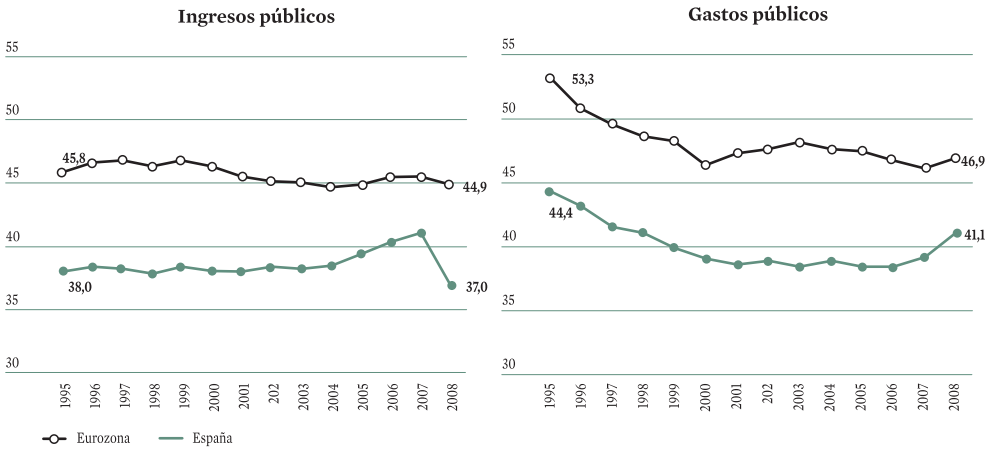
base fiscal y con limitados efectos sobre los incentivos a la deslocalización si el tipo es muy bajo, y la segunda sobre la posibilidad de que un incremento de impuestos suponga un freno al crecimiento económico.

Por el lado del gasto, el Gobierno plantea realizar un decidido ajuste que debería afectar al conjunto del sector público. Para ello se han ido adoptando algunas medidas concretas en los primeros meses de 2010, como el Plan de Acción Inmediata en el ámbito del Estado, una reestructuración organizativa del sector público estatal y la adopción de un acuerdo en el último Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud para articular medidas de contención del gasto sanitario sin menoscabo del servicio por la vía de rebajar la factura de las compras del sector (medicamentos y tecnología), el principal determinante del crecimiento del gasto sanitario. Pero es en mayo, coincidiendo con la fecha de cierre de esta Memoria, y en un contexto de aguda inestabilidad financiera de la Eurozona, cuando el Gobierno ha planteado el paquete de medidas de recorte de gasto más sustancial y con efecto inmediato, con vistas a lograr la credibilidad de los inversores. El impacto fiscal estimado de la propuesta es de 15.000 millones de euros entre 2010 y 2011 y las principales medidas son: la reducción en 2010 del 5 por 100 de las retribuciones del personal del sector público y la congelación de las mismas en 2011; la congelación de las pensiones en 2011; la eliminación de la prestación por nacimiento a partir de 2011; la eliminación del régimen transitorio para la jubilación parcial; la eliminación de la retroactividad en el cobro de prestaciones por dependencia; la reducción del gasto en farmacia; la reducción de la Ayuda Oficial al Desarrollo; la reducción de la inversión pública estatal; y un ajuste adicional en el gasto de las comunidades y los ayuntamientos que deberá consensuarse en los foros correspondientes.

En el corto plazo, por el lado del gasto, igual que en la vertiente de ingresos, conviene que los ajustes se produzcan en las partidas y políticas con un menor impacto potencial sobre la demanda, fortaleciendo aquellas con un mayor efecto dinamizador como la educación, la inversión en I+D+i y las infraestructuras de elevada rentabilidad económica y social. En general, la mejora de la eficiencia de la gestión pública y la revisión de las distintas políticas de gasto a la luz de los principios de eficiencia, eficacia y equidad redundaría en la sostenibilidad a medio plazo de las cuentas públicas.

En cualquier caso, para garantizar la sostenibilidad financiera del sector público es necesario, en primer término, mantener el impulso fiscal hasta que la recuperación de la actividad y el empleo se consolide sobre bases productivas sostenibles, lo que propiciará la recuperación de las principales bases fiscales, consumo, beneficios y salarios. A medio plazo, ha de plantearse el fortalecimiento estructural del sistema tributario español para aumentar su capacidad recaudatoria y reforzar su progresividad y legitimidad social, con el fin de financiar de manera sostenible sistemas de protección social comparables con los de los principales socios comunitarios, y de fortalecer la capacidad del sector público español en materia de estabilización y de dinamización económica y social. En paralelo, la introducción de medidas eficaces para mejorar el

GRÁFICO I-35. DIMENSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA Y LA EUROZONA, 1995-2008
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat.

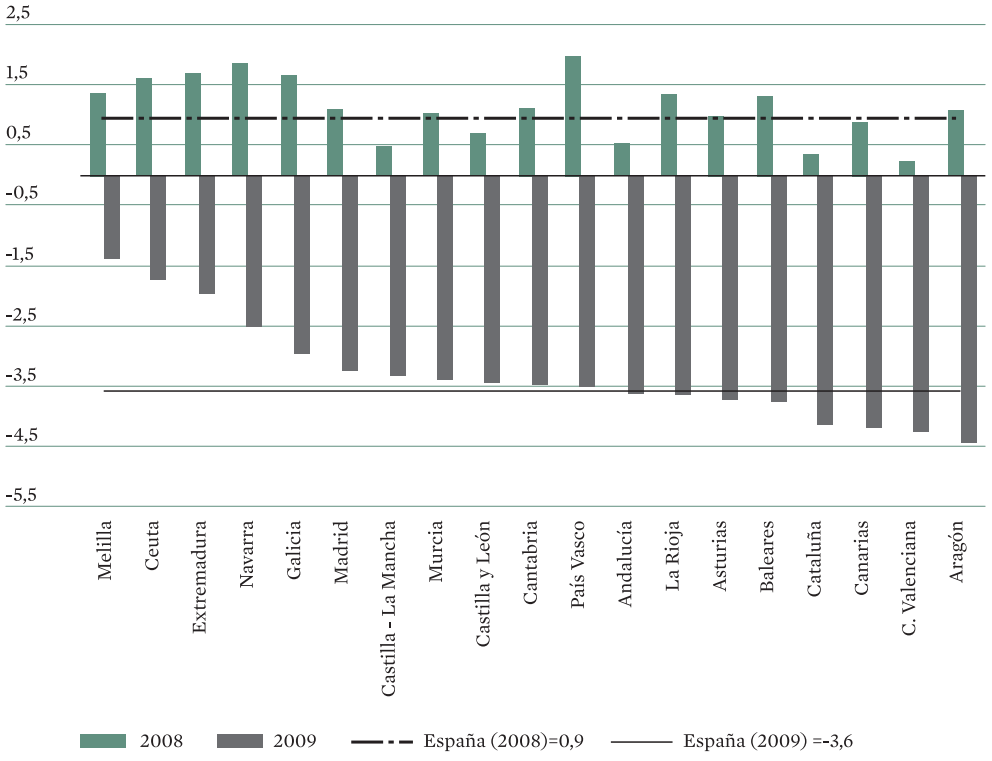
cumplimiento fiscal y perseguir el fraude, así como la mejora de la eficiencia organizativa y de gestión de las Administraciones públicas, el desarrollo de la cultura de evaluación de las políticas públicas y la articulación de instancias y mecanismos de coordinación eficaces entre los distintos niveles de gobierno, constituyen otras tantas asignaturas pendientes.

3.7. ECONOMÍA REGIONAL

La crisis económica se hizo patente en todas las regiones españolas en 2009, mostrando en su conjunto caídas del PIB, aunque de diferente intensidad, en función de sus respectivas especializaciones productivas. En términos generales, y en línea con la evolución sectorial, los territorios donde mayor fue la contracción de la actividad fueron aquellos con un mayor peso de la industria, de la actividad inmobiliaria y del turismo, mientras que la mayor parte de las regiones menos afectadas se caracterizan por una elevada participación de la economía de no mercado, fundamentalmente administración pública e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.

De acuerdo con los datos de la Contabilidad Regional de España, seis comunidades autónomas registraron en 2009 caídas superiores a la media española (–3,6 por 100), encabezadas por Aragón (–4,4 por 100), la Comunidad Valenciana (–4,3 por 100), Canarias (–4,2 por 100), Cataluña (–4,1 por 100), Baleares (–3,8 por 100) y Asturias (–3,7 por 100). La Rioja y Andalucía mostraron tasas de variación similares al promedio de la economía española, mientras que entre las once regiones restantes, que crecieron por encima de la media, destacan las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, Extremadura y Navarra (gráfico I-36).

GRÁFICO I-36. PIB REAL POR COMUNIDADES AUTONÓMAS, 2008-2009
(Tasas de variación interanual)

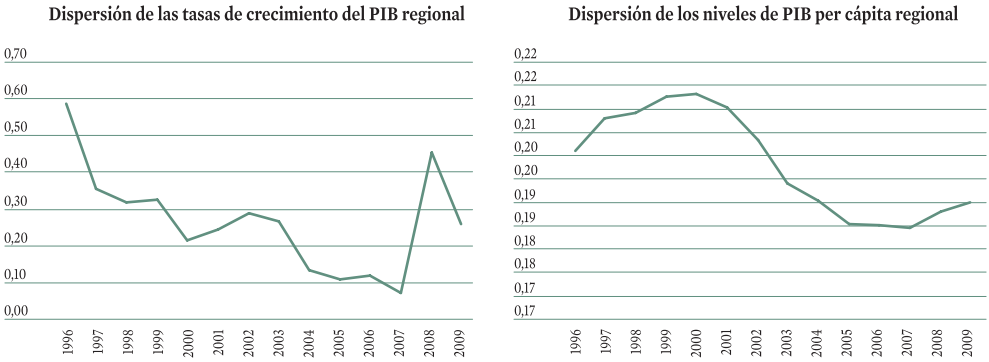


Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

Al comparar los resultados de 2009 con los del año anterior, Aragón vuelve a configurarse como la región más castigada por la crisis económica, al registrar su tasa de crecimiento una contracción de 5,5 puntos porcentuales respecto al crecimiento de 2008. La misma caída acusa el País Vasco y, en menor medida, los archipiélagos canario y balear, con 5,1 puntos en ambos casos, y La Rioja, con 5 puntos menos. En el extremo opuesto se sitúan Ceuta, Melilla, Extremadura, Castilla-La Mancha, Andalucía y Castilla y León.

En este sentido, se observa cómo las regiones que registran las mayores caídas de las tasas de variación del PIB respecto a las del año anterior (en torno a los 5 puntos porcentuales), se caracterizan todas ellas, con la única excepción de Canarias, por tener un nivel de desarrollo en términos de PIB per cápita superior a la media española. Por el contrario, en los territorios donde menos cae la tasa de variación, el nivel de PIB per cápita se sitúa por debajo del promedio. De ello se deduce que, en términos generales, la crisis económica estaría teniendo un mayor impacto en las regiones más desarrolladas, mientras que las economías con un menor nivel de renta per cápita la estarían sorteando con menores dificultades.

GRÁFICO I-37. DISPERSIÓN DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO Y DE LOS NIVELES DE PIB PER CÁPITA REGIONAL
(Coeficientes de variación)



Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España.*

Ello habría dado lugar a una reducción de la dispersión[227] entre las tasas de crecimiento del PIB de las comunidades autónomas en 2009, o lo que es lo mismo, a un aumento de la convergencia regional, después de que en 2008, con el inicio de la crisis, se produjera un inciso en el proceso de convergencia registrado durante la última fase expansiva de la economía española (gráfico I-37). Dicho proceso, sustentado en gran medida en el impacto positivo que sobre las regiones menos desarrolladas produjo el auge de la construcción y de determinados servicios, sufrió un parón en 2008 a raíz de la explosión de la burbuja inmobiliaria. En 2009, una vez superado el ajuste más brusco de la construcción, la industria pasaría a convertirse en el sector más afectado por la crisis, y al tener una repercusión mayor en las economías de un mayor nivel de renta, acabaría reduciendo la dispersión respecto al resto de comunidades autónomas. En cualquier caso, el coeficiente de variación registrado en 2009 se aleja sensiblemente de los resultados obtenidos durante los años previos al estallido de la crisis, al tiempo que, tal y como se verá más adelante, la dispersión entre los niveles de PIB per cápita habría vuelto a aumentar.

Especialización productiva regional

La diferente evolución de las comunidades autónomas en 2009 vino explicada, como ya se ha señalado, por su especialización sectorial, apreciándose en términos generales un comportamiento más negativo de aquellas regiones con un mayor peso dentro de su estructura productiva de los sectores más afectados

227. Para analizar la dispersión regional de las tasas de variación del PIB real 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.

CUADRO I-44. PIB POR CCAA Y SECTORES PRODUCTIVOS, EN 2009
(Tasas de variación interanual)

Comunidades autónomas	PIB	Agricultura, ganadería y pesca	Energía	Industria	Construcción	Servicios	Servicios de no mercado
Andalucía	–3,6	–0,9	–7,7	–15,5	–10,6	–1,0	2,6
Aragón	–4,4	–1,8	–7,3	–17,2	–5,2	–0,7	3,2
Asturias	–3,7	1,3	–6,5	–17,2	–6,9	0,5	3,1
Baleares	–3,8	–0,5	–7,0	–20,3	–8,7	–2,3	3,4
Canarias	–4,2	–4,3	–7,8	–18,0	–12,7	–2,4	1,0
Cantabria	–3,5	–5,6	–6,6	–14,4	–7,1	0,5	2,2
Cataluña	–4,1	2,1	–7,8	–16,5	–4,6	–0,8	3,6
Castilla-La Mancha	–3,3	–3,3	–6,6	–16,3	–5,8	0,3	5,1
Castilla y León	–3,4	–10,3	–14,9	–12,7	–2,2	–0,4	1,7
Extremadura	–2,0	1,0	–5,6	–15,7	–5,1	–0,2	2,7
Galicia	–3,0	–1,7	–5,3	–15,8	–3,4	0,0	2,9
La Rioja	–3,6	–2,6	–16,4	–11,5	–4,2	–0,3	1,9
Madrid	–3,2	–2,1	–10,2	–13,4	–5,3	–1,6	1,6
Murcia	–3,4	–2,2	–11,0	–13,2	–10,3	–0,3	3,7
Navarra	–2,5	1,3	–5,3	–8,2	–3,8	0,0	2,1
País Vasco	–3,5	2,3	–4,3	–11,2	–3,0	–0,6	2,3
C. Valenciana	–4,3	–3,0	–8,0	–15,1	–6,2	–1,6	2,7
Ceuta	–1,7	0,0	–12,2	–17,3	–5,3	–0,6	1,2
Melilla	–1,4	–1,6	–10,7	–20,4	–4,9	–0,4	1,0
España	**–3,6**	**–2,4**	**–8,2**	**–14,7**	**–6,3**	**–1,0**	**2,6**

Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

por la crisis económica[228]. Dichos sectores fueron, por este orden, la industria, la energía y la construcción, los cuales muestran en todas las comunidades autónomas caídas interanuales (cuadro I-44). En el caso de la industria, todas las regiones, con la excepción de Navarra, registran tasas de variación negativas de dos dígitos, llegando a superar, en el caso de Baleares y Melilla, el 20 por 100. En la construcción, las caídas más intensas las registran Canarias, Andalucía y Murcia, mientras que en el sector energético, los principales descensos se concentran en La Rioja y Castilla y León.

El sector servicios, por su parte, mostró una evolución algo menos negativa, gracias al buen comportamiento del segmento de servicios de no mercado, puesto que los servicios de mercado, encabezados por el turismo y el comercio, registraron un deterioro considerable en el conjunto del territorio. En este contexto, hubo sólo tres regiones en las que aumentó la actividad terciaria respecto al año anterior (Asturias, Cantabria y Castilla-La Mancha), concentrándose los peores resultados en Baleares y Canarias, fundamentalmente por su especialización en el sector turístico. En lo que

228. Para un análisis más detallado del comportamiento de los sectores productivos en 2009 véase el capítulo I.3.2 de esta Memoria.

respecta a la rama de servicios de no mercado, el crecimiento fue generalizado en el conjunto de las comunidades autónomas.

Tras los servicios, la actividad que menos cayó en 2009 fue el sector primario, si bien en el caso de este sector se aprecian comportamientos muy heterogéneos entre las regiones españolas, con tasas de variación que oscilan entre una caída del 10,3 por 100 en Castilla y León, y un aumento del 2,3 por 100 en el País Vasco.

Una vez descrito el comportamiento sectorial, a continuación se analiza su impacto sobre el PIB de cada una de las comunidades autónomas, apreciándose diferencias notables entre ellas, en función, no sólo de la tasa de variación anual de cada una de las actividades sectoriales, sino también de su peso sobre la estructura productiva de cada región (gráfico I-38).

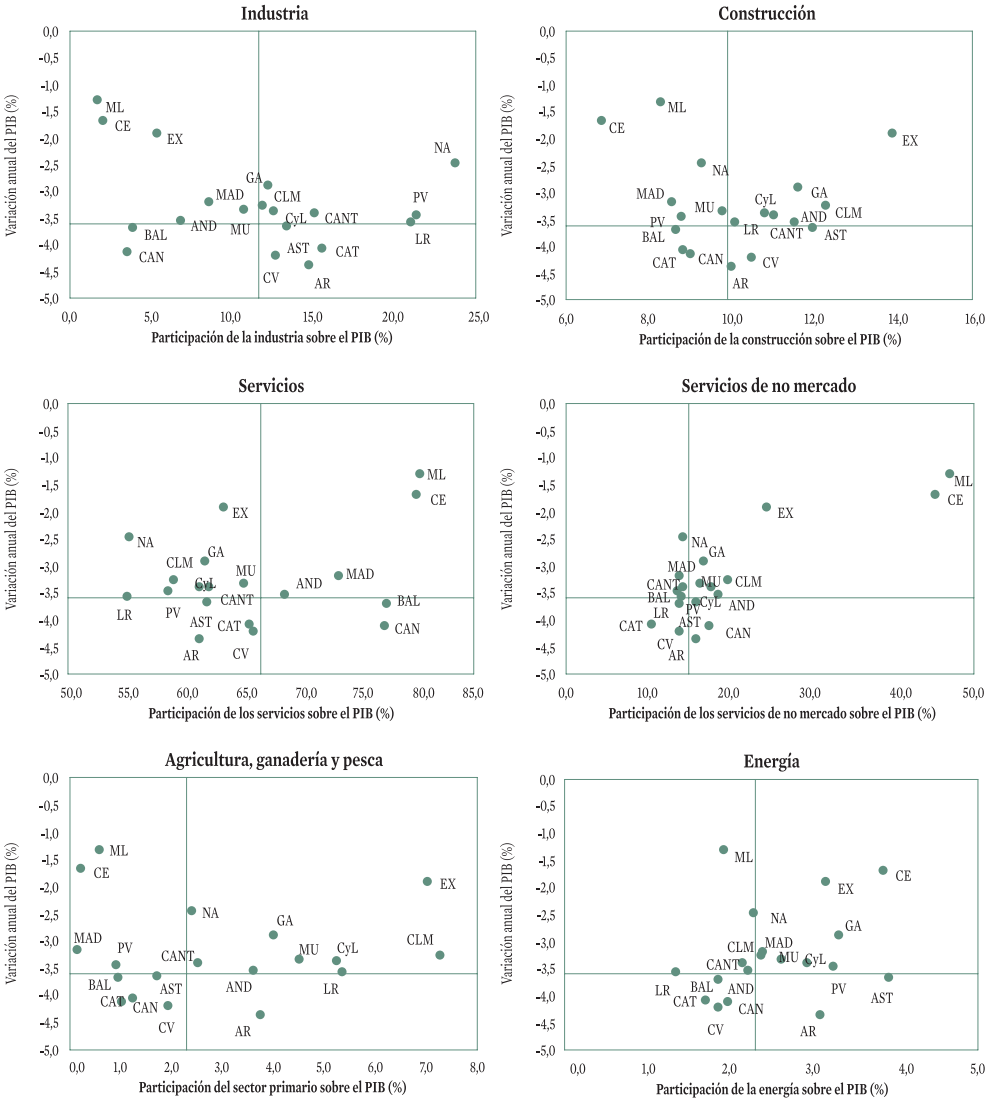
En el caso del sector industrial, a pesar de que las mayores caídas se concentraron en Baleares, Canarias y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, dado que la participación de esta actividad sobre sus estructuras productivas se sitúa por debajo de la media española, su impacto no fue tan significativo como en otras regiones de mayor desarrollo industrial, tales como Aragón, Cataluña o La Rioja, entre otras. En el caso concreto de Aragón, que como ya se ha señalado, fue la comunidad autónoma más afectada por la crisis en 2009, el deterioro se explica fundamentalmente por la caída de la industria del automóvil y de las actividades auxiliares, sector especialmente castigado por la coyuntura económica, a pesar de los programas públicos de estímulo a la demanda. Cataluña también sufrió con cierta intensidad el deterioro del sector del automóvil, así como la caída de la industria manufacturera.

En lo que concierne a la construcción, los mayores retrocesos se registraron, como ya se ha señalado, en Canarias y Murcia, regiones que, aunque muestran un peso de esta actividad inferior a la media española, acusaron de manera significativa el deterioro del segmento inmobiliario asociado al sector turístico. Otra de las regiones más afectadas por la crisis de la construcción, y con una especialización en dicha actividad superior a la media, fue la Comunidad Valenciana, territorio que se sitúa, tras Aragón, a la cola del crecimiento económico en 2009.

En el caso del sector servicios, únicamente hay dos comunidades autónomas que, mostrando una elevada participación de esta actividad sobre sus respectivas economías, crecen por debajo de la media española en 2009. Se trata de los archipiélagos canario y balear, arrastrados por la adversa situación del sector turístico. El resto de regiones con una destacada especialización en actividades terciarias, como Madrid o las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, registran crecimientos de su PIB superiores al promedio, en gran parte por la favorable evolución mostrada por la economía de no mercado. De hecho, de las once comunidades autónomas que registran en 2009 tasas de variación de su PIB superior a la media, siete se caracterizan por una elevada participación de sus economías en el segmento de servicios de no mercado.

GRÁFICO I-38. ESTRUCTURA SECTORIAL EN 2009

(En tasa de variación anual y participación sobre el PIB regional, en porcentaje)



Los ejes de corte de cada gráfico representan la media de España, tanto en tasa de crecimiento del PIB anual, como de peso de cada uno de los sectores.
Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

Finalmente, entre las regiones con mayor peso del sector primario, únicamente Aragón registra una caída del PIB superior a la media española, mientras que, en lo que concierne al sector energético, son sólo dos regiones, Aragón y Asturias, las que, mostrando una especialización en este sector superior a la media, se sitúan también entre las regiones con peores resultados económicos.

En resumen, de las seis comunidades autónomas que caen en 2009 por debajo de la media española, cuatro registran una participación del sector industrial sobre su estructura productiva superior al promedio (Cataluña, Aragón, Asturias y Comunidad Valenciana), tres muestran una mayor especialización en el sector de la construcción (Asturias, Comunidad Valenciana y Aragón), dos en el sector energético (Asturias y Aragón) y otras dos (Canarias y Baleares) en los servicios.

Por el contrario, entre las regiones menos dañadas por la crisis en 2009, como es el caso de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y Extremadura, se observa una elevada participación del sector servicios de no mercado, así como un peso reducido del sector industrial.

Desde el punto de vista de la demanda, uno de los factores que mejor explica el comportamiento diferencial de las comunidades autónomas en 2009 y que en buena medida puede llegar a determinar la evolución en el corto plazo de las economías regionales es el apalancamiento financiero del sector privado[229]. El patrón de crecimiento seguido por la economía española en la última fase expansiva, caracterizado por un elevado protagonismo del gasto en consumo privado y de la inversión en construcción, dio lugar a un aumento muy significativo del endeudamiento en el conjunto de las comunidades autónomas. De esta manera, mientras que en 1995 el balance financiero del sector privado de todas las regiones españolas mostraba superávit, en 2009 no había ni una sola que no registrara cierto nivel de apalancamiento, aunque con diferencias muy notables de unas regiones a otras (gráfico I-39).

Endeudamiento del sector privado por comunidades autónomas

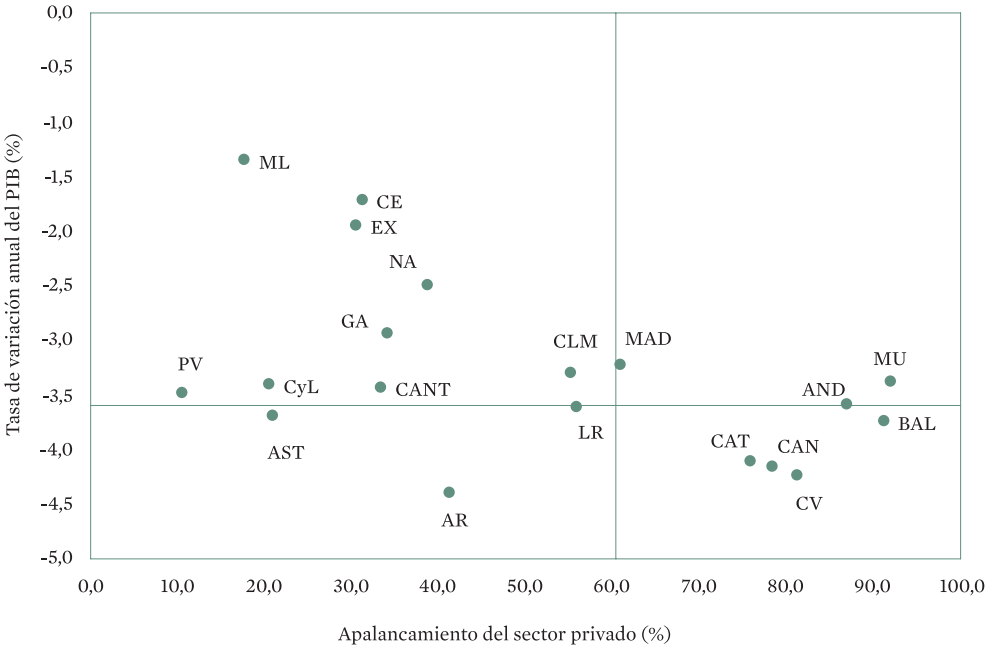
Por encima del nivel medio de endeudamiento, situado en el conjunto de la economía española en el 60,4 por 100 del PIB, destacan Murcia, Baleares y Andalucía, con porcentajes en torno al 90,0 por 100, seguidas de cerca de la Comunidad Valenciana, Canarias y Cataluña. De hecho, en términos nominales, la deuda que acumulan estas seis regiones, junto a la de Madrid, representa el 87,0 por 100 de la deuda privada total española. En el extremo opuesto se encuentra el País Vasco, con un nivel de endeudamiento del 10,6 por 100 del PIB, junto a Castilla y León o Asturias, entre otras.

Al relacionar el nivel de deuda privada con la evolución de la economía regional en 2009, se aprecia cómo la mayoría de los territorios más endeudados registran caídas de su actividad económica superiores a la media española, mientras que, por el contrario, la practica totalidad de las regiones con un nivel de apalancamiento inferior al promedio, muestran aumentos de su PIB superiores a la media.

Esta evolución responde en gran medida al proceso de desapalancamiento que registra en la actualidad el sector privado, de manera que las regiones más endeudadas estarían haciendo un mayor esfuerzo por reducir su deuda, lo que se traduciría en un

229. Saldo neto del crédito al sector privado, definido como crédito a otros sectores residentes menos depósitos, en porcentaje del PIB.

GRÁFICO I-39. APALANCAMIENTO FINANCIERO DEL SECTOR PRIVADO EN 2009*
(En porcentaje)



* Crédito menos depósitos de cada comunidad autónoma en porcentaje del PIB nominal.
Fuentes: INE, *Contabilidad Regional de España* y Banco de España, *Boletín estadístico.*

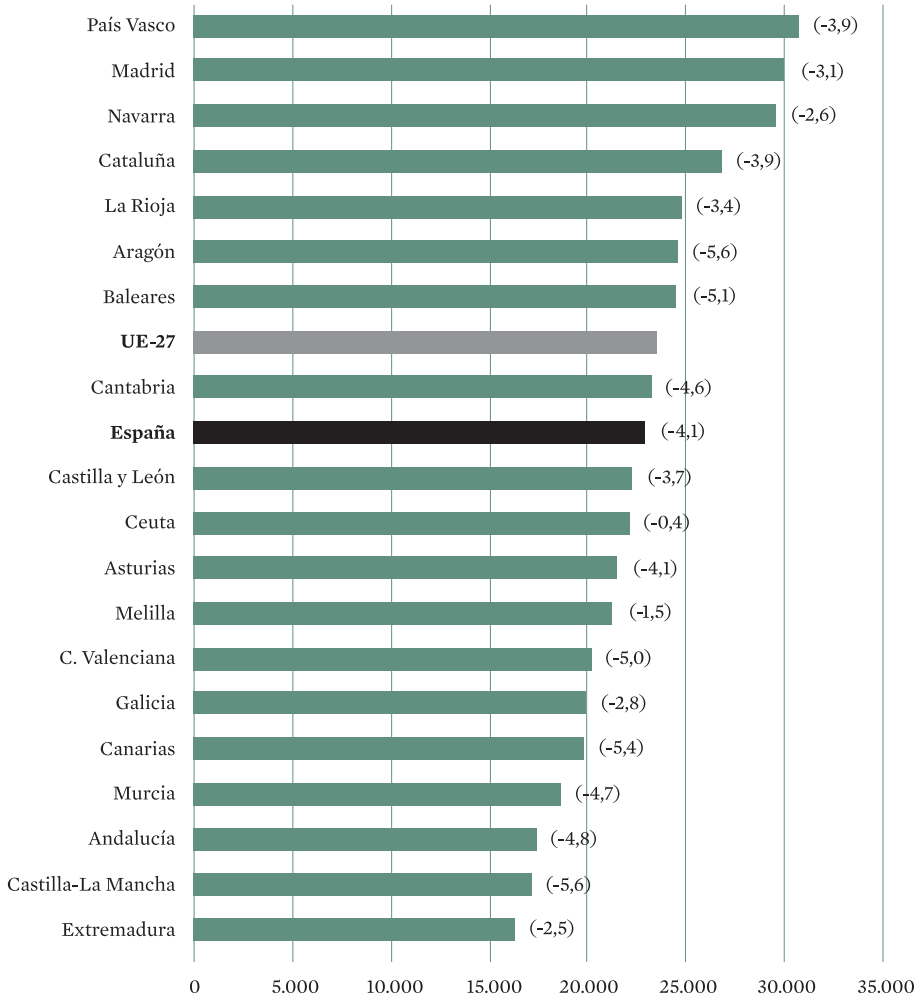
menor gasto en consumo privado e inversión y, por tanto, en un menor crecimiento económico. En la medida en que el proceso de desapalancamiento puede dilatarse en el tiempo, es previsible que estas economías tarden algo más en recuperarse respecto a las regiones menos endeudadas.

Evolución del PIB per cápita regional

La adversa situación económica descrita se vio reflejada en 2009 en la evolución del PIB per cápita, que en el conjunto de la economía española cayó 4,1 por 100, debido a la conjunción de un retroceso del PIB del 3,6 por 100 y de un aumento de la población del 0,7 por 100. Así, la media nacional se situó en 22.886 euros por habitante, frente a un nivel medio en la Unión Europea de 23.600 euros. Ocho comunidades autónomas superaron el registro nacional y todas ellas, con la excepción de Cantabria, se situaron también por encima de la media europea (gráfico I-40).

El País Vasco continuó siendo la comunidad autónoma con un mayor nivel de renta per cápita, con 30.703 euros y, a pesar de situarse un 3,9 por 100 por debajo del nivel del año anterior, incrementó el diferencial respecto a la media española, llegándola a superar en un 34,2 por 100. A continuación se sitúa Madrid, con 30.029 euros (un 31,2 por 100 más que la media española), seguida de Navarra y Cataluña, con 29.598 y

GRÁFICO I-40. PIB PER CÁPITA REGIONAL EN 2009
(En euros y en tasa de variación anual)



Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España.*

26.831 euros, respectivamente. En el extremo opuesto se encuentra Extremadura, con un nivel de PIB per cápita de 16.301 euros, inferior en un 28,8 por 100 a la media española, seguida de Castilla-La Mancha y Andalucía.

Todas las comunidades autónomas registran caídas de su PIB per cápita respecto al año anterior, especialmente acusadas en el caso de Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y Baleares, con descensos superiores al 5,0 por 100. Por su parte, los menores descensos se concentran en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, así como en Extremadura.

Estas diferencias entre comunidades autónomas hicieron que la dispersión entre los niveles de PIB per cápita a nivel regional volviera a aumentar en 2009 por segundo año consecutivo (gráfico I-37), que no obstante se explica por el diferente comportamiento de la población, puesto que, tal y como se señaló anteriormente, el PIB regional tendió hacia la convergencia.

La dimensión y el alcance cobrado por la crisis ha dado lugar a que, desde 2008, en paralelo a las actuaciones emprendidas por la Administración central, las comunidades autónomas hayan desarrollado, en el marco de sus competencias, diferentes medidas de política económica dirigidas fundamentalmente a paliar los efectos más negativos de la crisis sobre su territorio. La forma de instrumentalizar estas actuaciones ha sido diferente en función de la comunidad autónoma, comprendiendo desde planes específicos anticrisis, con actuaciones en el ámbito del empleo, ayudas a empresas, a familias, o a determinados sectores (especialmente el sector inmobiliario y la automoción); hasta acuerdos en el marco del diálogo social[230].

Medidas de política económica contra la crisis a nivel regional

En el ámbito financiero, la práctica totalidad de las regiones españolas han articulado estrategias de apoyo al crédito, complementarias a las iniciativas desarrolladas por la Administración central, dirigidas fundamentalmente a empresas y autónomos y, en menor medida, a ciudadanos, promotores inmobiliarios y corporaciones locales (cuadro I-45). Las medidas más utilizadas han sido los avales públicos y la financiación a empresas, seguidas del Fomento de Sociedades de Garantía Recíproca y mejoras en las condiciones de las líneas de mediación del ICO.

Por otra parte, buena parte de las comunidades autónomas han hecho un notable esfuerzo en el ámbito del empleo, a través del refuerzo de las políticas activas de formación, orientación y recolocación de parados, mediante ayudas al autoempleo, políticas pasivas que complementan las prestaciones por desempleo, o la concesión de subvenciones a empresas para la contratación de desempleados, normalmente dirigidas a lograr la reinserción de los colectivos más vulnerables[231].

En definitiva, la gran mayoría de las regiones españolas han realizado un esfuerzo considerable para impulsar la actividad en sus territorios y paliar los efectos más adversos de la crisis sobre los agentes económicos, a través de diferentes medidas discrecionales que, no obstante, han tenido un impacto significativo sobre sus cuentas públicas.

230. El diálogo social en el ámbito territorial ha estado marcado en los últimos años por la crisis económica, lo que se ha visto reflejado en el contenido de los diferentes acuerdos autonómicos de concertación social firmados en 2009. Véase capítulo II.2.1.2 de esta Memoria.

231. Véase capítulo II.1.3.4 de esta Memoria.

CUADRO I-45. PRINCIPALES POLÍTICAS DE APOYO AL CRÉDITO DE ÁMBITO AUTONÓMICO

Tipo de medidas	Descripción y objetivos	Beneficiarios	Dotación (mill. €)	Comunidades autónomas
Avales públicos y financiación para empresas	Garantías públicas y convenios con entidades financieras para la concesión de créditos al tejido productivo.	Pymes, resto empresas y autónomos	4.002	Asturias, Baleares, Canarias, Aragón, Andalucía, País Vasco, Cataluña, La Rioja, Galicia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Cantabria, Navarra, Murcia, C. Valenciana, Castilla y León, Madrid y Ceuta.
Avales públicos y financiación para viviendas de protección oficial	Garantías públicas y convenios con entidades financieras para la concesión de créditos en el ámbito de la viviendas de protección oficial (a promotores o compradores)	Promotores y ciudadanos	946	Asturias, Balears, Aragón, Andalucía, Cataluña, Navarra.
Mejora de las condiciones de las líneas de mediación del ICO	Convenios para la subvención de los tipos de interés de las líneas del ICO, para fomentar su utilización en la comunidad autónoma.	Pymes, resto empresas y autónomos	59	Baleares, Aragón, Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia, Extremadura, Cantabria, Murcia, La Rioja, Castilla y León.
Financiación con ayudas del Banco Europeo de Inversiones	Para cofinanciar la concesión de préstamos al tejido empresarial, utilizando los créditos que ofrece el BEI.	Pymes, resto empresas y autónomos	330	Andalucía, Galicia, Murcia, Cataluña, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Madrid.
Fomento de las Sociedades de Garantía Recíproca	Facilitar el acceso al crédito a corto plazo a través de alguna mejora de las Sociedades de Garantía Recíproca.	Pymes y resto de empresas	78	Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Aragón, La Rioja, Galicia, Cantabria, Extremadura, Murcia, C. Valenciana, Castilla y León, Castilla-La Mancha.
Fomento de los fondos de capital riesgo	Mediante aportaciones o mejoras, de cara a fomentar la iniciativa empresarial y los proyectos con alto valor añadido y sectores de futuro	Nuevas empresas y empresas innovadoras	157	País Vasco, Cataluña, La Rioja , Extremadura, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Madrid.

CUADRO I-45. PRINCIPALES POLÍTICAS DE APOYO AL CRÉDITO DE ÁMBITO AUTONÓMICO *(Continuación)*

Tipo de medidas	Descripción y objetivos	Beneficiarios	Dotación (mill. €)	Comunidades autónomas
Estudios de viabilidad económica	Aprobación de planes financieros en las empresas que facilitan el otorgamiento de créditos por parte de las entidades financieras.	Pymes	20	Baleares, La Rioja, Murcia, Castilla y León
Ayudas a la reestructuración de empresas o crecimiento	Facilitar la reestructuración o el desarrollo de empresas, preservando el empleo en sectores productivos, mediante subvenciones o ayudas.	Empresas	148	Andalucía, País Vasco, Galicia, Cantabria, Murcia, Castilla y León
Fomento del descuento de deudas con las Administraciones públicas	Aportar liquidez al tejido empresarial respecto de las deudas de administraciones autonómicas y locales, mediante *confirming* o empresas tomas de razón contable.	Pymes y resto de empresas	340	Baleares, Cataluña, Galicia, Extremadura, Cantabria, Murcia, Madrid.

Fuente: Oficina económica del Presidente del Gobierno. *Informe Anual de Progreso del Programa Nacional de Reformas 2009.*

CAPÍTULO II
MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

1. Mercado de trabajo y políticas de empleo

El estudio del mercado de trabajo y las políticas de empleo en 2009 comienza, como es ya habitual en esta Memoria, por la perspectiva europea, en la que se trazan en primer lugar las grandes líneas y debates que, en el ámbito europeo e internacional, tratan de afrontar el que ya es, evidentemente, el mayor efecto negativo de la crisis: el desempleo. A continuación se repasan las principales cifras en la Unión Europea, tanto a modo de balance de la crisis y efectos de ésta en los principales indicadores de la Estrategia Europea de Empleo como anticipando la peor evolución de España y su posición en el panorama comparado europeo. Se completa esta perspectiva con el seguimiento del Programa Nacional de Reformas (PNR) en materia de empleo, añadiendo además en esta ocasión, por su indudable interés, el relato de las discusiones y los avances hacia la implantación de una nueva estrategia para la Unión Europea en el horizonte de 2020.

Todo ello contribuye además a enmarcar el panorama del mercado de trabajo español, que se ofrece después, con la estructura que también viene siendo habitual, y que podría sintetizarse en tres vertientes: las características de las personas, los rasgos de los empleos y la dimensión territorial. En todas ellas es visible tanto la generalización de la crisis como el fuerte alcance de ésta en los datos de empleo y desempleo, con mayor repercusión en el paro juvenil, lo cual es una constante de las crisis españolas. Se da cuenta después del panorama del mercado en términos de flujos con atención especial, en las vías de entrada, a la evolución de la contratación indefinida y a las grandes figuras de la contratación temporal así como, en las salidas, a los datos del año en la regulación de empleo.

Ante el reto del que dan cuenta todas estas cifras, el estudio de las políticas de empleo recoge, por un lado, el balance del año en los instrumentos tradicionales de las activas (especialmente fomento del empleo y formación); por otro, las medidas específicas y coyunturales de carácter laboral adoptadas en respuesta a la situación del mercado de trabajo, tanto las que se enmarcan en el denominado Plan E (aunque en general éste se detalla en el capítulo I de esta Memoria), como una referencia no exhaustiva de algunas iniciativas adoptadas en las comunidades autónomas. La protección por desempleo se aborda en el marco de la protección social en el capítulo III de esta Memoria, pero ha parecido importante incluir aquí las novedades que ha supuesto la respuesta del Gobierno ante la crisis y, desde luego, el análisis desde la perspectiva del gasto en políticas de empleo.

1.1. PERSPECTIVA EUROPEA: EVOLUCIÓN, OBJETIVOS Y DEBATES

Durante el año 2009 se constató la gravedad del impacto de la crisis económica y su alcance global y europeo, resultando una recesión que se caracterizó por ser: profunda, con caídas significativas del Producto Interior Bruto (PIB); prolongada en el tiempo, desde los primeros signos surgidos a raíz de la crisis financiera; y amplia, al haberse extendido rápidamente a todos los países.

En ese contexto, descrito en el capítulo I de esta Memoria, los mercados de trabajo europeos se han visto afectados de forma importante. En el año 2009 se perdieron 4,5 millones de empleos en la UE-27, de los cuales 1,2 millones correspondieron al mercado de trabajo español. La destrucción de empleo se estima[1] que fue en 2009 del 2,3 por 100 y aún se espera una caída del 1,2 por 100 para 2010, lo que supondrá que, en tan sólo dos años, se habrán perdido más de 7,5 millones de empleos en la Unión, de los que más de 6 millones serán consecuencia directa de la crisis.

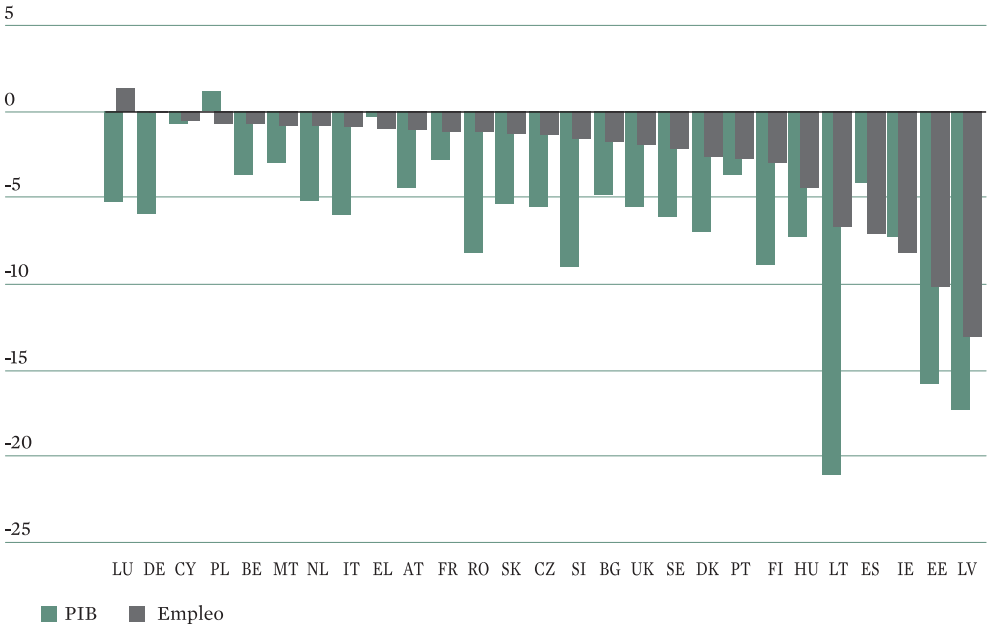
Intensa contracción del empleo en 2009

Por su parte, el desempleo continuó aumentando en todos los Estados miembros a lo largo de 2009, aunque en los últimos meses se observó un crecimiento más moderado. Para el conjunto de la Unión Europea la tasa de paro fue del 9,1 por 100 y se prevé que sea superior al 10 por 100 en los dos próximos años[2], lo que supone una diferencia de más de 3 puntos porcentuales respecto a la observada en 2008. En el caso español, la tasa se situó en un 19 por 100, 5 puntos más que en el año anterior. El fuerte incremento del desempleo afectó especialmente a los colectivos más susceptibles de llevarse la peor parte ante el rápido aumento del paro, es decir, aquéllos con más dificultades de acceso y permanencia en el empleo, como los jóvenes, las personas con baja cualificación o los que tienen contratos temporales.

A pesar del impacto de la crisis, los mercados de trabajo europeos habrían sido, salvo excepciones, más resistentes a la recesión de lo inicialmente esperado ante la rápida e intensa caída del PIB (gráfico II-1). Ello responde principalmente a las diferentes estructuras productivas e institucionales propias de cada país, pero también a la adopción de medidas a corto plazo para impulsar la actividad económica, y en consecuencia el empleo, así como a 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. En este contexto general destacan por un lado España e Irlanda, por una más intensa destrucción del empleo (superior al 7 por 100) y porque dicha caída fue más que proporcional a la caída del PIB, y por otro Alemania, donde el empleo se mantuvo a pesar de una caída del PIB cercana al 6 por 100.

1. Eurostat, "Sharp increase in unemployment in the EU", *Statistics in Focus* 53/2009; "The impact of the crisis on employment", *Statistics in Focus* 79/2009.
2. Comisión Europea, *Previsiones de primavera*, mayo de 2010.

GRÁFICO II-1. CAÍDAS EN EL PIB Y EN EL EMPLEO EN LA CRISIS
(Porcentajes de variación interanual, segundo trimestre de 2009)



Fuente: Eurostat.

A pesar de la incipiente recuperación, la situación de los mercados de trabajo era preocupante

A finales de 2009, incluso ante los primeros indicios de recuperación económica, las perspectivas de empleo eran desfavorables. A este respecto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)[3] señalaba que el panorama del empleo a corto plazo era desalentador y estimaba que el impacto de la crisis en el empleo se prolongaría más allá del inicio de la recuperación económica. El aumento del paro de larga duración y los efectos de éste sobre el capital humano en términos de pérdida de cualificación harían más difícil la recuperación de los niveles de empleo anteriores a la crisis, que podrían tardar mucho tiempo en reponerse o incluso no volver a alcanzarse. Había, por tanto, un riesgo de que la escalada del paro se convirtiera en estructural. Pero también de que se redujera la participación en el mercado laboral, por un efecto de desánimo que terminase provocando la salida de la actividad de muchos desempleados. En cualquier caso, se habría acentuado el riesgo de exclusión del mercado laboral.

En esta misma línea, a finales de 2009, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señalaba que la crisis mundial del empleo continuaba y podría empeorar si no se tomaban las medidas oportunas[4]. Desde el inicio de la crisis se habían perdido al

3. OCDE, *Employment outlook, 2009. Tackling the jobs crisis.*
4. OIT, *Informe sobre el trabajo en el mundo*, diciembre de 2009.

menos 20 millones de puestos de trabajo en el mundo, pero aún había en la actualidad 5 millones de personas en riesgo de perderlos dada su situación laboral (jornada reducida, desempleo parcial o trabajo involuntario a tiempo parcial) y cuyos puestos de trabajo se habían mantenido, en gran medida, gracias a los estímulos públicos. Con estas premisas de partida, abogaba por evitar una salida prematura o mal concebida de la crisis, dado que una retirada temprana de los estímulos podría retrasar la recuperación del empleo, agravando el riesgo de desempleo de larga duración y la exclusión del mercado de trabajo.

A partir de los cálculos del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre las medidas en materia de empleo y protección social anunciadas o adoptadas por los países entre mediados de 2008 y julio de 2009, estimaba para este último año que la expansión fiscal discrecional junto con los estabilizadores automáticos había creado o mantenido entre 7,2 y 10,9 millones de empleos en los países del G-20. Estos empleos conservados o generados representan entre el 29 y el 43 por 100 del desempleo total en estos países durante el primer semestre de 2009, concluyendo que, de no haberse efectuado el gasto, el desempleo habría crecido en esa proporción. Para el bienio 2009-2010, los estímulos discrecionales podrían generar empleo en una horquilla comprendida entre 2,3 y 6,6 millones de personas.

Iniciativas multilaterales sobre el empleo en 2009

Ante tales perspectivas se emprendieron distintas iniciativas desde las organizaciones internacionales, buscando la vertebración de las respuestas en torno a objetivos y principios comunes para todos los países. Una de las principales iniciativas en el ámbito internacional fue propiciada por la propia OIT con la adopción, en junio de 2009[5], de un Pacto Mundial para el Empleo.

Acordado por los gobiernos y las organizaciones empresariales y sindicales que forman parte de la OIT, el Pacto supone un marco de propuestas de actuación con el objetivo fundamental de reducir el periodo entre la recuperación económica y la recuperación del empleo. Las propuestas responden en la mayoría de los casos a una formulación muy genérica, derivada del alcance universal que pretendían tener y del tripartismo como método de discusión y de adopción de dichas propuestas, resultando estrategias muy distintas para afrontar la crisis del empleo. A pesar de ello, tendrían la virtualidad de aportar un marco compartido en torno a objetivos y principios comunes que se apoyan en el empleo como cuestión central y en una adecuada protección social a la hora de adoptar medidas de respuesta. Por ello, contar con un instrumento de referencia de estas características concertado a nivel mundial debía servir a la vez como estímulo y como respaldo a la acción de los gobiernos y de los interlocutores sociales[6].

5. En el marco de la 98 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

6. Véase CES, "Respuestas a la crisis del empleo en la Unión Europea", en *Revista CAUCES,* núm. 11, primer trimestre 2010.

También en la reunión del G-20 de septiembre de 2009 se alcanzó el compromiso de "poner el empleo de calidad en el centro de la recuperación"[7], implantando planes de recuperación que apoyasen el trabajo decente, ayudasen a preservar empleos y diesen prioridad al crecimiento de éste. El nuevo marco para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado requería reformas estructurales para crear mercados laborales más inclusivos, políticas activas del mercado de trabajo, y educación y programas de formación de calidad. A este respecto, de cara al futuro se ha planteado la realización de cumbres paralelas de empleo en el marco del G-20. Aún sin carácter de "cumbre", en abril de 2010 se celebró una reunión de los ministros de trabajo del G-20, en la que aprobaron un documento de cara a la próxima Cumbre de Toronto (Canadá).

Respuesta coordinada en la Unión Europea

También la Unión Europea ha llevado a cabo distintas iniciativas para coordinar las respuestas frente a la crisis. La primera de ellas dio lugar en diciembre de 2008 a la aprobación del Plan europeo de recuperación económica (PERE), cuyo objetivo fundamental era dar una respuesta macroeconómica anticíclica a la crisis mediante la acción coordinada de todos los Estados miembros, incluyendo medidas específicas para afrontar el problema del empleo[8]. Transcurridos unos meses desde la aprobación del PERE, la Comisión, en su comunicación para el Consejo de Primavera de 2009, estableció la necesidad de fortalecer la coordinación entre los Estados miembros para maximizar los efectos positivos que la aplicación del Plan estuviera generando en cada uno de ellos[9]. En este mismo Consejo se hizo explícita la preocupación por el rápido aumento del desempleo en la Unión Europea, lo que propició la celebración durante el mes de abril de tres encuentros sobre empleo en Madrid, Estocolmo y Praga, tras los cuales se fijaron tres prioridades europeas en materia de empleo: a) mantener el empleo existente, crear nuevos puestos de trabajo y promover la movilidad; b) mejorar las competencias y adecuarlas a las necesidades del mercado de trabajo; y c) favorecer el acceso al empleo, especialmente de los jóvenes.

Estas prioridades fueron la referencia fundamental de la Cumbre sobre el Empleo, celebrada en Praga en mayo de 2009 para abordar el impacto de la crisis sobre el empleo en Europa, y que contó con la participación de la Unión Europea y las asociaciones empresariales y sindicales más representativas. En ella se acordó[10] que las medidas de respuesta a la crisis deberían guiarse por cinco principios: estar basadas en un marco de coordinación integrado de las políticas económicas, sociales y de empleo en

7. G-20, *Leaders' Statement the Pittsburgh Summit*, 24-25 de septiembre de 2009.
8. Para un análisis detallado del Plan véase Memoria CES 2008, capítulos I.2.3.1 y II.1.1.
9. *Driving european recovery*, COM (2009) 114 final.
10. Véase Comisión Europea, *Employment Summit: main messages.* Mayo de 2009.

todas sus dimensiones; favorecer una recuperación sostenible; ser coherentes con los objetivos a largo plazo de la Unión Europea; movilizar los instrumentos comunitarios y nacionales disponibles; y permitir la evaluación y control de la eficacia y eficiencia de las medidas adoptadas.

Como resultado de dicha cumbre, la Comisión Europea presentó en junio un documento que recogía un "Compromiso compartido a favor del empleo"[11], con el propósito de estrechar la cooperación entre la Unión y los Estados miembros, así como con los interlocutores sociales sobre las tres prioridades clave, estableciendo acciones concretas para llevarlas a cabo mediante el apoyo de los instrumentos financieros comunitarios, principalmente el Fondo Social Europeo (FSE) y el nuevo Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) en funcionamiento desde 2007.

Este acuerdo debería contribuir a que la Unión Europea adoptase un papel fundamental en el conjunto de esfuerzos que se estaban realizando en el ámbito internacional para impulsar la recuperación del empleo y el crecimiento sostenible. Además, debería servir no sólo para identificar las prioridades a corto plazo sino también para diseñar, de forma concordante con éstas, los cambios necesarios en los mercados de trabajo a medio y largo plazo. En este sentido, se reconocía que la flexiseguridad continuaba siendo un marco adecuado para modernizar y fomentar la adaptación de los mercados de trabajo, aumentar la competitividad y favorecer la recuperación.

A finales de 2009 la Comisión señaló cuáles eran las acciones clave que deberían guiar las políticas del mercado de trabajo en 2010 y en los años siguientes, con el fin de paliar los efectos negativos de la crisis en el mercado de trabajo y recuperar un crecimiento continuado del empleo una vez superada ésta: invertir en medidas eficaces del mercado de trabajo, una protección social adecuada y medidas en materia de educación y formación para evitar que el desempleo llegue a ser estructural; promover la creación de puestos de trabajo, facilitando la creación de empresas y reforzando los servicios dirigidos a ayudar a los nuevos empresarios y a las empresas incipientes; preservar el empleo mediante una organización flexible del trabajo; apoyar a los jóvenes y a las personas más afectadas por la crisis, dado el riesgo de exclusión permanente que implica el aumento del desempleo; mejorar la situación de los trabajadores con contratos temporales o atípicos, que se ven más afectados por el incremento del desempleo, con el consiguiente coste social, y para los que la cobertura del seguro de desempleo y las políticas activas resultan insuficientes.

Entre las iniciativas más recientes, a principios de 2010, la Comisión propuso un nuevo instrumento financiero para su aplicación a partir de junio, cuya finalidad sería facilitar financiación mediante microcréditos a pequeñas empresas y a

11. *A shared commitment for employment*, COM (2009) 257 final.

desempleados o inactivos que deseasen emprender una actividad empresarial y tuviesen dificultades para acceder al crédito bancario a través de los mecanismos tradicionales.

Por su parte, los Estados miembros adoptaron a lo largo de 2009 numerosas medidas de respuesta a la crisis. Éstas suponían una continuación con las inicialmente adoptadas en 2008 y conformaban el conjunto de planes y estrategias nacionales de recuperación, en los que también cabían medidas en el ámbito del empleo y las políticas sociales. El panorama completo de las iniciativas adoptadas se analiza en el capítulo I de esta Memoria, por lo que aquí sólo se referirán las medidas de respuesta a la crisis en el ámbito estricto de las políticas de empleo. A este respecto, la Comisión identificó a finales de 2009 hasta 300 medidas adoptadas por los Estados miembros (cuadro II-1), que si bien son muy diversas comparten algunos rasgos que las diferencian de las adoptadas fuera de la Unión Europea[12]. Más en concreto, destaca la importancia de contar con un marco de coordinación de las políticas de empleo, que debería contribuir a reforzar la adopción de medidas con un impacto significativo en los mercados de trabajo, así como la utilización frecuente de vías de concertación y diálogo social y de implicación de los interlocutores sociales en el diseño, aplicación y, en su caso, evaluación de las medidas laborales anticrisis.

Respuestas propias de los Estados miembros

En un primer momento, cuando los efectos económicos de la crisis se extendieron a la economía real y en particular al mercado de trabajo, muchos Estados miembros reaccionaron ajustando la producción y el tiempo de trabajo total con el objetivo de contrarrestar la caída de la demanda y mantener el empleo en vez de reducirlo. Así, hasta 16 Estados miembros introdujeron diferentes fórmulas para llegar a acuerdos flexibles en relación al tiempo de trabajo, que en muchas ocasiones se combinaron, además, con otras medidas: de apoyo público a la reducción del tiempo de trabajo (prestación para compensar salarios o cotizaciones sociales, protección por desempleo parcial o por desempleo ante suspensión temporal de contratos); o formativas, para mejorar la empleabilidad y facilitar las transiciones. En muchos casos se han vinculado al cumplimiento de ciertas condiciones de partida, lo que ha hecho que resultasen más eficaces[13]. En general han sido novedosas y han permitido cierta flexibilidad en el ajuste de los mercados de trabajo, impidiendo con ello que el impacto fuese aún más negativo. A este respecto, destaca el éxito alcanzado por el programa de fomento de la reducción coyuntural de jornada puesto en marcha por Alemania en 2009 como principal apuesta para prevenir las consecuencias de la crisis en el mercado de trabajo[14].

12. Un mayor detalle de esta cuestión se recoge en el ya citado artículo "Respuestas a la crisis...", en *Revista CAUCES,* núm. 11.
13. *La crisis del empleo: tendencias, respuestas políticas y acciones clave*, COM (2009) 649 final.
14. Véase más adelante un mayor detalle de esta medida en el apartado 1.2.2 de este capítulo.

CUADRO II-1. POLÍTICAS DE EMPLEO EN LOS ESTADOS MIEMBROS

			Alemania	Austria	Bélgica
Prioridades para las políticas de empleo					
Mantenimiento del empleo	Acuerdos de reducción de tiempo de trabajo (aislados o combinado con otra medidas)		X	X	X
	Movilidad geográfica y ocupacional		X	X	X
	Otros	Flexibilización requisitos acceso a bonificaciones por mantenimiento empleo	X	X	X
		Fomento del trabajo a tiempo parcial			
		Mantenimiento indirecto del empleo mediante apoyo a la actividad empresarial			
Estímulo a la demanda de trabajo	Reducción de costes laborales no salariales (general o colectivos concretos) y combinado con otras medidas		X		X
	Promoción del autoempleo				
	Subvenciones o reducciones impositivas a la creación directa de empleo				
	Impulso indirecto a la creación de empleo mediante el apoyo a la actividad empresarial				
	Incentivos al empleo para los más afectados por la crisis				
Refuerzo de la activación en el mercado de trabajo (políticas activas de empleo) Facilitar las transiciones	Refuerzo de las competencias y habilidades	Énfasis en formación en el puesto de trabajo y otras estrategias de aprendizaje	X	X	X
		Refuerzo en educación y formación profesional			
		Reducir el fracaso escolar	X		
		Estrategias de aprendizaje a lo largo de la vida	X	X	X
		Mejora de habilidades genéricas			X
	Adecuación de oferta a necesidades del mercado laboral	Mejor ajuste entre oferta y demanda de empleo		X	X
		Fomento de necesidades formativas específicas para sectores y colectivos			
	Aumento de los recursos para las políticas activas de empleo y/o flexibilización de los criterios de elegibilidad para la participación en estas acciones			X	
	SPE	Modernización SPE (Aumento de recursos físicos y humanos)	X	X	
		Mejoras en la prestación de servicios			
		Asesoramiento y orientación individualizada		X	X
		Servicios pre-despido	X		X
	Cooperación con agencias privadas de empleo para intermediación		X	X	
Sistemas de protección social					
Protección por desempleo	Mejora en las prestaciones por desempleo (cantidad, elegibilidad, cobertura o duración)			X	X
	Vinculación de los sistemas de protección social a la activación laboral				X
Garantizar los ingresos (a perceptores de rentas bajas y desempleados recientes)	Aumento de salario mínimo o prestaciones sociales	Reducciones impositivas		X	X
					X
		Aumento del apoyo financiero a familias		X	X
Prestaciones sociales como apoyo a colectivos en desventaja					X
Alargamiento vida laboral					
Otras medidas					
Moderación salarial en sector público					X
Atracción migración cualificada e integración de inmigrantes					X
Potenciar los mecanismos inspectores para evitar crecimiento situaciones irregulares					

Fuente: elaboración propia a partir de: Comisión Europea, *Draft joint employment report 2009/2010* COM (2009) 674/3; y Consejo de la UE, *The 2009 Cambridge review of the nacional reform programmes-annual report*.

Bulgaria	Chipre	Dinamarca	Eslovaquia	Eslovenia	España	Estonia	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Hungría	Irlanda	Italia	Letonia	Lituania	Luxemburgo	Malta	Polonia	Portugal	Reino Unido	Rep. Checa	Rumania	Suecia
X					X			X		X	X	X	X	X			X	X	X		X	X	
X		X	X		X					X				X	X				X				
X		X		X				X		X			X								X		
						X									X								
							X										X						
X			X	X	X		X	X			X							X	X		X		X
	X		X			X		X				X		X					X		X		
			X		X			X	X		X		X					X	X	X			X
																		X					
					X		X	X			X	X	X		X			X				X	X
X	X	X			X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X			X
							X																
	X	X			X	X			X	X									X				
	X	X	X	X		X		X			X	X		X		X			X	X			X
		X																			X		
	X	X	X			X	X	X				X		X	X		X		X		X	X	X
							X					X					X							
									X					X										
	X		X	X	X	X		X	X	X			X	X	X			X	X	X		X	X
						X			X	X		X								X				X
X	X					X	X	X		X	X	X		X		X	X		X	X			X
X	X	X				X	X	X		X	X	X		X			X	X	X	X	X	X	
X	X	X	X	X				X		X			X							X			
X				X	X			X	X				X	X	X				X		X	X	X
	X	X	X			X		X		X		X		X									X
	X	X	X				X	X			X	X						X					X
	X				X									X	X				X			X	
								X											X				
	X		X		X			X	X					X				X		X			
		X		X		X	X			X	X		X				X			X			X
									X					X	X							X	
		X			X		X	X				X			X				X				
X	X								X		X		X	X			X		X				

Al mismo tiempo, y con el fin de preservar el empleo existente se adoptaron medidas para mejorar la empleabilidad de los trabajadores, incluidos los más vulnerables. Veintiún Estados miembros adoptaron medidas de refuerzo de competencias y habilidades, con formación en el lugar de trabajo u otras fórmulas de aprendizaje, lo cual de algún modo los situaba en mejor disposición para asumir los cambios estructurales resultantes de la crisis en términos de movilidad tanto ocupacional como profesional.

Por otro lado, la mayoría ha reforzado el conjunto de políticas activas de empleo que ya venían aplicando en los últimos años. En particular, mejorando los servicios públicos de empleo y aumentando los recursos físicos y humanos, lo cual, además de contribuir a su modernización, permitía atender a un número creciente de trabajadores que requerían servicios de orientación más específicos e individualizados para afrontar los retos del mercado laboral e incluso una situación de desempleo futura. De hecho, algunos servicios públicos de empleo han instaurado sistemas especiales de intervención rápida para garantizar la transición rápida y segura de los trabajadores en riesgo de desempleo.

Además, muchos países han adoptado medidas de garantía o apoyo a los ingresos de los más vulnerables a través de distintas medidas (aumento del nivel de renta mínima o salario mínimo, ampliación de la cobertura o duración de las prestaciones por desempleo, refuerzo de otras prestaciones sociales o introducción de reducciones o exenciones fiscales para colectivos específicos). El rápido y fuerte aumento del paro ha provocado que sean los desempleados los beneficiarios mayoritarios de las medidas adoptadas. Además, uno de los objetivos principales ha sido la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado de trabajo y promover el empleo de aquéllas en peligro de exclusión. Así, los elevados datos de desempleo juvenil en la mayoría de los países explican la profusión de medidas dirigidas a jóvenes (especialmente formativas y de apoyo a la creación de empleo). Entre ellas destaca el Plan Joven de Francia, en cuyo contexto se encuadra el novedoso programa de renta activa de apoyo (RSA) para los menores de 25 años, y también el caso de Austria, con programas formativos de aprendizaje para jóvenes desfavorecidos, abandono escolar y otros.

Aunque es pronto para valorar los resultados de las medidas adoptadas, se puede afirmar que, por lo que se refiere al mercado de trabajo, algunas han tenido efectos positivos, especialmente en el mantenimiento del empleo y la creación de puestos de trabajo, y en el refuerzo de los sistemas de protección social. En todo caso, el conjunto no ha sido suficiente para atajar el creciente desempleo y en particular la gravedad de los datos referidos al colectivo de jóvenes. Por otro lado, las reducciones en los costes laborales no salariales, las menores cargas impositivas o las subvenciones para el fomento de empleo, así como el mayor gasto en prestaciones por desempleo han tenido un notable impacto en las cuentas públicas.

1.1.1. Balance de la Estrategia Europea de Empleo

La crisis se ha llevado por delante las expectativas que aún pudiera haber en los años anteriores sobre el cumplimiento en 2010 del principal objetivo cuantitativo sobre empleo fijado en la Estrategia Europea de Empleo (EEE), que era llegar en ese año a una tasa de empleo, para la población entre 15 y 64 años, del 70 por 100 en el conjunto de la Unión. Como ya se avanzó en la anterior edición de esta Memoria, el peor dato corresponde a ese objetivo, toda vez que las pérdidas de empleo se centraron en la población masculina en edades intermedias, que compone el grueso del volumen de empleo total. Los resultados en la tasa de empleo femenina de la UE-27 muestran un retroceso de sólo 0,7 puntos entre 2008 y 2009, y esta tasa aún había crecido 0,4 puntos en el ejercicio anterior. Asimismo, la tasa de empleo entre las personas mayores (55 a 64 años) creció 0,2 puntos en el último año, a añadir a los 0,9 puntos de aumento recogidos en el anterior.

El mayor impacto de la crisis es el paro

Al margen de los datos estrictamente correspondientes a objetivos de la Estrategia, es indudable que el mayor impacto de la crisis es el que se hace visible en términos de paro, y especialmente en el desempleo de la población joven (menor de 25 años), con una tasa de paro en ese grupo de edad del 20,4 por 100 al final de 2009, casi 4 puntos más que en el año anterior y casi 6 puntos más que al inicio de la crisis (cuadro II-2). España se sitúa además en este indicador en la primera posición y a gran distancia. Asimismo, la ratio de desempleo joven (o frecuencia sobre el total de la población de esa misma edad, que se calcula para atenuar el hecho de la participación laboral relativamente baja de este grupo de edad) es del 8,4 por 100 en la UE-27, 1,5 puntos más que antes de la crisis, con un aumento concentrado totalmente en el año 2009, a raíz del agravamiento y la generalización de ésta a través de todo el tejido productivo y de todo el conjunto europeo.

De la gravedad de ese desempleo, y de la persistencia que tendrán sus efectos da cuenta el incremento, en un solo año, del peso del paro de larga duración sobre el total del desempleo. Este indicador, lógicamente, descendió en el inicio de la crisis, dado el ingente flujo de entradas en el desempleo; pero ya en el segundo año, y a pesar de que el paro creció todavía más (a tenor del citado incremento en las tasas), ha vuelto a elevarse, lo que muestra que sólo ha salido en este tiempo de la situación de desempleo un porcentaje muy pequeño de quienes habían llegado a ella al inicio de la crisis.

No obstante lo anterior, el balance del segundo año de adversa coyuntura económica muestra, atendiendo al panorama europeo, una notable resistencia de las tasas de empleo, tanto en el conjunto de la UE-27 como en algunos de los grandes países que componen ésta. Ello permite albergar cierto optimismo sobre una recuperación más o menos rápida del empleo una vez que mejoren los indicadores económicos básicos, salvo algunas excepciones entre las cuales, desafortunadamente, estaría España.

CUADRO II-2. INDICADORES DE LA EEE EN ESPAÑA Y EN LA UE-27, 2007-2009

(Porcentajes. Datos a cuartos trimestres)

	España			UE-27			UE-27 media 3 mejores			Diferencia España/UE27			Diferencia España/media 3 mejores			Objetivos 2010		Distancia 2009/objetivos 2010	
Indicadores	**2007**	**2008**	**2009**	**2007**	**2008**	**2009**	**2007**	**2008**	**2009**	**2007**	**2008**	**2009**	**2007**	**2008**	**2009**	**ESP**	**UE**	**España**	**UE**
Empleo																			
Tasa de empleo (% población 15-64 años)	65,5	62,8	59,0	65,7	65,8	64,4	75,9	76,4	74,1	–0,2	–3,0	–5,4	–10,4	–13,6	–15,1	66,0	70,0	–7,0	–5,6
Tasa de empleo mujeres	55,1	54,5	52,5	58,8	59,2	58,5	72,0	72,6	70,6	–3,7	–4,7	–6,0	–16,9	–18,1	–18,1	57,0	60,0	–4,5	–1,5
Tasa de empleo mayores 55 años	45,0	45,6	43,6	45,0	45,9	46,1	61,8	63,9	62,4	0,0	–0,3	–2,5	–16,8	–18,3	–18,8	–	50,0	–	–3,9
Desempleo																			
Tasa de paro (% población activa)	8,6	14,0	19,0	6,9	7,5	9,4	3,2	3,4	4,8	1,7	6,5	9,6	5,4	10,6	14,2	–	–	–	–
Tasa de paro mujeres	11,0	15,1	19,1	7,5	7,7	9,2	3,8	3,6	4,8	3,5	7,4	9,9	7,2	11,5	14,3	–	–	–	–
Tasa de paro jóvenes (% población activa 15-24)	19,1	29,6	39,5	14,9	16,6	20,4	6,4	7,6	9,0	4,2	13,0	19,1	12,7	22,0	30,5	18,6	–	20,9	–
Ratio desempleo jóvenes (% población 15-24)	12,0	13,5	16,4	6,9	6,9	8,4	3,1	3,4	5,1	5,1	6,6	8,0	8,9	10,2	11,3	–	–	–	–
Paro larga duración (% total desempleados)	19,4	17,9	29,3	41,7	34,6	35,2	16,2	13,4	13,3	–22,3	–16,7	–5,9	3,2	4,5	16,0	–	–	–	–
Crecimiento PIB real	**3,7**	**0,7**	**–4,2**	**2,9**	**0,9**	**–3,6**	**9,8**	**6,5**	**–0,6**	**0,8**	**–0,2**	**–0,6**	**–6,1**	**–5,8**	**–3,6**	**3,0**	**3,0**	**–7,2**	**–6,6**

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.

Retrocesos moderados del empleo

Así, la tasa de empleo[15] todavía creció algo entre 2007 y 2008, probablemente por el desfase temporal entre el inicio de la crisis y su llegada a los mercados de trabajo europeos. Pero entre ese año y 2009 el retroceso tampoco fue muy abultado, 1,4 puntos porcentuales (siempre en cuartos trimestres), frente a un retroceso claramente mayor en el PIB real, cifrado en 3,6 puntos porcentuales al cierre de 2009. De manera excepcional, en Alemania todavía en 2009 se recogió un aumento apreciable en este indicador: 0,3 puntos, que suponen un crecimiento en su tasa de empleo de 1,6 puntos entre 2007 y 2009. Pero también en otros países las pérdidas en 2009 fueron moderadas, determinando un panorama en lo que podría ser el bienio de la crisis de retroceso limitado del empleo. Atendiendo a ese bienio, además del citado caso alemán, destacan en este sentido positivo Polonia, con 1,3 puntos porcentuales más en su tasa de empleo, y el grupo compuesto por Malta, Luxemburgo, Austria y Holanda, con pequeños crecimientos de algunas décimas en esta tasa (0,4 puntos en los dos primeros citados, 0,3 en Austria, 0,1 en Holanda).

En el otro extremo, las mayores pérdidas laborales en el bienio de la crisis se dieron en los países bálticos, Irlanda y España. Atendiendo siempre a los datos del cuarto trimestre de cada año, Letonia retrocedió 11,9 puntos porcentuales, con un descenso mucho más pronunciado entre 2008 y 2009 (8,1 puntos); Irlanda retrocedió 8,4 puntos, Estonia 7,4 puntos (7,9 entre 2008 y 2009) y España 6,5 puntos (3,8 en el último año). Los demás países de la Unión se situaron en posiciones cercanas a la media, pero cabe citar, entre los grandes, el Reino Unido, con 2,2 puntos de descenso en su tasa de empleo entre 2007 y 2009 (de los cuales 1,6 puntos corresponden al último año) e Italia con 1,6 puntos de descenso (donde asimismo es muy visible el fuerte agravamiento en 2009, con un retroceso en ese año de 1,4 puntos). En Francia, en cambio, tras los 0,2 puntos de aumento entre 2007 y 2008, el retroceso en 2009 fue algo más leve que en esos otros dos países, con un saldo de 0,8 puntos de descenso en el bienio.

Con esta evolución, las tasas de empleo se hicieron algo más homogéneas, pero a la baja, en el conjunto de la Unión, donde de todas formas la amplitud es tal que todavía 6 países superaban el objetivo del 70 por 100 en el cuarto trimestre de 2009 (y todavía Holanda estaba por encima del 75 por 100) mientras que otros 9 estaban por debajo del 60 por 100. En 2007 el número de países por encima del objetivo era de 9, y 5 países estaban bajo el umbral del 60 por 100. En la nueva situación, España vuelve a situarse

15. Calculadas, como ya se ha dicho, sobre la población entre 15 y 64 años. Que no son estrictamente hablando las tasas globales de empleo, pues éstas han de calcularse sobre el total de población en edad laboral, y esa edad no termina a los 65 años. La tasa de empleo mide el grado de utilización del factor trabajo, y éste sólo puede limitarse en función de algún hecho cierto, como es el que introduce una edad mínima legal para trabajar. La razón del criterio europeo en los objetivos fijados es, por un lado, atender a la muy distinta estructura demográfica por edades que presentan algunos países (con Irlanda en un extremo y Luxemburgo en el otro), y por otro permitir logros más visibles, al centrar el intervalo para el objetivo cuantitativo en los tramos donde ya es muy alta la participación laboral. De hecho, ello explica la adopción del intervalo de 20 a 64 años para la tasa de empleo en la Estrategia UE 2020.

en el tramo inferior del intervalo, 5,4 puntos por debajo de la media de la Unión Europea, distancia que supone situarse en el *ranking* por países ocho posiciones por detrás de la que había logrado ocupar antes del inicio de la crisis (gráfico II-2).

En cuanto al objetivo fijado para la tasa de empleo femenina, que era alcanzar un 60 por 100 en 2010, ya se dijo antes que el retroceso en 2009 fue algo más moderado que el recogido en la tasa general. Y de hecho, en el conjunto de la UE-27 la distancia respecto a ese objetivo es de sólo 1,5 puntos. Doce países siguen situados por encima del mismo, aunque eran quince hace sólo dos años, y sólo tres países —los mismos que en 2007— están por debajo del 50 por 100.

Mejor comportamiento del empleo femenino

Atendiendo al detalle de esta evolución, resulta muy llamativo el caso de Malta, donde la tasa de empleo femenina ha crecido en el último año 1,8 puntos, que se acumulan a los 0,4 puntos obtenidos en el anterior para dar un saldo global de 2,2 puntos más de empleo entre las mujeres tras la crisis. Se trata sin duda de una singularidad, por su bajo nivel de partida, asociado a una muy baja participación laboral de las mujeres. Pero ilustra con mucha claridad el papel tradicional de la mano de obra femenina, que acude al mercado en las crisis como manera de limitar el efecto en las economías familiares del desempleo masculino causado por aquéllas. En una parte de la población femenina de más edad en toda la Unión Europea, se está dando también este fenómeno.

Al margen de tal excepción, resulta muy notable el crecimiento en la tasa de empleo de las mujeres en Alemania, 0,9 puntos porcentuales más en el cuarto trimestre de 2009 que en el mismo trimestre del año anterior, crecimiento que también aquí se suma al obtenido entre 2007 y 2008 (asimismo en cuartos trimestres), arrojando un saldo en el bienio de la crisis de 2,4 puntos más en este indicador. También fue elevado el incremento de la tasa femenina en Luxemburgo en 2009 (1,3 puntos), pero aquí había descendido mucho en el año anterior.

Los países bálticos dieron los peores datos en las tasas de empleo femeninas. Ello explicaría, por otro lado, que se situaran en las peores posiciones en cuanto a la evolución de la tasa calculada para el total de ambos sexos. Pero esta observación resulta trivial, si no ambigua, pues lo cierto es que la crisis habría sido especialmente intensa en estos países y por eso habría alcanzado a todo el empleo. En este conjunto ocupa una posición muy destacada Letonia, con un descenso en el empleo femenino de 2,4 puntos entre 2007 y 2008 y uno aún más pronunciado, nada menos que 4,7 puntos, entre 2008 y 2009. A continuación se situarían, por los malos resultados en este último año, Estonia y Dinamarca, con retrocesos de 4,3 y 3,5 puntos, respectivamente, en las tasas femeninas; en ambos casos, no obstante, el saldo de la crisis es más liviano, al haber obtenido resultados positivos en el periodo 2007-2008.

En este panorama España, con una tasa de empleo femenina en el cuarto trimestre de 2009 del 52,5 por 100 sobre la población de 15 a 64 años, habría retrocedido

2 puntos en el último año y 2,6 puntos en el bienio de la crisis, esto es, con mayor intensidad que el conjunto de la UE-27, donde como ya se ha dicho el saldo del bienio da un pérdida de sólo 0,3 puntos en este indicador. Así, también aquí se habría dado, aunque más limitado, un retroceso en la posición relativa española dentro de los países de la Unión y se estaría en posiciones igualmente retrasadas dentro de ese *ranking* de países. Es indudable el avance logrado por España en toda la etapa expansiva en el empleo femenino, con el mayor crecimiento (10,4 puntos) en la tasa de empleo de mujeres de todos los países de la Unión en el periodo de despliegue de la Estrategia de Lisboa, esto es, entre 2000 y 2009. Pero tanto la posición más alejada de partida como la evolución en la crisis juegan en contra del cierre de esa distancia.

También es notable la mayor resistencia a la baja, en toda Europa, de la tasa de empleo de las personas mayores, definida como el porcentaje de ocupados de 55 a 64 años sobre el total de población en el mismo tramo de edades, y cuyo objetivo para 2010 era del 50 por 100. Letonia, con un descenso de 9,7 puntos porcentuales entre 2008 y 2009, es, sin duda, el país con el peor resultado, y con mucha diferencia, en este indicador. Lituania obtuvo un mal dato en 2009, con una caída de 4,7 puntos, pero dado que en 2008 había obtenido un insólito incremento de 4,9 puntos, aún mantiene, por la razón que sea, cierto saldo positivo en el empleo de los mayores en la crisis. A continuación se sitúa un grupo de otros cinco países con descensos de entre 2 y 2,5 puntos en la tasa de empleo de mayores en 2009, entre los cuales está España. En el otro extremo, nada menos que 13 países incrementaron este indicador en el último año, con cifras que van desde los 5,8 puntos de aumento recogidos en Luxemburgo hasta el medio punto correspondiente a Suecia y a Francia.

Resistencia a la baja del empleo de mayores

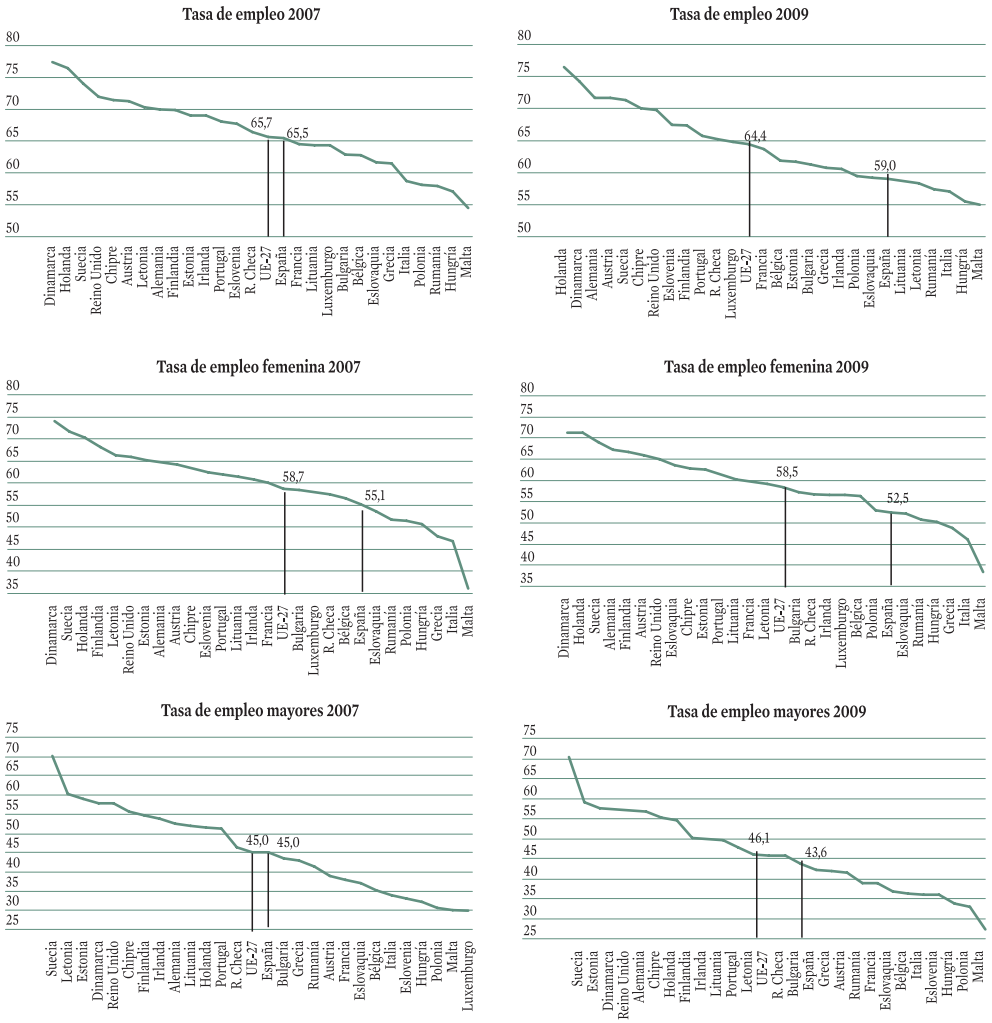
Si se atiende al bienio de la crisis los datos son positivos en un número aún mayor de países de la Unión, con 17 de ellos donde el saldo del periodo 2007-2009 resulta en cierto incremento de la tasa de empleo de los mayores, y con sólo 6 —entre ellos España— donde ese saldo supone un descenso de 1 punto o más. De hecho, nuestro país también ha vuelto aquí a perder posiciones relativas, desde la inmediatamente posterior a la media europea que ocupaba en 2007 a tres puestos por detrás; a añadir al descenso de años anteriores, pues quizá deba recordarse que el dato español era en 2005 del 43,9 por 100, y que se situaba 1,1 puntos por encima del correspondiente a la UE-27.

Donde se hacen más evidentes los efectos de la crisis sobre el mercado de trabajo es en el fuerte aumento del número de desempleados. 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 ha evolucionado al alza,

Fuerte aumento de las tasas de paro, especialmente de jóvenes

GRÁFICO II-2. EMPLEO EN LA UE-27, 2007-2009

(Tasa de empleo para la población de 15 a 64 años, cuartos trimestres. Tasa para mayores sobre población de 55 a 65 años)



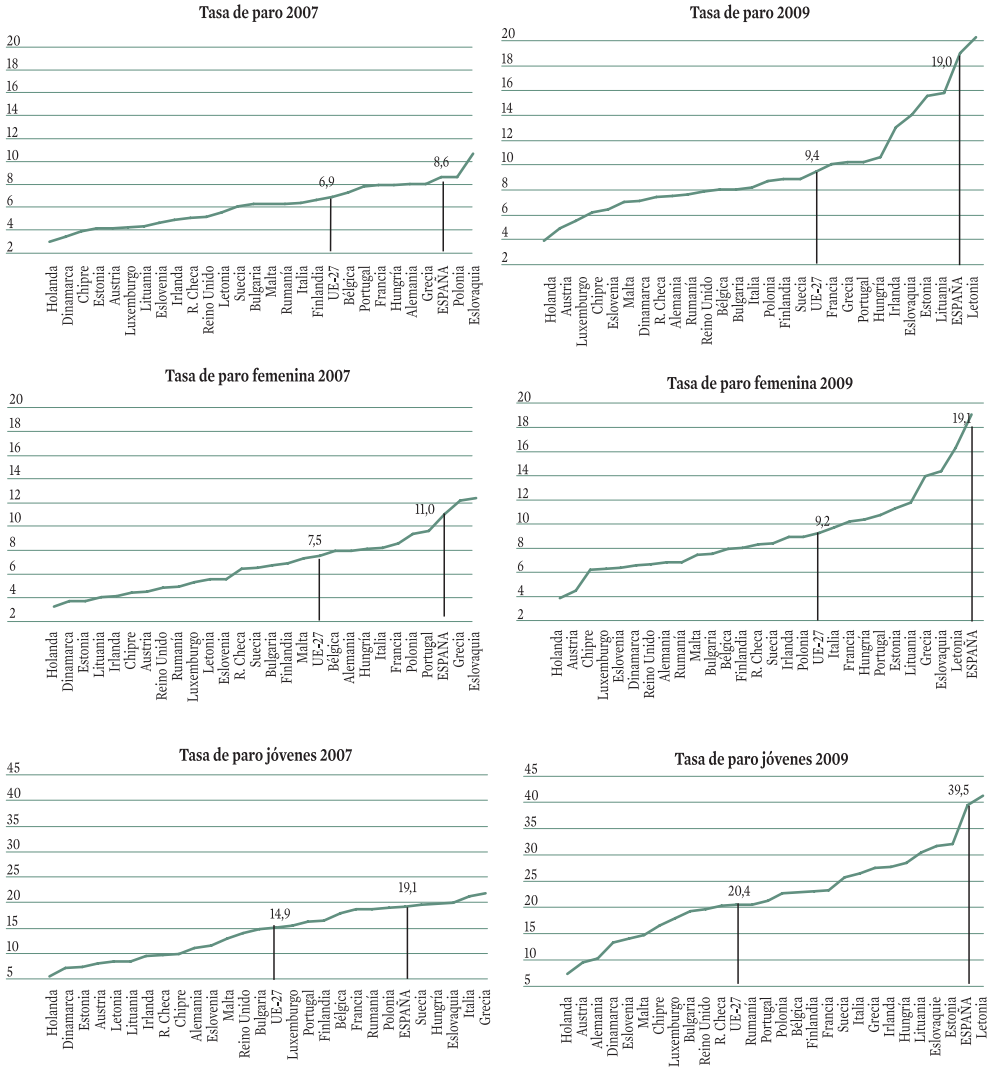
Fuente: Eurostat.

aproximadamente 3 puntos en el caso de la total, casi 2 en el caso de la femenina y algo más de 5 en la juvenil (gráfico II-3).

Pero hay amplias diferencias por países. Letonia, España, Lituania y Eslovaquia registran los mayores aumentos, liderando en los tres indicadores de paro las tasas más elevadas, lo que refleja, a su vez, la rapidez e intensidad de la destrucción de empleo en estos países. En el lado opuesto, Alemania ha reducido su desempleo, tanto el total como el femenino y el joven. Austria, Polonia, Holanda, Bélgica y Eslovenia, por su

GRÁFICO II-3. PARO EN LA UE-27, 2007-2009

(Tasa de paro para población de 15 a 64 años, cuartos trimestres)



Fuente: Eurostat.

parte, también han tenido una evolución bastante positiva. Como consecuencia de este dispar comportamiento, ha aumentado la dispersión entre países, sobre todo en las tasas de paro juvenil.

Sin duda estos datos reflejan una situación preocupante para el conjunto de la Unión, destacando sobremanera la evolución de la tasa de paro de los jóvenes, que ha pasado del 14,9 al 20,4 por 100 en los últimos dos años. Si bien dicho aumento ha sido

generalizado, a excepción de Alemania, donde se ha recogido un ligero descenso, existen diferencias importantes entre países. Cabe destacar la situación de Letonia, donde se han registrado los mayores aumentos (32 puntos en relación a 2007), hasta alcanzar una tasa superior al 41 por 100.

La tasa de paro juvenil en España fue del 39,5 por 100 en el cuarto trimestre de 2009, la segunda más alta del conjunto de la Unión. No en vano, aumentó más de 20 puntos respecto a 2007, frente a 5 del promedio europeo. Este incremento tan espectacular ha distanciado aún más a España de los Estados miembros con mejor posición (Alemania, Austria y Rumanía), pasando de 12 puntos en 2007 a 30,5 en 2009.

La tasa de desempleo femenino también aumentó en el ámbito comunitario, hasta alcanzar el 9,2 por 100 al final de 2009. El aumento más notable respecto a 2007 fue el experimentado por Letonia (10,8 puntos), seguido de España (8,1 puntos), Lituania y Estonia (en torno a 7 puntos en ambos casos). España ha pasado así a registrar la tasa más elevada, 19,1 por 100, a una distancia de algo más de 14 puntos respecto a los tres Estados miembros con mejor comportamiento (Alemania, Polonia y Austria).

El peso del paro de larga duración respecto al total de parados se ha incrementado tanto en el conjunto UE-27 como en España, si bien con intensidades distintas. Así, la media comunitaria creció menos de 1 punto, frente a más de 11 puntos en España. En ambos casos los parados de larga duración representan un porcentaje importante respecto al total de parados, aunque mayor en la UE-27 (35,2 por 100) que en España (29, 3 por 100). España se mantiene por debajo de la media comunitaria, pero ha aumentado el diferencial respecto a los países con menor proporción de parados de larga duración, de 3 puntos en 2007 a 16 en 2009. Este diferencial puede aumentar aún más a lo largo de 2010, dada la situación del mercado de trabajo español, el alto número de desempleados y las escasas perspectivas de que encuentren empleo en breve plazo.

1.1.2. Los Programas Nacionales de Reforma en el contexto de la crisis

En 2009, los Informes de progreso presentados por los países incluyeron, en gran medida, las respuestas urgentes y coyunturales adoptadas a lo largo del año. Estas respuestas individuales se englobaron de manera coordinada, y de acuerdo con las indicaciones de la Comisión[16], en las iniciativas comunitarias ante la crisis, entre las que destaca el ya citado PERE. De esta forma, los Informes de progreso de 2009 de los respectivos PNR incluyen, además de las reformas de carácter estructural adoptadas a lo largo del año, la batería de respuestas a la crisis[17].

Respecto a las medidas adoptadas a corto plazo, que han formado parte importante de los avances recogidos en los Programas, la Comisión ha concluido que, en general, se

16. *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.

17. Para la evaluación global de los PNR por la Comisión Europea, véase el capítulo I.2.3.3.

ha encontrado un marco de respuesta político, coherente y apropiado, que mitiga los efectos más negativos de la crisis económica y contribuye a las reformas estructurales a medio y largo plazo. Por lo que se refiere al ámbito del empleo, muchos Estados miembros, tal y como se ha señalado anteriormente, han respondido con medidas similares a problemas y necesidades estructurales de los mercados de trabajo, en particular en lo relativo al mantenimiento del empleo, estímulos a la demanda de empleo, mejora del ajuste entre oferta y demanda y en las transiciones, seguridad en los ingresos, actualización de competencias y promoción de mercados de trabajo inclusivos.

Programa Nacional de Reformas de España: Informe de Progreso 2009

En España, el Gobierno presentó en octubre su Informe de Progreso del año 2009, en el que se relataba de qué manera se habían atendido las recomendaciones de la Comisión sobre el informe del año anterior. Dichas recomendaciones se habían centrado en varios ámbitos: el mercado de trabajo, con el fin de promover transiciones rápidas al mercado laboral, fomentando la movilidad, mejorando la capacitación y luchando contra la segmentación del mercado laboral; la educación, velando por la aplicación efectiva de las reformas educativas, también a nivel regional; el incremento de la competencia en los sectores productivos, en especial en determinados servicios así como en la energía eléctrica; y el aumento de la eficiencia de la I+D.

En relación con el mercado laboral (cuadro II-3), se adoptaron un conjunto de medidas para impulsar las transiciones hacia el empleo, incrementando la movilidad y reduciendo el periodo en desempleo[18], mientras que, con respecto a la educación, los esfuerzos se centraron en reducir el fracaso escolar y el abandono escolar prematuro. También se llevaron a cabo distintas medidas para el mantenimiento y fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas.

Valoración de los interlocutores sociales

En conjunto, la valoración del Informe de Progreso correspondiente a 2009 por parte de los interlocutores sociales ha estado marcada por la crisis económica, señalando que, en relación a los informes de años previos, éste se enmarcaba en un contexto de recesión económica. De hecho, son comunes las críticas al modelo de crecimiento que había mantenido la economía española en los últimos años, y que había derivado en la persistencia de importantes desequilibrios internos, que unidos a los externos, derivados de la crisis económica y financiera internacional, pusieron a la economía española en una situación muy difícil. De hecho, también se reconoce que esos desequilibrios, especialmente en los ámbitos económico y de empleo, pueden retardar aún más la salida de la crisis en el caso español.

18. Las medidas adoptadas por el Gobierno español en respuesta a la crisis del empleo se analizan detalladamente en el capítulo II.1.3.2 de esta Memoria, si bien su inclusión en el conjunto de medidas que recogen el avance del PNR durante 2009 justifica que se citen en este apartado.

CUADRO II-3. PROGRESO EN LAS MEDIDAS DEL PNR DE ESPAÑA EN MATERIA DE EMPLEO Y FORMACION

Ejes del PNR y directrices comunitarias	Medidas adoptadas[a]	Objetivos	España[b]				UE-27				Objetivos del PNR	
			2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2008	2010
Eje 3: Aumento y mejora del capital humano (directrices 23 y 24)	Avances en educación infantil (más plazas y Plan Educa3 para escolarización menores de 3 años). En educación infantil de 3-6 años, escolarización prácticamente total (97,6%). Desarrollo programas incluidos en el Plan de Apoyo a la LO Incremento de la dotación del Plan PROA (de refuerzo, orientación y apoyo). Aprobación con las comunidades autónomas del Plan para la reducción del abandono escolar prematuro. Incremento plazas de los Programas de Cualificación Profesional Inicial. Constitución de la mesa permanente de seguimiento sobre el abandono escolar temprano. Desarrollo de la Hoja de ruta de la FP aprobado en 2008, para configurar un nuevo modelo más flexible y adaptado a las necesidades del tejido productivo plan de despliegue de extensión de la red de Centros Integrados de FP, plan de despliegue de Centro de referencia nacional, sistemas de evaluación y acreditación de competencias, plataforma virtual para realización a distancia de módulos formativos, simplificación vías de acceso y promoción entre programas de FP inicial y de grado medio. IV Acuerdo de Formación Continua en Administraciones públicas. Estrategia Universidad 2015 (ayudas para implantación Espacio Europeo de Educación Superior). Avances en el desarrollo de la LOU (garantía de la calidad de docencia e investigación y facilitar la transferencia tecnológica de conocimiento al sector privado). Aumento de becas y ayudas. Para el curso 2009-2010 puesta en marcha del proyecto Escuela 2.0 (integrar TIC en centros educativos y en los modos de docencia y aprendizaje).	Reducir un 50% la tasa de abandono escolar prematuro (hasta el 15%)[c]	30,8	30,5	31	31,9	15,8	15,5	15,1	14,9	20,1	15

CUADRO II-3. PROGRESO EN LAS MEDIDAS DEL PNR DE ESPAÑA EN MATERIA DE EMPLEO Y FORMACION *(Continuación)*

Ejes del PNR y directrices comunitarias	Medidas adoptadas[a]	Objetivos	España[b]				UE-27				Objetivos del PNR	
			2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2008	2010
Eje 6: Mercado de trabajo y diálogo social (directrices 17 a 24)	Propuesta para el avance de un pacto social y político para la educación. Mejoras en la protección social y el mantenimiento del empleo para afrontar la crisis (suplementos de crédito al presupuesto del SPEE, refuerzo de las políticas sociales, reducción de siniestralidad laboral, aumento de protección de personas afectadas por EREs, bonificación del 50% de las cuotas empresariales a la SS de trabajadores con suspensión de contrato o reducción joranda, Estrategia Global para el empleo de personas con discapacidad, para pymes que mantengan o creen empleo reducción de 5 pp en tipo gravamen del I.Sociedades).	Aumentar la tasa de empleo femenina	51,2	53,2	54,7	54,9	57,6	57,3	58,3	59,1	54,4	57
	Medidas de fomento del empleo y mejora de la protección por desempleo (entre otras, Fondo Estatal de Inversión Local y Fondo para la Dinamización de la Economía y el empleo, medidas dirigidas a salvar el empleo, fomento del empleo estable creado por autónomos, reconocimiento de competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia, estímulos para la promoción de contratos indefinidos a tiempo parcial, plan actuación de inspección de trabajo.	Reducir la tasa de desempleo juvenil	19,7	17,9	18,2	24,6	18,3	17,1	15,3	15,4	19,3	18,6
	Actuaciones en el contexto del Plan estratégico de igualdad de oportunidades. Mejora de los SPE y las políticas activas de empleo. Plan extraordinario de medidas de orientación profesional e inserción laboral. Puesta en marcha de portal de los SPE, redtrabaja@.	Reducir la siniestralidad laboral en un 15%[d]	–2%	–4,2%	–6,1%	–14,9%	–	–	–		–	–15,0

a) Las principales medidas legislativas que afectan a estos ejes en 2009 son: 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, 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, Estrategia de empleo para personas con discapacidad; 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
b) Pendiente cierre de datos a 2009.
c) Porcentaje de jóvenes 18-24 años que han completado como máximo la primera etapa de educación secundaria y no siguen ningún estudio o formación.
d) Reducción acumulada medida en términos del nº 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 2009,* octubre 2009.

CUADRO II-4. OBSERVACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES A LA ACTUALIZACIÓN EN 2009 DEL PNR EN RELACIÓN AL EMPLEO

Temas	Unión General de Trabajadores	Confederación Sindical de Comisiones Obreras	CEOE/CEPYME
Observaciones generales	Se considera que el Informe Anual de Progreso 2009 subestima la crisis económica. Critica que el PNR sirva para gobernar tanto el modelo de crecimiento impulsado por la burbuja inmobiliaria como para afrontar la crisis producida por dicho modelo.	Valoración positiva del aumento de información del Informe a excepción de los niveles de ejecución. Cada apartado debería incluir un detalle de la financiación y conocer el impacto de fondos comunitarios en desarrollo y ejecución del PNR.	La aplicación de la Estrategia para el crecimiento y el empleo a través del PNR ha permitido mejorar la coordinación de las actuaciones dirigidas a elevar la competitividad de España y crear más empleo pero no se han conseguido alcanzar los objetivos marcados hace una década. Se necesita una efectiva aplicación de las iniciativas contenidas en el PNR español, considerando y teniendo en cuenta las propuestas empresariales.
Situación económica	Crítico con el modelo de crecimiento basado en endeudamiento del sector privado. Nuevo modelo de crecimiento menos intensivo en mano de obra, barata, eco-eficiente y capaz de generar empleo de calidad. Ajuste rápido y violento del empleo, aunque la intervención estatal ha evitado un mayor efecto de la crisis aunque a costa de las finanzas públicas.	Magnitud del impacto de la crisis derivada de factores internacionales, pero también de desequilibrios internos. Incertidumbre sobre recuperación y en cualquier caso más tardía que otros países de nuestro entorno, dada peor posición en materia de economía y empleo. Abogan por un pacto de estado por la economía, el empleo y la protección social.	En contexto de crisis, España se enfrenta a recuperación más lenta que la media de la UE. Causas de dicha lentitud son principalmente los desequilibrios estructurales internos y externos, el nivel de endeudamiento, el desplome inmobiliario, el menor crecimiento del crédito y la elevada tasa de paro.
Eje 3: Aumento del capital humano		Se valora positivamente la mejora en el nivel educativo general, pero se mantienen los problemas en relación a fracaso escolar, retraso comparativo de FP o baja permanencia en nivel educativo tras educación obligatoria.	Se deben abordar los problemas de continuidad y estabilidad del sistema educativo y la falta de coordinación entre distintas administraciones implicadas.
		Preocupación por diferencias territoriales en materia educativa y formativa, que dificultan la cohesión social.	Necesidad de superar problemas como el abandono temprano de la escolaridad, el desequilibrio formativo o la falta de relación entre universidad y empresa.
		Se reclama un pacto de estado que implique a las fuerzas políticas y a los agentes sociales para mejorar el sistema educativo.	Necesidad de avanzar hacia un enfoque y estrategia globales que aborden el aprendizaje permanente. Mejorar los incentivos a la inversión en capital humano e innovación para elevar niveles de inversión privada e implicación de empresas e individuos en formación.

CUADRO II-4. OBSERVACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES A LA ACTUALIZACIÓN EN 2009 DEL PNR EN RELACIÓN AL EMPLEO *(Continuación)*

Temas	Unión General de Trabajadores	Confederación Sindical de Comisiones Obreras	CEOE/CEPYME
Eje 6: Mercado de trabajo y Diálogo Social	Reto inmediato es evitar que el paro se convierta en estructural. Para evitarlo, generar empleo en sector público y condicionar estímulos fiscales a conservación y generación de empleo.	Valoración negativa de características del mercado de trabajo español (bajos niveles salariales medios, proliferación empleos de carácter temporal, difícil conciliación vida laboral y personal, bajas cualificaciones y elevado nº de accidentes laborales).	Necesidad de medidas audaces, excepcionales a C/P pero determinantes a L/P. Implementar medidas para mejorar el sistema de protección de empleo y aspectos como la reducción de contribuciones empresariales a la SS.
	Prioridad de las políticas de empleo es evitar que el impacto de la crisis sea un factor de reducción del crecimiento potencial excluyendo colectivos de trabajadores.	En la valoración de las medidas coyunturales adoptadas ante la crisis, precisa la necesidad de establecer medidas para favorecer la creación de empleo y el acceso al mismo.	Modernizar marco de las relaciones laborales a través de flexiseguridad, eliminando rigidices en regulación laboral.
	La modernización de los SPEE no puede circunscribirse a la mejora de los instrumentos telemáticos, sin o que requiere también un cambio importante en la gestión de las oficinas de empleo.	Crítica de varias medidas de las adoptadas como respuesta a la crisis tanto por la forma de adoptarlas como por el contenido, pudiendo suponer discriminación entre colectivos.	Necesidad de incidir en el sistema de políticas activas, dado que se observan carencias como la falta de coordinación entre administraciones, o la falta de conexión entre activas y pasivas y un deficiente acceso del sector privado a la intermediación en el mercado laboral.
	Se echa en falta una radiografía exhaustiva de los colectivos de parados más afectados por la crisis.	Necesidad de profundizar en programas de mejora a la empleabilidad de las mujeres.	Valoración positiva de reducción de los índices de siniestrabilidad
		Como consecuencia de la crisis, se considera que la actividad preventiva de las empresas con respecto a la salud y seguridad se está reduciendo.	Crítica sobre la falta de progresos en la revisión del marco jurídico-laboral de las ETT, debiendo contemplar una urgente implementación de la Directiva sobre ETT.

Fuente: CCOO, *Valoración de CCOO del Informe anual de progreso 2009 del PNR para España,* octubre 2009; UGT *Valoración del UGT del Informe anual de progreso 2009 del PNR;* octubre 2009; CEOE y CEPYME, *Valoración del PNR de España. Informe de actualización 2009,* octubre 2009.

De alguna forma, también se señalaba que la adopción de medidas de respuesta más coyunturales ante esta situación formaba parte del contenido del Informe de progreso, si bien no había una separación clara respecto a las reformas a más medio y largo plazo. Del mismo modo, tampoco estaba claro el enfoque de la Estrategia de Economía Sostenible en el contexto del planteamiento estratégico que supone el PNR.

Por último, cabe señalar que, tal como se viene poniendo de manifiesto en las valoraciones de años anteriores, el protocolo de consulta, participación y seguimiento del PNR, siendo un instrumento útil, no ha alcanzado todo su potencial, dado que a pesar del intercambio de información y observaciones de los interlocutores sociales, el Gobierno continúa sin implicarlos totalmente y tomar en cuenta dichas observaciones en el desarrollo del PNR. La valoración de los interlocutores sociales queda recogida en el cuadro II-4.

1.1.3. Planteamiento europeo de cara al futuro

Al margen de la coyuntura de crisis y de la actividad comunitaria en torno a ella, en 2009 prosiguió el proceso de definición de una estrategia europea de crecimiento a medio y largo plazo. En marzo de 2010 el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión sobre la estrategia Europa 2020[19]. Esta propuesta surgía de algunos documentos previos de la Comisión y de las respuestas obtenidas tras un periodo de consulta pública sobre el futuro de Europa[20], y suponía el primer paso para conformar dicho planteamiento estratégico de cara a los próximos diez años. De hecho, una vez aprobada la propuesta por el Consejo, el siguiente paso era la presentación de las directrices integradas, su posterior aprobación y el rediseño de los programas nacionales de reforma a partir de las directrices y prioridades señaladas, previsto todo ello a lo largo de 2010[21].

Hacia una nueva estrategia

Entre los motores del crecimiento identificados como prioritarios por la Comisión: crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y partiendo de la interrelación necesaria entre los tres, éste último es el que entronca directamente con el ámbito del empleo en sentido amplio, al señalar clave el estímulo de una economía con un alto nivel de empleo que fomente la cohesión económica, social y territorial. Para ello se dará protagonismo a las personas mediante altos niveles de empleo, invirtiendo en cualificaciones, luchando contra la pobreza y modernizando los mercados laborales y los sistemas de formación y protección social para ayudar a las personas a anticipar y gestionar el cambio, y a construir una sociedad cohesionada. Con este objetivo, será

19. *Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador,* COM (2010) 2020 final.

20. *Consulta sobre la futura Estrategia UE 2020,* COM (2009) 647 final.

21. Para un mayor detalle del contenido de la propuesta de la Comisión sobre la estrategia Europa 2020 y sus principales debilidades, véase en esta Memoria capítulo I.2.3.

necesario adoptar medidas dirigidas a modernizar y consolidar las políticas de empleo, educación y formación y de los sistemas de protección social, mediante el incremento de la participación laboral y reduciendo el desempleo estructural, así como promoviendo la responsabilidad social de las empresas.

Por otro lado, en el diseño de esta nueva estrategia se han introducido iniciativas concretas para orientar el crecimiento y alcanzar los objetivos fijados, lo que representa una novedad operativa. A este respecto, las iniciativas más vinculadas al empleo son la "agenda para las nuevas cualificaciones y empleos", la "plataforma europea contra la pobreza" y la "juventud en movimiento", por lo que se refiere al empleo de los jóvenes.

En lo que concierne a la mejora de las capacidades, que —como se acaba de señalar— ha quedado reflejada en una agenda específica dentro de la nueva estrategia, la Comisión lanzó un primer documento a finales de 2008[22] y encargó posteriormente a un Grupo de Expertos la elaboración de un diagnóstico claro, con el mandato de desarrollar y ampliar esta iniciativa en el contexto de la futura estrategia post-2010 y ofrecer recomendaciones para llevarla a cabo. El resultado fue un informe[23] que recoge 34 recomendaciones específicas, englobadas en cuatro prioridades de acción: invertir en capacidades, con incentivos para la actualización de las competencias y un mejor uso de las capacidades por individuos y empresas; vincular conjuntamente la educación, la formación y el trabajo; desarrollar una combinación adecuada de capacidades de cara a empleos específicos; anticipar mejor las capacidades que se necesitarán en el futuro.

La propuesta de la Comisión no ha estado exenta de críticas. Hay cierto escepticismo sobre la eficacia de la Estrategia, dado que la reducción y concreción de los objetivos establecidos, aunque en principio más realistas, puede reflejar compromisos menos ambiciosos e incluso distanciarse de las prioridades de acción. En concreto, entre los objetivos principales que se han definido, reducidos a cinco respecto a la Estrategia de Lisboa, se mantiene el relativo a la tasa de empleo, si bien se modifica la edad de referencia para el cálculo, fijándose ahora en lograr que el 75 por 100 de la población de 20 a 64 años tenga empleo, y señalando que para ello es necesaria una mayor participación de las mujeres y de los trabajadores mayores y una mejor integración de los inmigrantes en la población activa. Cabe destacar que se ha perdido la referencia de tasa de empleo femenina respecto a la estrategia previa.

Preocupaciones en relación a la nueva estrategia

De hecho el proceso de consultas sobre la misma ha resultado en numerosas observaciones y comentarios, que ponen con carácter general el acento en la falta de

22. *Nuevas capacidades para nuevos empleos: previsión de las capacidades necesarias y su adecuación a las exigencias del mercado laboral*, COM (2008) 868 final.

23. Presentado en febrero de 2010: Comisión Europea, *New skills for new jobs: action now*.

liderazgo político por parte de las instituciones europeas y la débil sensibilidad social. La mayor preocupación en relación a la nueva estrategia sigue siendo el desequilibrio que se percibe entre los ámbitos de cohesión social y medioambiental y el ámbito económico[24]. Esta preocupación ya se había manifestado, por parte de los interlocutores sociales, en la revisión de la Estrategia de Lisboa en 2005, y parece que no termina de atenderse en el nuevo diseño.

1.2. MERCADO DE TRABAJO

El promedio de personas ocupadas en la Encuesta de Población Activa (EPA) en 2009 se situó algo por debajo de 18,9 millones, 1.370.000 menos que en el año anterior. Este descenso, cifrado en un 6,8 por 100, se corresponde con el del 5,8 por 100 de la estadística de afiliados en alta a la Seguridad Social, que redujo el número de éstos en 1.112.500 personas atendiendo a la media mensual en el conjunto del año. El desempleo en la EPA se situó por encima de 4,1 millones de personas, nada menos que un 60 por 100 más que en el año anterior, y en el registro del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) algo por encima de 3,6 millones, lo que supone un incremento del 43,5 por 100.

Estas cifras vienen a acentuar la grave situación que ya reflejaba el mercado de trabajo español en 2008, en especial en su segunda mitad, tal como se recogió en la anterior edición de esta Memoria. La crisis se inició en el tramo final de 2007, pero por lo que hace al empleo cobró una fuerza inusitada desde la segunda mitad de 2008 (cuadro II-5), de manera que en apenas dos años (2008 y 2009) las pérdidas suponen el retroceso hasta los niveles de 2005.

Grave situación y perspectivas poco claras

Los datos aún son peores, y no obstante más ajustados, si se atiende a la tasa de empleo, que mide la proporción de ocupados sobre el total en edad de trabajar y que retrocedió en 2009 hasta el nivel que presentaba al final de 2003: 48,5 por 100. Es cierto que,

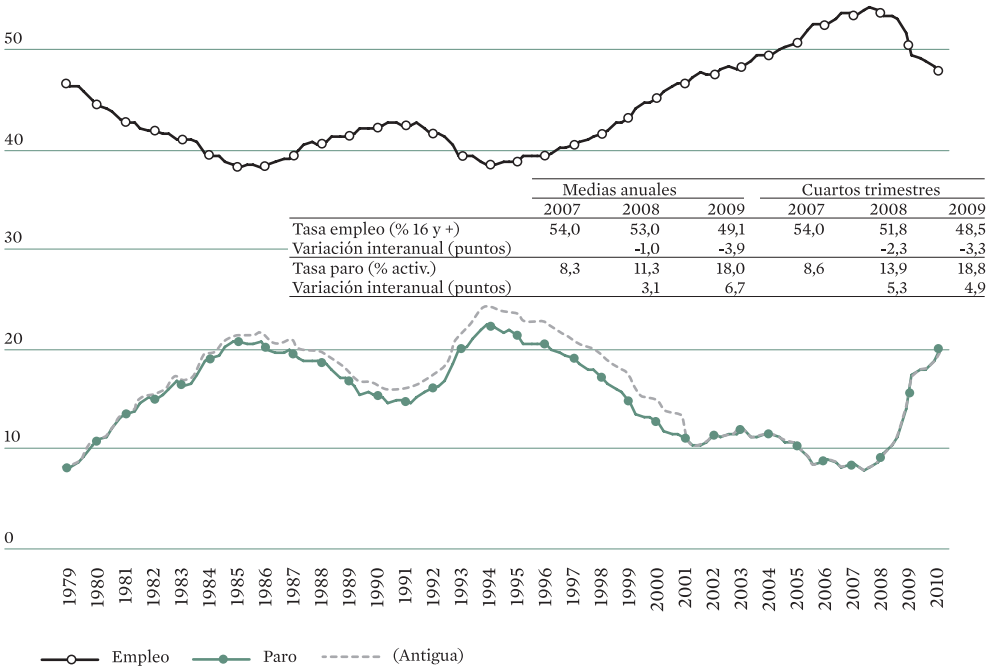
CUADRO II-5. EMPLEO Y PARO EN LA CRISIS, 2007-2009
(Miles de personas, medias anuales y cuartos trimestres de cada año)

	Medias anuales			Cuartos trimestres		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Empleo año (miles)	20.356,0	20.257,6	18.888,0	20.476,9	19.856,8	18.645,9
Pérdida sobre año anterior (miles)		*–98,4*	*–1.369,7*		*–620,1*	*–1.210,9*
Paro año (miles)	1.833,9	2.590,6	4.149,5	1.927,6	3.207,9	4.326,5
Aumento sobre año anterior (miles)		*756,7*	*1.558,9*		*1.280,3*	*1.118,6*

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

24. Para un mayor detalle de las valoraciones de la Estrategia Europa 2020 por parte de los interlocutores sociales, veáse en esta Memoria, capítulo II.2.1.1.

GRÁFICO II-4. TASAS DE EMPLEO Y PARO EN ESPAÑA: DOS GRANDES CICLOS ECONÓMICOS
(Respectivamente, porcentajes sobre población de 16 y más años y sobre población activa, trimestres)



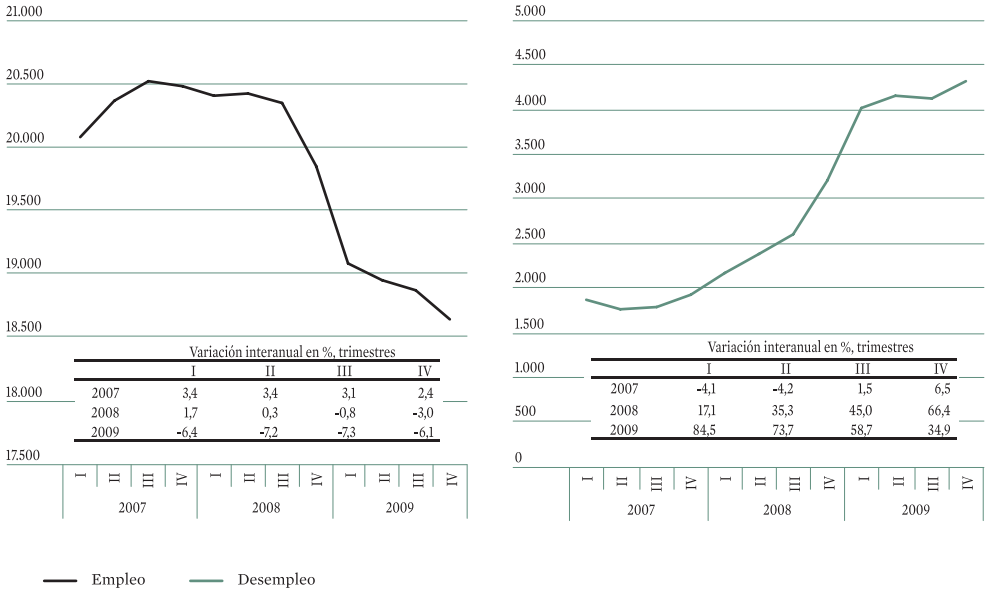
	Medias anuales			Cuartos trimestres		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Tasa empleo (% 16 y +)	54,0	53,0	49,1	54,0	51,8	48,5
Variación interanual (puntos)		-1,0	-3,9		-2,3	-3,3
Tasa paro (% activ.)	8,3	11,3	18,0	8,6	13,9	18,8
Variación interanual (puntos)		3,1	6,7		5,3	4,9

Fuentes: INE, *Encuesta de Población Activa;* y series de paro 1976-2000 según la definición del Reglamento (CE) N.º 1897/2000.

en perspectiva de largo plazo (gráfico II-4), la tasa de empleo sigue siendo más alta que a lo largo de todo el ciclo económico anterior, tanto gracias a lo prolongado de la última fase expansiva como al efecto de la inmigración y —muy destacadamente— a la mayor participación laboral femenina. Pero se acerca de nuevo a la que regía hasta los últimos años de la década de 1970, cuando precisamente la baja participación laboral femenina y la emigración permitían mantener tasas de paro relativamente bajas en una economía ya muy afectada por los problemas estructurales que desembocarían en la larga crisis que atravesó desde aquellos años hasta bien avanzada la segunda mitad de la siguiente década[25].

25. Entre 1975 y 1978 la tasa de paro en España creció 3 puntos, hasta el 7,6 por 100, con un descenso medio anual del empleo en todo ese periodo del 1,4 por 100. En los años siguientes la tasa de paro creció con más rapidez, tanto que al cierre de 1982 ya superaba el 16 por 100, en 1983 el 18 por 100 y en 1984 el 21 por 100, con un descenso medio anual del empleo del 1,7 por 100, es decir, no muy diferente al del primer periodo. La diferencia la procuró la población activa, descendente en dicho primer periodo y creciente en el segundo, una vez que tras la segunda crisis del petróleo el mal panorama económico internacional impidió proseguir el drenaje de activos que procuraba la emigración. 1985 recogió el primer crecimiento del empleo en todo el decenio (bien que muy ligero: 0,1 por 100 en cuartos trimestres), pero el paro volvió a crecer, hasta el 21,5 por 100, en dicho año.

GRÁFICO II-5. EMPLEO Y DESEMPLEO EN LA EPA, 2007-2009
(Miles de personas y porcentajes de variación interanual, trimestres)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

A su vez, el crecimiento del desempleo arroja cifras por encima de todas las anteriores, con un aumento en la tasa de paro que la situó en un 18,8 por 100 en el último trimestre: como doce años atrás. Y aunque aquí también hay cierta distancia todavía con respecto a los datos de la crisis de los noventa (menor si se descuenta de los datos el efecto del cambio en la definición de parado que se produjo en toda la UE en 2001), la situación es ya más parecida a la de aquellos años que a la de cualquier momento del último decenio.

El curso del empleo en la EPA (gráfico II-5) mostró cierta contención en las pérdidas en el cuarto trimestre, aunque apenas cabría considerar esta circunstancia como una débil señal de cambio, por lo demás difícil de interpretar como mejoría: en dicho periodo el número de personas ocupadas cayó en términos interanuales un 6,1 por 100, desde luego menos que en el segundo y el tercer trimestre (con pérdidas del 7,2 y 7,3 por 100, respectivamente), pero casi igual que en el primero (6,4 por 100); por otro lado, la variación interanual del cuarto trimestre de 2009 lo que viene es a medir la diferencia con un momento donde ya se produjo una fuerte caída (del 3 por 100); y, sobre todo, la observación de los datos, al margen de las tasas de variación, muestra en el último trimestre un descenso de nuevo más acentuado. Cabría hablar, así, de pérdidas menos rápidas, pero no de mejora. Estas mismas cautelas han de efectuarse para

interpretar la evolución del paro en el año: desde luego el aumento de éste parece haber moderado su trayectoria —entre otras cosas, como luego se verá, por el menor crecimiento de la población activa— pero la moderación consiste en crecer al 35 por 100 al final de 2009.

A diferencia de lo ocurrido en 2008, la caída del empleo en 2009 se reflejó con mayor intensidad en los datos de la EPA que en la afiliación a la Seguridad Social, y el porcentaje de descenso en las cifras se moderó antes en esta fuente: atendiendo a los datos de afiliación a fin de cada mes, diciembre se cerró con un descenso interanual del 3,6 por 100, y tomando como referencia los datos medios mensuales de afiliación, el promedio octubre-diciembre de 2009 arrojaría un descenso del 4,6 por 100 en los mismos términos, datos ambos más moderados que la ya apuntada caída del 6,1 por 100 en la EPA del cuarto trimestre[26]. Cabe anotar además que la afiliación recogida al final de cada mes (cuadro II-6) comenzó el año 2009 con una caída del 5 por 100 en enero, pronto sobrepasada por otras más pronunciadas, en torno al 6,5 por 100, en buena parte del año, con un máximo del 6,7 por 100 en abril, y terminó el mismo año con descensos algo más limitados: 4,5 y 4,7 por 100 en, respectivamente, octubre y noviembre; y 3,6 por 100 en diciembre. Se trata de una trayectoria (corroborable con los primeros datos de 2010) menos pesimista que la de 2008, aunque dentro de la intensidad en la destrucción de empleo en 2009 que atestiguan los datos, porque no cabe olvidar que el 3,6 por 100 en diciembre supuso todavía la pérdida de algo más de 665.000 empleos respecto al mismo mes del año anterior.

La afiliación se redujo a menor ritmo y el paro registrado moderó su aumento

También la trayectoria del paro registrado por el SISPE en 2009 mostró cierta moderación en el crecimiento ya bastante clara a partir del mes de junio (e igualmente confirmada en los primeros meses de 2010), después del impresionante pico alcanzado en marzo de ese año (56,7 por 100). La estacionalidad inherente al desempleo en ciertas actividades de elevado peso en el registro administrativo condicionó probablemente el visible descenso en el número de personas inscritas entre los meses de mayo y julio de 2009, pronto superado por sucesivos aumentos hasta la fecha, desde luego menos fuertes que los anteriores (25,4 por 100 en diciembre de 2009 frente al ya citado dato de marzo) pero todavía entre los más altos de los recogidos en los dos últimos decenios.

26. Ya se explicó en la anterior edición de esta Memoria que las diferencias en el número de ocupados entre ambas fuentes no deben atribuirse *a priori* a factores distintos a las propias divergencias conceptuales, metodológicas y temporales existentes entre ellas. Véase al respecto Memoria CES 2008, págs. 274-277.

CUADRO II-6. AFILIACIÓN EN ALTA A LA SEGURIDAD SOCIAL Y PARO SISPE, 2007-2009*
(Número en miles de personas y porcentajes de variación interanual, último día de cada mes)

		Miles (fin de cada mes)		% var. interanual	
Periodo		Afiliación	Paro SISPE	afi.	SISPE
2008	enero	19.111,1	2.261,9	1,9	8,6
	febrero	19.176,2	2.315,3	1,6	11,6
	marzo	19.225,0	2.301,0	0,7	11,7
	abril	19.251,5	2.338,5	0,7	15,6
	mayo	19.384,1	2.353,6	0,8	19,3
	junio	19.184,8	2.390,4	–0,9	21,6
	julio	19.169,8	2.426,9	–0,7	23,2
	agosto	19.055,3	2.530,0	0,0	24,7
	septiembre	18.837,3	2.625,4	–2,4	30,1
	octubre	18.706,4	2.818,0	–2,7	37,6
	noviembre	18.659,6	2.989,3	–3,4	42,7
	diciembre	18.305,6	3.129,0	–4,6	46,9
2009	enero	18.150,7	3.327,8	–5,0	47,1
	febrero	18.075,8	3.481,9	–5,7	50,4
	marzo	17.967,3	3.605,4	–6,5	56,7
	abril	17.955,1	3.644,9	–6,7	55,9
	mayo	18.100,2	3.620,1	–6,6	53,8
	junio	17.918,0	3.564,9	–6,6	49,1
	julio	17.958,4	3.544,1	–6,3	46,0
	agosto	17.796,4	3.629,1	–6,6	43,4
	septiembre	17.791,9	3.709,4	–5,5	41,3
	octubre	17.870,7	3.808,4	–4,5	35,1
	noviembre	17.777,2	3.868,9	–4,7	29,4
	diciembre	17.640,0	3.923,6	–3,6	25,4
2010	enero	17.546,7	4.048,5	–3,3	21,7
	febrero	17.550,4	4.130,6	–2,9	18,6
	marzo	17.479,4	4.166,6	–2,7	15,6

* Se han incluido los tres primeros meses de 2010 por ser de interés para confirmar las tendencias presentes desde la segunda mitad de 2009. Los resultados de la EPA en el primer trimestre de 2010 son: descenso interanual del empleo en un 3,6 por 100 y aumento del paro en un 15 por 100.
Fuentes: Seguridad Social, *Estadísticas de Afiliación;* MTIN, *Movimiento Laboral Registrado.*

Freno en la población activa

La gravedad de los resultados del desempleo se acentúa al atender a los datos referidos a la población activa. En media anual ésta creció un 0,8 por 100, esto es, algo menos de 190.000 personas en 2009, frente a un incremento tres veces mayor (660.000 personas) en 2008. Pero en el tercer trimestre el incremento fue ya muy bajo (0,2 por 100) y en el cuarto trimestre, junto al repunte del paro, la EPA arrojó un descenso del 0,4 por 100 en esta variable, lo que supone un número considerable de personas (algo más de 92.000) en situación de actividad laboral menos que un año atrás. Dicho de otra forma: parte de las salidas de la ocupación se tradujo en menor población activa; y ello no es sólo trasunto del menor flujo migratorio que se puede aproximar por distintas fuentes, sino también reflejo de otros problemas, como son

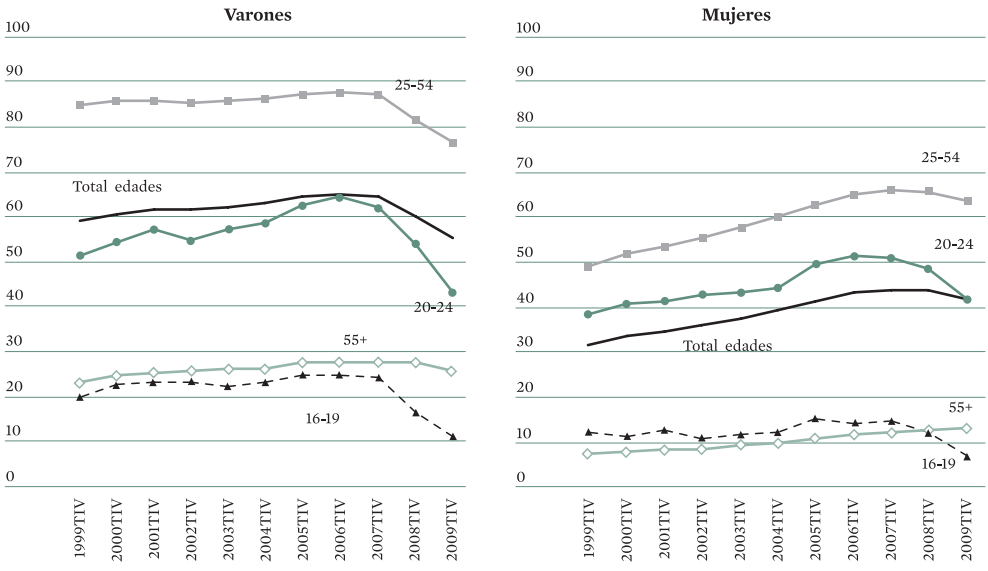
los despidos que desembocan en retiros anticipados o la menor participación de colectivos que dejan de buscar trabajo en estas circunstancias de crisis porque creen que no lo encontrarán, que resultan ser, de otro lado, especialmente vulnerables ante el riesgo de exclusión social (jóvenes con baja formación, principalmente).

1.2.1. Panorama del empleo en 2009

De hecho, el estudio por edad del empleo en la EPA (gráfico II-6) muestra que al final del año las mayores caídas se dieron, como en el año anterior, en los tramos jóvenes, aunque también en edades intermedias si se trata del género masculino. La crisis ha supuesto 10,5 puntos de descenso en la tasa de empleo del grupo de 16 a 19 años, y esta reducción es bastante como para haber llevado esa tasa a la mitad. En el grupo de 20 a 24 años la tasa de empleo ha pasado en dos años del 56,7 al 42,3 por 100, 14 puntos de caída por la crisis que se elevan hasta 19 en el grupo de varones de esa edad. Y los descensos son del orden de 11 puntos en los varones de 25 a 54 años y de 2 puntos en los mayores de 55.

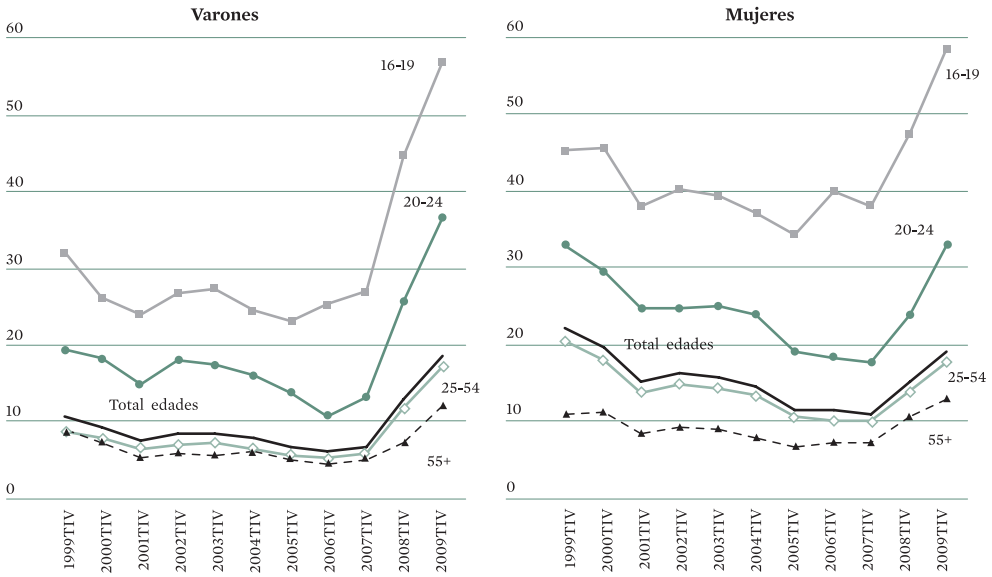
La gran diferencia la marcan dos grupos femeninos: el de 25 a 54 años, que está resistiendo mucho mejor que el coetáneo de varones, mostrando el retroceso más pequeño (2,5 puntos) de la tasa de empleo en el bienio y logrando con ello mantener dicha tasa todavía por encima del 63 por 100; y el de 55 y más años, que ha

GRÁFICO II-6. TASAS DE EMPLEO POR SEXO Y EDAD, 1999-2009
(Porcentajes sobre la población en cada grupo de edad y sexo, cuartos trimestres)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

GRÁFICO II-7. TASAS DE PARO POR SEXO Y EDAD, 1999-2009
(Porcentajes sobre la población activa en cada grupo de edad y sexo, cuartos trimestres)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

aumentado en 1 punto su participación en el empleo en la crisis, en contraste con el descenso de 2,2 puntos en el grupo masculino de esas mismas edades. De todas formas, los datos de empleo de 2009 son para las mujeres peores que los de 2008 en todos los grupos de edad, y la caída entre las más jóvenes es ciertamente pronunciada.

También en el desempleo se observa una mucho mayor incidencia en las edades más jóvenes (menores de 25 años), y más aún cuando se atiende al sexo, porque el crecimiento del paro en los varones menores de 25 años es espectacular (gráfico II-7). Tanto como para haber impulsado un aumento del paro masculino en el total de edades tal que la tasa de paro masculina está ahora igualada con la femenina, circunstancia que no se había dado en España desde los primeros años de la década de 1970, aunque por motivos muy diferentes a los actuales. Como ya se ha señalado, entonces el paro era reducido en ambos sexos: en el masculino por el auge industrial, el subempleo y el recurso a la emigración; en el femenino, por el retiro generalizado y casi definitivo del mercado de trabajo al llegar a las edades de emparejamiento y crianza de los hijos. Ahora el paro se ha igualado al alza en ambos sexos, en ellos desde posiciones de partida más bajas que no han podido

Fuerte aumento del paro entre los más jóvenes

CUADRO II-7. FRECUENCIA DEL PARO POR SEXO Y EDAD, 2007-2009
(Porcentaje de desempleados sobre población en cada caso, cuartos trimestres)

Sexo/edad	2007	2008	2009
Total	5,1	8,4	11,3
16-19	8,8	12,2	12,1
20-24	10,2	16,9	22,8
25-54	6,3	10,7	14,8
55+	1,1	1,8	2,6
Varones	4,7	9,0	12,7
16-19	8,8	13,2	14,6
20-24	9,5	18,4	25,0
25-54	5,4	10,9	15,8
55+	1,4	2,2	3,5
Mujeres	5,4	7,8	9,9
16-19	8,8	11,1	9,4
20-24	11,0	15,3	20,5
25-54	7,3	10,6	13,8
55+	0,9	1,5	1,9

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

resistir la concentración de las pérdidas de empleo en actividades básicas dentro de la estructura ocupacional masculina (singularmente, de nuevo, la construcción), y en ellas desde un punto de partida peor, fruto de una creación de empleo en los años anteriores ciertamente elevada pero insuficiente para enjugar su fuerte y definitiva incorporación al mercado de trabajo.

De todas formas, la comparación por edades de las tasas de paro resulta algo distorsionada por la baja participación laboral de los jóvenes de 16 a 19 años, en el sentido de que, en ese primer tramo de edad laboral, dichas tasas no reflejan como en los siguientes el alcance real del desempleo en la población. Para anular esa distorsión se puede recurrir al estudio del paro en proporción a la población total en cada grupo de edad (cuadro II-7). Desde este punto de partida los jóvenes de 20 a 24 años son, con mucha diferencia sobre los demás, el grupo más castigado por el paro, con una incidencia mayor, por otro lado, entre los varones que entre las mujeres de esa edad: un 25 frente a un 20,5 por 100, respectivamente. En el primer caso el paro así medido casi se ha triplicado entre 2007 y 2009, y en el segundo caso se ha doblado. Pero el peso del desempleo sobre el total de la población también ha crecido —y mucho— en el grupo de 25 a 54 años, tanto como para situarse en el segundo peor lugar en este examen, con un 14,8 por 100. Entre los varones de esta edad la posición es todavía peor, con un 15,8 por 100 que resulta ser el triple que en 2007.

115.000 jóvenes de 16 a 19 años fuera del sistema educativo y del mercado laboral

El problema del paro entre los más jóvenes tiene también, como antes se ha sugerido, facetas especialmente preocupantes en el caso de los que cuentan con escasa formación. En el grupo de 16 a 19 años, una importante porción venía abandonando el sistema educativo de manera temprana, incluso antes de completar la secundaria obligatoria o apenas con este grado, y accedía al mercado de trabajo con relativa facilidad (de hecho, éste era un factor de impulso para ese abandono temprano[27]); ahora es más difícil para ellos encontrar empleo. Además del mayor desempleo, esto ha determinado, entre otras cosas, un muy notable aumento en el porcentaje de los que se dedican principalmente a estudiar, y más entre las chicas, pero también un mayor porcentaje de los que no trabajan, ni buscan empleo, ni estudian, debido al considerable aumento de este colectivo en el género masculino. En total, 115.000 jóvenes de 16 a 19 años fuera del sistema educativo y fuera del mercado de trabajo en el cuarto trimestre de 2009, que suponían un 6,5 por 100 en el caso de los varones y un 6,2 por 100 en el de las mujeres, frente a un 5,2 y un 6,6 por 100 en el mismo trimestre de 2007 (cuadro II-8).

En el grupo de 20 a 24 años la nota más destacada (por supuesto también después del muy fuerte aumento del paro) es el incremento, en ambos sexos, de las situaciones de subempleo, entendiendo por tales aquéllas que se dan cuando las personas trabajan en total un número de horas semanal inferior al habitual a tiempo completo (en su rama de actividad), pero desearían trabajar más horas y están disponibles para trabajarlas (dado que de hecho citan formas de búsqueda activa de empleo). Estas situaciones representan, en el cuarto trimestre de 2009, un 8,5 por 100 del total de la población de ese tramo de edad (lo que es nada menos que un 20 por 100 de la población con trabajo en esa edad), frente a un 6,4 por 100 en 2007 (cuando era un 11,3 por 100 en el empleo de 20 a 24 años). Y la incidencia es mayor en el colectivo femenino, donde el subempleo en 2009 suponía el 9,5 por 100 del total poblacional, 2 puntos más que en 2007. Sobre el total de las que trabajaron, las subempleadas en 2009 eran un 22,7 por 100, frente a un 14,7 por 100 en 2007.

Aumento del subempleo en los jóvenes de 20 a 24 años

27. Como se explicó con detalle en el Informe CES 1/2009, *Sistema educativo y capital humano en España*. En dicho informe se cuantifica ese abandono prematuro en torno a un 30 por 100 de la población entre 18 y 24 años (es decir, tras un plazo en el que podrían haberse "reenganchado" al sistema educativo) en 2006. Se trata del tercero más alto (tras Malta y Portugal) de toda la Unión Europea y uno de los que más habría crecido en el quinquenio precedente. El informe establece, además, la relación entre la abundancia de empleos de baja cualificación y ese abandono, aunque una amplia demanda no sería determinante sino coadyuvante del abandono. Una parte importante de estas personas ni siquiera obtuvo su graduación en el nivel secundario obligatorio, teóricamente a los 16 años, como atestigua el 27 por 100 del alumnado que finaliza esta etapa sin la titulación correspondiente y el grado relativamente bajo de los que se "reenganchan" a los estudios en los años siguientes al de esa finalización sin título.

CUADRO II-8. JÓVENES Y ACTIVIDAD LABORAL EN LA CRISIS, 2007-2009
(Miles de personas y porcentajes, cuartos trimestres)

	Miles				Porcentajes			
Año (4º trim.)	Varones		Mujeres		Varones		Mujeres	
2007	16-19	20-24	16-19	20-24	16-19	20-24	16-19	20-24
Total población	948,2	1.421,8	896,2	1.359,9	100,0	100,0	100,0	100,0
Activos								
Con trabajo	226,9	881,2	129,8	695,9	23,9	62,0	14,5	51,2
Subempleados	*18,0*	*76,0*	*21,2*	*102,5*	*1,9*	*5,3*	*2,4*	*7,5*
Buscando empleo	83,4	135,1	78,9	149,6	8,8	9,5	8,8	11,0
Inactivos								
Estudiando	589,0	340,9	628,3	386,1	62,1	24,0	70,1	28,4
Resto	48,9	64,6	59,2	128,3	5,2	4,5	6,6	9,4

	Varones		Mujeres		Varones		Mujeres	
2009	16-19	20-24	16-19	20-24	16-19	20-24	16-19	20-24
Total población	930,4	1.338,6	881,3	1.288,2	100,0	100,0	100,0	100,0
Activos								
Con trabajo	102,3	574,3	59,0	537,2	11,0	42,9	6,7	41,7
Subempleados	*18,7*	*100,3*	*12,5*	*121,8*	*2,0*	*7,5*	*1,4*	*9,5*
Buscando empleo	135,8	334,7	82,8	264,1	14,6	25,0	9,4	20,5
Inactivos								
Estudiando	631,7	361,4	684,8	381,3	67,9	27,0	77,7	29,6
Resto	60,5	68,3	54,6	105,6	6,5	5,1	6,2	8,2

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

También es más elevada en este grupo de edad femenino la proporción de quienes ni trabajan, ni buscan empleo ni estudian. Hay que recordar aquí que se trata de edades en las que ya comenzaba, en el esquema clásico de participación laboral femenina, la retirada del mercado tras el emparejamiento y el primer hijo. De hecho, lo llamativo en este grupo es el descenso entre 2007 y 2009, es decir, con la crisis, de esa proporción de personas fuera del sistema educativo y de la población activa, que se suma al aumento del paro y a la mayor incidencia del subempleo. Entre otras cosas esta conjunción podría traslucir la llegada al mercado de trabajo de mujeres con niveles de cualificación relativamente bajos, que buscan suplir la pérdida de empleo de algún otro miembro del núcleo familiar y que con más frecuencia aceptan situaciones de subempleo. No obstante, el repaso a la distribución en la EPA de subempleados por nivel formativo, sexo y edad indica que el subempleo alcanza a todas las mujeres jóvenes, incluso a las más formadas, cosa que no ocurre en los varones. Con datos del cuarto trimestre de 2009, en torno a un 37 por 100 de las mujeres subempleadas de 20 a 24 años de edad tenía estudios bajos, un 35 por 100 medios y profesionales y un 28 por 100 estudios universitarios. En los varones de ese mismo grupo los porcentajes eran, respectivamente, un 52, un 37 y un 11 por 100, lo que indica que el subempleo masculino se asociaba a la menor formación mucho más que el femenino. Éste es un dato a recordar cuando se aprecia la mayor resistencia del empleo de las mujeres ante la crisis.

42.000 menores de 25 años son "desanimados"

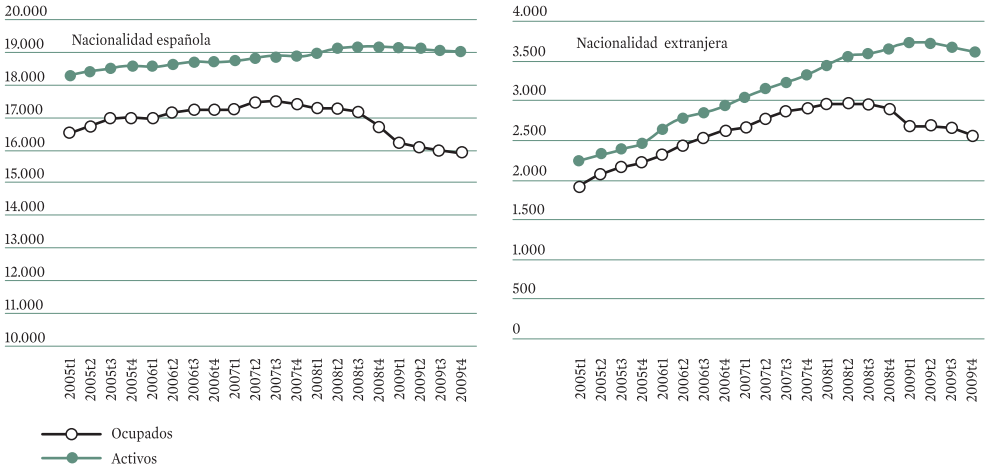
Un dato complementario a los anteriores se encuentra en la clasificación como "activos potenciales desanimados" que proporciona la EPA, donde se definen como personas que no buscan empleo porque creen que no lo encontrarán, habiéndolo buscado antes. Como aquí el desglose por edades y sexo en estos dos grupos de jóvenes (16 a 19 y 20 a 24 años) presenta ya problemas de significación el tratar las variaciones anuales, es aconsejable agregar los dos tramos y ver el total para ambos sexos. Pues bien, incluso en estas condiciones, el panorama es muy indicativo de la situación, con un aumento del desánimo en la crisis que se refleja en el incremento del 70 por 100 en este grupo en 2009 (y del 62 por 100 en 2008), frente al 45 por 100 en el total de edades en este mismo año (y del 35 por 100 en el anterior). No son, por supuesto, volúmenes poblacionales muy elevados: se trata de 42.000 personas de 16 a 24 años en el cuarto trimestre de 2009, pero desde luego hay que tenerlos en cuenta, porque ayudan a comprender mejor el problema del paro entre los jóvenes, que incluso en cifras va más allá de las estrictamente correspondientes a las de desempleados.

Añadiendo a ese panorama general la nacionalidad (gráfico II-8), es evidente que la pérdida de empleo corresponde en su mayor parte a las personas de nacionalidad española, con un descenso entre 2008 y 2009 de 882.000 empleos que se acumula a la cuantiosa pérdida (641.000 empleos) ya recogida en esta nacionalidad el año anterior. No obstante, el impacto proporcional de la crisis resulta mayor entre las personas de nacionalidad extranjera, donde la pérdida de 339.000 empleos entre 2008 y 2009 (siempre en cuartos trimestres de la EPA) representa un 11,8 por 100 de descenso, frente a un 5,3 por 100 en la nacionalidad española. El retroceso es también visible en la población activa en ambos casos, con un primer descenso de activos ya considerable en los extranjeros, que venían creciendo en tasas superiores al 10 por 100 y han pasado a reducir su número en un 1,2 por 100. Y con un descenso en los españoles, cifrado en un 0,5 por 100, que supone 101.000 personas menos en el mercado de trabajo en 2009.

Mayor impacto de la crisis en los extranjeros

Todo esto se ha traducido en retrocesos de la tasa de empleo de 7,4 y 3,6 puntos en, respectivamente, las personas de nacionalidad extranjera y española entre 2008 y 2009. Dentro de ello es muy destacable: el mantenimiento de las tasas de empleo entre las mujeres de nacionalidad española y edades centrales (35 a 54 años), donde apenas se han reducido unas décimas esas tasas; la extensa reducción del empleo entre los varones, que alcanza a todas las nacionalidades y a todos los grupos de edad, pero más entre los extranjeros, donde se han reducido casi 20 puntos en dos años; y la relativa homogeneidad en la fuerza con que han caído las tasas de empleo entre los jóvenes, tanto en la nacionalidad española como en la extranjera y tanto en el sexo masculino como en el femenino.

GRÁFICO II-8. OCUPADOS Y ACTIVOS* POR NACIONALIDAD, 2005-2009
(Miles de personas, trimestres)



* La distancia entre ambas series en cada gráfico es el volumen de desempleo.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

En cuanto al paro, es difícil atender a otra cuestión que su fuerte y general aumento: aunque siempre mayor en la nacionalidad extranjera y en los tramos más jóvenes, se trata de anotar que en los peores casos la tasa de paro se ha triplicado y en los demás se ha doblado: poco margen para errar en la calificación del panorama. Por lo que atañe más concretamente a 2009, es preciso recordar que en la evolución del paro por nacionalidad es muy importante el comportamiento de la población activa, porque la extranjera es, como ya se ha advertido, por primera vez menor, lo que determina un más lento crecimiento, en comparación con la española, de la tasa de paro en el último año. Comienza a evidenciarse cierto flujo migratorio negativo, por primera vez en los últimos 15 años, en el mercado de trabajo español.

Como en el año anterior, las pérdidas de empleo en 2009 se concentraron claramente en los niveles formativos bajos y medios generales (esto es, secundarios de segunda etapa, pero sin posterior especialización profesional). El saldo de la crisis es muy elocuente en este aspecto: las personas con estudios básicos eran el 43 por 100 del empleo en 2007, pero aportan el 77 por 100 de las pérdidas entre ese año y 2009. En las tasas de empleo (cuadro II-9) esa divergencia en el comportamiento por nivel de estudios en 2009 sólo se advierte con claridad entre la población con estudios universitarios y el resto, con una reducción de 2,5 puntos en el nivel universitario y de entre 3,5 y 4 puntos en todos los demás niveles de estudios. De todas formas, atendiendo a los dos años de crisis es evidente esa

El empleo resiste mejor en los niveles formativos altos

CUADRO II-9. TASAS DE EMPLEO POR SEXO, EDAD* Y NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS, 2007-2009
(Porcentaje de ocupados sobre el total de población en cada caso, cuartos trimestres)

	Total			Menores 35			35-54			55+		
Tasas empleo	**2007**	**2008**	**2009**	**2007**	**2008**	**2009**	**2007**	**2008**	**2009**	**2007**	**2008**	**2009**
Ambos sexos												
Total	54,0	51,8	48,5	65,1	60,3	54,1	75,5	73,3	70,5	19,0	19,4	18,6
Sin estudios/ Obligatorios	40,7	38,0	34,5	57,1	49,6	42,5	67,2	63,7	59,9	14,2	14,6	13,4
Secundarios 2ª etapa	64,8	62,5	58,2	61,3	58,2	51,7	78,9	76,8	73,6	34,2	34,6	33,8
Profesionales	78,3	75,7	72,3	82,8	79,5	73,0	83,9	82,4	80,1	36,3	34,5	37,2
Universitarios	77,5	76,5	74,2	78,6	77,4	74,3	88,9	88,2	86,8	45,6	43,6	43,0
Varones												
Total	64,5	60,2	55,4	71,5	63,9	56,6	87,7	83,0	78,4	27,6	27,5	25,4
Sin estudios/ Obligatorios	54,7	49,2	44,0	67,0	55,2	47,3	83,3	76,6	70,7	22,6	22,4	20,0
Secundarios 2ª etapa	72,4	69,6	63,1	67,0	63,5	55,0	89,7	86,2	80,7	39,1	40,1	37,4
Profesionales	83,4	79,4	75,5	89,0	82,9	75,6	92,8	90,0	86,5	38,4	37,2	38,2
Universitarios	79,9	78,4	75,7	81,2	80,0	77,2	94,2	92,4	90,9	48,4	46,9	43,7
Mujeres												
Total	43,9	43,6	41,8	58,3	56,3	51,6	63,1	63,3	62,3	12,0	12,7	13,0
Sin estudios/ Obligatorios	27,7	27,4	25,4	44,0	41,7	36,0	50,7	50,2	48,4	8,2	9,0	8,6
Secundarios 2ª etapa	57,2	55,6	53,3	55,5	53,1	48,4	68,0	67,5	66,4	29,1	29,0	30,0
Profesionales	71,1	70,8	68,3	75,7	75,8	70,3	71,5	72,1	71,7	29,2	27,4	34,7
Universitarios	75,4	74,8	73,0	76,9	75,6	72,3	84,2	84,5	83,3	41,5	38,9	42,0

* El nivel de estudios presenta en una clara relación con la edad, y ésta a su vez se relaciona —como el género— con otras cuestiones relevantes en el mercado de trabajo (el tipo de contrato, por ejemplo, pero también los perfiles ocupacionales y sectoriales). Por ello se han definido tres grandes grupos etarios en cada sexo, teniendo en cuenta en lo posible esos perfiles, para mejor aislar el efecto de la formación.
Fuente: elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa.*

asociación entre mejor resistencia en el empleo y mayor nivel formativo. En los varones menores de 35 años este fenómeno es muy acusado, con una tasa de empleo de los menos cualificados en ese tramo de edad del 67 por 100 en 2007 y nada menos que 20 puntos inferior en 2009. Esto refuerza el trazado del grupo más vulnerable a la crisis que ya se apuntó antes, y en el que los problemas se pueden hacer crónicos: jóvenes con baja formación, expuestos a alto paro y a subempleo. Si a ello se añade la tendencia en aumento a permanecer al margen tanto de la educación como del mercado de trabajo, los problemas no sólo serán crónicos. Aunque se trate de un grupo relativamente pequeño en el total, no se puede descuidar la prioridad en combatir esta vulnerabilidad. Evidentemente, con formación.

En todo caso, la generalización del desempleo en la población joven alcanza a todos los niveles de estudios. El ejemplo más claro de esta circunstancia es el de las mujeres universitarias, que han mantenido con relativa fortuna su volumen de empleo en

la crisis, excepto entre las menores de 35. De hecho en este grupo de edad, tanto en el caso femenino como en el masculino, hay pérdidas generales en las tasas de empleo. Es probable que esta situación se asocie a la mayor frecuencia de la temporalidad en el caso de los jóvenes (común a todos los niveles formativos), pero también a que los sectores donde más se había concentrado la creación de empleo en los últimos años, que obviamente corresponden a aquellos en los cuales se había originado buena parte del mayor empleo de los jóvenes, han sido hasta ahora los más afectados por la crisis.

En el otro extremo de la distribución por edades y nivel formativo de las tasas de empleo entre 2007 y 2009 es muy visible que las salidas entre los mayores de 55 son considerables, y todas tienen origen masculino. Este indicio del goteo de salidas del mercado hacia la inactividad a estas edades tiene una curiosa característica, que es su alcance, al parecer independiente del nivel formativo, en el caso masculino, en neto contraste con el caso femenino, donde las tasas de empleo incluso habrían crecido en este periodo, sobre todo en las mujeres con estudios profesionales y superiores, en una tendencia que ya se explicó en la anterior edición de esta Memoria, al observar cómo crecía, quizá en compensación al descenso masculino pero desde luego con notable éxito en términos de empleo, la participación de mujeres relativamente mayores en el mercado de trabajo en la crisis.

La generalización de la crisis tiene un claro dibujo en la perspectiva sectorial. Al cierre del año anterior el 90 por 100 de la caída total en el empleo se explicaba por la correspondiente a la construcción, mientras que en 2009 esa aportación fue del 31 por 100. Para una pérdida de empleos, como ya se ha dicho, el doble de numerosa que en 2008. Y es que prácticamente todas las ramas de actividad (cuadro II-10) redujeron su número de ocupados, a un ritmo muy por encima del conjunto en los casos de "Actividades inmobiliarias" y "Construcción", pero también en las ramas de "Industria manufacturera" y de "Información y comunicaciones", así como en la que comprende las actividades de comercio y reparaciones. En este último caso, la pérdida fue del 8,1 por 100, más moderada que en las otras ramas citadas, pero resulta muy destacada porque se trata de 258.000 empleos menos.

La crisis se extendió a casi todas las ramas de actividad económica

Varias ramas de actividad económica presentaron descensos más moderados del empleo en el año: "Hostelería" y "Actividades profesionales, científicas y técnicas", con descensos en sus cifras de ocupados del 2,4 por 100 en el cuarto trimestre respecto del mismo periodo de 2008; "Actividades financieras y de seguros", "Otros servicios", e "Industrias extractivas", con descensos por debajo del 2 por 100; y "Educación", con una menor ocupación equivalente al 0,6 por 100.

Y aún cuatro ramas vieron crecer su empleo en 2009: "Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria", "Actividades sanitarias y de servicios sociales", "Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado", y "Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico". Las dos primeras, que tienen una estrecha

CUADRO II-10. EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2008-2009
(Miles de personas y variación interanual en miles y en porcentajes, cuartos trimestres. Ramas ordenadas de mayor a menor descenso porcentual)

RAMAS (CNAE2009) Ocupados	Miles de personas 2008	2009	Var. interanual %	miles
L Actividades inmobiliarias	111,3	81,4	–26,9	–29,9
F Construcción	2.180,7	1.802,7	–17,3	–378,0
C Industria manufacturera	2.790,2	2.429,6	–12,9	–360,6
J Información y comunicaciones	560,2	500,3	–10,7	–59,9
G Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	3.179,2	2.921,2	–8,1	–258,0
H Transporte y almacenamiento	985,1	920,6	–6,5	–64,5
TOTAL	19.856,8	18.645,9	–6,1	–1.210,9
R Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	317,1	302,6	–4,6	–14,5
E Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	128,2	123,9	–3,4	–4,3
N Actividades administrativas y servicios auxiliares	925,5	899,4	–2,8	–26,1
A Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	803,8	782,6	–2,6	–21,2
I Hostelería	1.409,9	1.375,4	–2,4	–34,5
M Actividades profesionales, científicas y técnicas	866,9	846,1	–2,4	–20,8
K Actividades financieras y de seguros	485,3	476,1	–1,9	–9,2
S Otros servicios	414,4	406,9	–1,8	–7,5
B Industrias extractivas	47,6	47,0	–1,3	–0,6
P Educación	1.182,5	1.175,6	–0,6	–6,9
T Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico y como productores de bienes y servicios para uso propio	754,5	755,2	0,1	0,7
Q Actividades sanitarias y de servicios sociales	1.320,3	1.332,5	0,9	12,2
D Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	76,7	80,4	4,8	3,7
O Administración pública y defensa; Seguridad Social obligatoria	1.315,7	1.383,5	5,2	67,8

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

relación con el sector público, arrojaron aumentos de 68.000 y 12.000 empleos, respectivamente, en términos interanuales en el cuarto trimestre del año, lo que apunta, como ya se observó en 2008, al comportamiento anticíclico de este sector institucional desde el punto de vista del mercado de trabajo. El incremento del empleo en las otras dos ramas citadas fue mucho más pequeño, aunque en términos relativos la de energía dio un 4,8 por 100.

Un examen algo más detallado de esta perspectiva sectorial permite apuntar que todavía en 2009 es visible la concentración de las pérdidas de empleo en actividades o subramas relacionadas con la construcción y, más específicamente, con la promoción inmobiliaria residencial[28]: la edificación y las actividades de construcción especializada, las inmobiliarias, los servicios de ingeniería y arquitectura y los servicios a edificios

La caída de la construcción volvió a lastrar el resultado global en el empleo

28. Las actividades que se citan a continuación en este párrafo corresponden, según el mismo orden que en el texto, a las numeradas como 41, 43, 68, 71, 81, 08, 23, 16, 31 y 25 de la vigente Clasificación Nacional de Actividades Económicas de 2009.

y jardinería, acumularon en conjunto 459.200 empleos perdidos en el año, es decir, un 34,2 por 100 del total de las pérdidas de empleo en las subramas de actividad económica; si a ello se suman las recogidas en la extracción y en la fabricación de productos minerales no metálicos (canterías y áridos, productos cerámicos, cementos...), así como en las industrias de la madera y el mueble, cuya demanda principal proviene del sector residencial, se agregarían otros 129.100 ocupados a esa pérdida, esto es, otro 9,6 por 100 a la explicación del saldo negativo del empleo en el año 2009. Y si se añadiesen las industrias de productos metálicos (cuya demanda, aunque en menor medida, también depende de la construcción residencial), las pérdidas en la ocupación de este grupo de actividades supondrían un 50,2 por 100 del total en el año.

No obstante, es indiscutible la extensión de la crisis al conjunto de las actividades económicas, como ilustran las pérdidas de empleo en las agroalimentarias y la pesca (con un total cercano a 67.000 ocupados menos que en el año anterior), en la fabricación de maquinaria (con un descenso cercano a 24.000 ocupados), en la industria química y en el automóvil (con cerca de 16.000 empleos menos en ambos casos), en la información y comunicaciones (cuya pérdida roza los 60.000 ocupados), en las telecomunicaciones (casi 20.000 menos), y en el caso ya citado del comercio (con 124.000 empleos menos en el minorista, 92.000 menos en el mayorista y 42.000 menos en la venta y reparación de automóviles, que son las tres subdivisiones básicas de esta rama en la nueva Clasificación Nacional de Actividades Económicas [CNAE]). Ésta es una relación no exhaustiva, que se ciñe además a las pérdidas claramente superiores, en términos relativos, al conjunto de la producción y sólo en ramas con un porcentaje muy importante sobre el total del empleo en la estructura sectorial española. Pero resulta bastante para aseverar la generalización de los efectos negativos de la crisis económica en el tejido productivo.

Atendiendo a la situación profesional de los ocupados (cuadro II-11), ese mismo efecto resulta patente tanto en el empleo por cuenta propia como en el de carácter asalariado en el sector privado, mientras que en el sector público se produjo cierto incremento, como ya se podía colegir de la citada alza del empleo en las ramas de administración pública y de sanidad y servicios sociales.

Fuerte descenso en los asalariados del sector privado y también en el empleo por cuenta propia

Además, el descenso en el número de ocupados por cuenta propia en 2009, algo por encima de 294.000 personas, muestra una mayor intensidad de la destrucción de empleo, equivalente al 11,2 por 100, frente a un 6,4 por 100 en el caso de los asalariados en el sector privado. Las reducciones se produjeron en todas las categorías agrupadas en la EPA dentro de los ocupados por cuenta propia, con cifras en torno al 10 por 100 de pérdidas en el volumen de empleo tanto en la categoría de empleadores como en la de empresarios sin asalariados y trabajadores independientes, que se corresponde a grandes rasgos con el empleo autónomo. Los descensos fueron proporcionalmente más intensos en los miembros de cooperativas, con un 39,9 por 100 menos de empleo que en

CUADRO II-11. EMPLEO POR SEXO Y SITUACIÓN PROFESIONAL, 2009
(Miles de personas y variaciones interanuales en miles y en porcentajes, cuarto trimestre)

	Ambos sexos			Varones			Mujeres		
		var. 2008-2009			var. 2008-2009			var. 2008-2009	
Situación profesional	2009	%	miles	2009	%	miles	2009	%	miles
Total*	18.645,9	–6,1	–1.210,9	10.440,6	–7,9	–900,0	8.205,3	–3,7	–310,9
Cuenta propia	3.140,6	–11,2	–394,4	2.087,0	–12,4	–296,4	1.053,6	–8,5	–98,0
• Empleador	1.051,0	–9,8	–114,3	750,6	–12,5	–106,8	300,5	–2,4	–7,4
• Empresario sin asalariados/ trabajador independiente	1.893,2	–10,3	–217,1	1.238,0	–12,3	–174,4	655,2	–6,1	–42,6
• Miembro de cooperativa	37,5	–39,9	–24,9	25,9	–33,1	–12,8	11,6	–51,1	–12,1
• Ayuda familiar	158,9	–19,3	–38,1	72,5	–3,2	–2,4	86,4	–29,2	–35,7
Asalariados	15.492,6	–5,0	–815,6	8.344,2	–6,8	–604,7	7.148,4	–2,9	–210,9
• del sector público	3.065,7	1,2	36,2	1.427,5	0,3	3,6	1.638,2	2,0	32,7
• del sector privado	12.427,0	–6,4	–851,7	6.916,8	–8,1	–608,2	5.510,2	–4,2	–243,6

* Incluye no clasificables.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

2008, y en la categoría de ayudas familiares, cuya pérdida en el año, cifrada en un 19,3 por 100, respondería sobre todo a su estrecha asociación con el empleo autónomo y no tanto, como sí venía ocurriendo en la etapa expansiva (pues sin ir más lejos entre 2005 y 2007 se había reducido ya cerca de un 24 por 100), a la paulatina incorporación de este tipo de empleos al ámbito del mercado de trabajo en sentido estricto.

Si se atiende a los datos de afiliación media mensual a la Seguridad Social se encuentra la misma tendencia, con un descenso más acusado, en términos relativos, en el número de afiliados no asalariados. En diciembre de 2009 ese descenso se situó en un 4,6 por 100, y el correspondiente a los afiliados asalariados en un 3,8 por 100. En cambio, en el mes de junio aún había sido más fuerte el descenso porcentual en estos últimos (con un 6,8 por 100 de reducción en el promedio de afiliados en dicho mes) que en los no asalariados (con un 5,2 por 100 de descenso). Estos datos ilustran, por otra parte, la ya apuntada contención en la senda descendente del empleo, notablemente más clara en el asalariado. Pero también recuerdan el problema de la protección por desempleo para los autónomos.

Casi todas las ramas de actividad de entre las antes citadas donde el peso del empleo por cuenta propia es elevado han perdido, además, un volumen de ocupados de esta clase mayor, en proporción, que de asalariados (cuadro II-12). Esta circunstancia implica un mayor impacto de la crisis en el empleo por cuenta propia y, con ello, probablemente, en las pequeñas empresas, como cabía de todas formas deducir del origen financiero de ésta y de la persistencia y alcance de la restricción del crédito en el tejido empresarial español, que ha condicionado tanto la contracción de éste como el freno a la generación de nuevas empresas[29]. Y ello a diferencia de momentos de crisis

29. Véanse al respecto los datos sobre demografía empresarial en el capítulo I (apartado I.3.1).

CUADRO II-12. EMPLEO POR CUENTA PROPIA EN LAS RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2008-2009

(Peso en el total de cada rama en 2008 y aportación a la evolución de la rama en 2009, cuartos trimestres)

	Estructura* empleo en cada rama, 2008				Pérdida empleo por ramas**, 2008-2009			
Ramas CNAE 2009*	Total	Asalariados	Cuenta Propia	% CP	Total	Asalariados	Cuenta Propia	% CP
A Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	803,8	432,0	371,8	**46,3**	–21,2	–6,3	–14,9	**70,3**
B Industrias extractivas	47,6	44,3			–0,6	0,3		
C Industria manufacturera	2.790,2	2.428,8	361,4	**13,0**	–360,6	–301,9	–58,7	**16,3**
D Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	76,7	75,8			3,7	2,9		
E Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	128,2	123,7			–4,3	–6,5		
F Construcción	2.180,7	1.662,2	518,5	**23,8**	–378,0	–291,8	–86,2	**22,8**
G Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	3.179,2	2.311,0	868,2	**27,3**	–258,0	–128,8	–129,2	**50,1**
H Transporte y almacenamiento	985,1	805,3	179,8	**18,3**	–64,5	–46,5	–18,0	**27,9**
I Hostelería	1.409,9	1.061,2	348,7	**24,7**	–34,5	–18,5	–16,0	**46,4**
J Información y comunicaciones	560,2	483,5	76,7	**13,7**	–59,9	–38,9	–21,0	**35,1**
K Actividades financieras y de seguros	485,3	439,3	46,0	**9,5**	–9,2	2,8	–12,0	
L Actividades inmobiliarias	111,3	63,4	47,9	**43,0**	–29,9	–13,5	–16,4	**54,8**
M Actividades profesionales, científicas y técnicas	866,9	555,4	311,5	**35,9**	–20,8	–2,0	–18,8	**90,4**
N Actividades administrativas y servicios auxiliares	925,5	859,0	66,5	**7,2**	–26,1	–36,3	10,2	
O Administración pública y defensa; Seguridad Social obligatoria	1.315,7	1.315,7	67,8	**67,8**				
P Educación	1.182,5	1.118,4	64,1	**5,4**	–6,9	10,0	–16,9	
Q Actividades sanitarias y de servicios sociales	1.320,3	1.238,2	82,1	**6,2**	12,2	14,9	–2,7	
R Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	317,1	264,0	53,1	**16,7**	–14,5	–14,4		
S Otros servicios	414,4	272,5	141,9	**34,2**	–7,5	–9,7	2,2	**–29,3**
T Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico y como productores de bienes y servicios para uso propio	754,5	754,5			0,7	0,7		
TOTAL	19.856,8	16.308,2	3.548,6	**17,9**	–1.210,9	–815,6	–395,3	**32,6**

*Se han suprimido los datos relativos a ramas donde el número de ocupados por cuenta propia resulta estadísticamente no significativo.
** Se ha suprimido, además,la aportación del trabajo por cuenta propia a la pérdida total de empleo en el caso de signos contrarios.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

anteriores, especialmente en los años ochenta, donde el empleo autónomo actuó, en cierta medida (por supuesto no sólo, ni principalmente), como una suerte de refugio contra el paro.

Una de las actividades económicas donde mejor se aprecia esta cuestión es el comercio, cuya fuerte evolución negativa ya se citó antes. En esta rama el descenso del empleo por cuenta propia supuso en 2009 la mitad del total de las pérdidas de empleo en el año, pese a que su importancia en el conjunto de los ocupados en la misma rama era alta, pero claramente más limitada (un 27 por 100). Lo mismo ocurre en la hostelería, en la rama denominada actividades profesionales, científicas y técnicas, en las actividades inmobiliarias, en la rama de información y comunicaciones, en el transporte... En cambio, no se aprecia en la construcción, donde el descenso del trabajo por cuenta propia es proporcional al peso de éste en la rama (lo que muestra por otra parte la generalidad de la crisis en ella), y tampoco en ramas con menor peso del empleo por cuenta propia, donde se observa una considerable variabilidad de resultados. Entre estos últimos cabría destacar la rama de actividades administrativas y servicios auxiliares, donde se produjo un aparente trasvase entre asalariados y trabajadores por cuenta propia, así como las actividades financieras y las de educación, donde también habría cierto trasvase, pero a la inversa, entre los dos grandes tipos de situación profesional.

Más llamativo todavía, aunque se trate de un dato relativamente pequeño, es el ya citado aumento de los asalariados en el sector público, que se corresponde además, casi por completo, con empleos femeninos. En el cuarto trimestre de 2009 este sector institucional arrojaba algo más de 36.000 personas asalariadas más que en el mismo trimestre del año anterior, lo que supone un incremento del 1,2 por 100 en su total. De ellas, cerca de 33.000 eran mujeres. No obstante, es preciso subrayar que esta circunstancia no basta para explicar el relativo mejor comportamiento del empleo femenino: también se observan pérdidas más moderadas de éste en el caso del sector privado, así como en casi todas las categorías de empleo por cuenta propia.

Más empleo público, en casi todos los casos para mujeres

De hecho, el panorama sectorial parece a priori el más atinado para indagar el menor impacto de la crisis en el empleo femenino, pues la relativa mayor concentración de éste en actividades menos afectadas es el principal factor en ese menor impacto. Hay casos, como el de la hostelería, con una singular concreción del descenso del empleo en las mujeres (35.000 ocupadas menos, siempre con datos de la EPA referidos al cuarto trimestre de cada año), en contraste con un ligero incremento en los varones, que apuntan a un entramado más complejo que la mera diferencia entre hombres y mujeres en la distribución sectorial del empleo para explicar ese hecho. Pero es indiscutible el peso de esta distribución, aunque sólo sea por el dato de la construcción: el empleo masculino se redujo, cabe recordar, en 900.000 personas, y el femenino en

CUADRO II-13. ASALARIADOS DEL SECTOR PÚBLICO POR TIPO DE ADMINISTRACIÓN, 2007-2009
(Miles de personas, cuartos trimestres)

Tipo de Administración	2007	2008	2009	Var. 2008-2009 Miles	Var. 2008-2009 %
Total*	2.913,3	3.029,5	3.065,7	36,2	1,2
Central	517,4	531,6	509,1	–22,5	–4,2
Seguridad Social	46,3	44,6	35,5	–9,1	–20,4
Comunidad autónoma	1.551,6	1.639,9	1.693,1	53,2	3,2
Local	628,6	650,4	664,0	13,6	2,1
Empresa e institución pública	156,7	147,3	151,8	4,5	3,1

* Incluye "otro tipo" y "no sabe".
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

algo más de 300.000; la construcción aportó 360.000 ocupados menos a ese resultado entre los varones frente a 18.000 entre las mujeres, proporciones que resultan ajustadas al muy distinto peso del sector en el empleo en cada sexo.

Volviendo a la situación profesional, es visible por lo demás la influencia de las administraciones autonómicas y locales en el incremento del empleo asalariado público (cuadro II-13), con un crecimiento de, respectivamente, 53.000 y cerca de 14.000 asalariados en cada uno de esos dos ámbitos (esto es, un 3,2 y un 2,1 por 100 en cada caso), frente a un descenso de más de 22.000 asalariados (un 4,2 por 100) en la Administración central y de 9.000 personas (un 20,4 por 100) en las administraciones de seguridad social. Estos datos muestran, además, que la Administración central ha roto la tendencia al alza que venía mostrando en los cinco últimos ejercicios, pero la autonómica y la local no lo han hecho, con una clara continuidad en esa alza. El detalle de las distintas comunidades[30] indica que el crecimiento en el ámbito de la Administración autonómica se ha generado de manera bastante concentrada. En conjunto, tres comunidades agrupan más de dos tercios del total de los aumentos interanuales en el empleo público autonómico en el cuarto trimestre de 2009: Cataluña (41,7 por 100), Andalucía (18,2 por 100), y Galicia (11 por 100). En el nivel local, también tres comunidades eran bastantes para agrupar dos tercios del total de los aumentos: Castilla-La Mancha (32,4 por 100), Castilla y León (17,5 por 100), y la Comunidad de Madrid (16,6 por 100).

Nuevo aumento del empleo público autonómico y local

Al margen de todo ello en la situación profesional de los ocupados el centro de la atención corresponde obviamente, por su peso en el total del empleo, a la evolución de los asalariados. Pues bien, atendiendo a los datos del año 2009, es evidente que continuó la fuerte destrucción de empleo temporal que ya había comportado la crisis en el año anterior (cuadro II-14). En esta ocasión también se

30. Que se obtiene de la explotación propia de los microdatos de INE, *Encuesta de Población Activa.*

CUADRO II-14. ASALARIADOS POR SEXO, TIPO DE CONTRATO Y SECTOR INSTITUCIONAL
(Miles de personas y variaciones interanuales en miles y en porcentajes, cuarto trimestre. Tasa de temporalidad en porcentaje y variación interanual en puntos porcentuales)

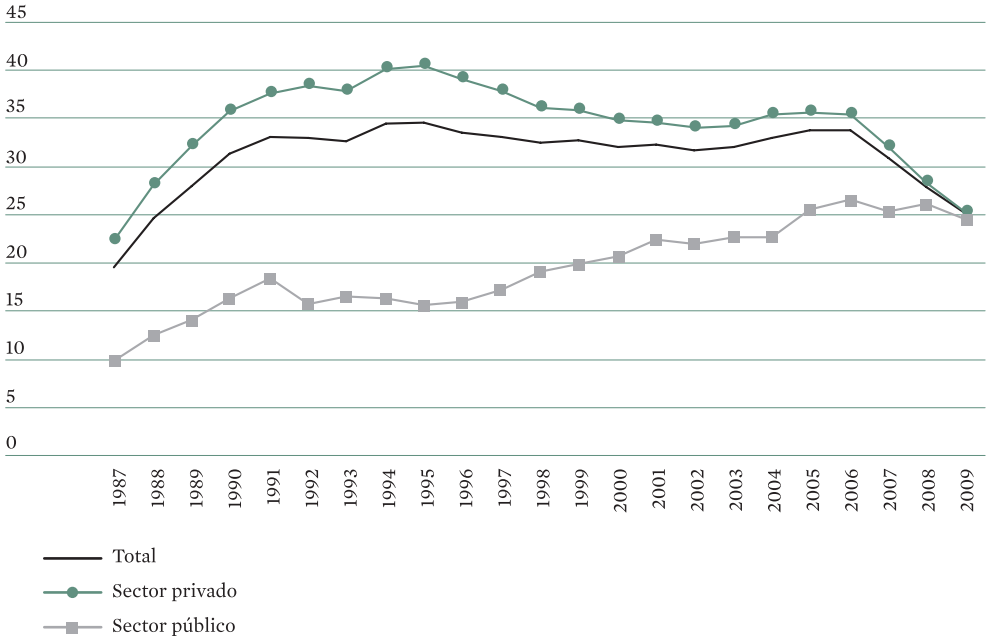
Sexo y tipo de contrato	Total asalariados			Sector privado			Sector público		
		Var. 2008-09			Var. 2008-09			Var. 2008-09	
	2009	miles	%	2009	miles	%	2009	miles	%
Ambos sexos									
Total	15.492,6	−815,6	−5,0	12.427,0	−851,7	−6,4	3.065,7	36,2	1,2
Indefinido	11.606,4	−147,5	−1,3	9.293,3	−221,8	−2,3	2.313,1	74,3	3,3
Temporal	3.886,2	−668,1	−14,7	3.133,6	−630,0	−16,7	752,6	−38,0	−4,8
Tasa temp.	*25,1*		*−2,8*	*25,2*		*−3,1*		*24,5*	*−1,5*
Varones									
Total	8.344,2	−604,7	−6,8	6.916,8	−608,2	−8,1	1.427,5	3,6	0,3
Indefinido	6.349,9	−281,6	−4,2	5.190,0	−295,5	−5,4	1.159,9	13,9	1,2
Temporal	1.994,3	−323,0	−13,9	1.726,7	−312,8	−15,3	267,6	−10,3	−3,7
Tasa temp.	*23,9*		*−2,0*	*25,0*		*−2,1*	*18,7*		*−0,8*
Mujeres									
Total	7.148,4	−210,9	−2,9	5.510,2	−243,6	−4,2	1.638,2	32,7	2,0
Indefinido	5.256,5	134,1	2,6	4.103,3	73,7	1,8	1.153,2	60,4	5,5
Temporal	1.891,9	−345,0	−15,4	1.406,9	−317,3	−18,4	485,0	−27,8	−5,4
Tasa temp.	*26,5*		*−3,9*	*25,5*		*−4,4*	*29,6*		*−2,3*

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

recogió un importante descenso del empleo indefinido, pero desde luego mucho más limitado que el del empleo temporal, tanto en términos relativos como en el propio número de personas concernidas: en el cuarto trimestre del año el total de asalariados con contrato indefinido fue un 1,3 por 100 inferior al del mismo trimestre de 2008, lo que equivale a cerca de 148.000 personas; por su parte, el total de asalariados con contrato temporal se redujo en un 14,7 por 100, lo que supone 668.000 personas menos; de esta forma, la proporción de temporales en el total asalariado se redujo considerablemente, con 2,8 puntos porcentuales menos en 2009 que en el año anterior, situándose en un 25,1 por 100. Con ello, la tasa de temporalidad se situó en cifras que no se habían recogido en España desde los últimos años ochenta del pasado siglo (gráfico II-9).

Éste es un dato destacado, pero en absoluto optimista, pues deriva de la fuerza con que la crisis está golpeando el empleo temporal, por lo general en correspondencia con posiciones relativamente más débiles en el grado de empleabilidad de las personas, circunstancia que hace pensar en una más larga y difícil trayectoria de éstas en la búsqueda de empleo. Y que resulta más relevante que la búsqueda de los orígenes de la crisis del empleo, pues ensombrece más que cualquier otro factor la coyuntura actual. Por otro lado, es preciso recordar que la alta temporalidad sigue siendo, incluso tras la fuerte reducción debida a la crisis, una peculiaridad de nuestro mercado. La tasa española sigue siendo casi el doble que en el promedio europeo: con datos de Eurostat, en 2009

GRÁFICO II-9. TASAS DE TEMPORALIDAD POR SECTOR INSTITUCIONAL, 1987-2009
(Porcentaje de personas con contrato temporal en el total de asalariados, cuartos trimestres)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

el porcentaje en la UE-27 era para el total de edades un 13 por 100 en número redondos frente a más de un 25 por 100 en España.

En el sector privado se recogieron descensos del 2,3 y el 16,7 por 100 en, respectivamente, el empleo asalariado indefinido y temporal. En el sector público, por primera vez en los últimos años, también se redujo el número de asalariados temporales y creció el de indefinidos, propiciando una clara reducción de la tasa de temporalidad, aunque no lo bastante como para afirmar un cambio sustancial en la tendencia de este sector en los últimos quince años. Por otro lado, en el detalle de esta evolución por sexo vuelve a aparecer, como en 2008, un muy llamativo crecimiento del empleo indefinido femenino, tanto en el sector público como, sobre todo, en el sector privado de la economía. En este último caso, el contraste con los varones es francamente elevado, con cerca de 74.000 mujeres asalariadas con contrato indefinido más frente a 296.000 varones menos. El dato da cuenta de lo excesivamente simplista que sería atribuir —como ya se señaló antes— el mejor comportamiento del empleo entre las mujeres a su relativa especialización en el sector público.

La atención a los empleos temporales perdidos en el sector privado en cada sexo muestra, a su vez, una pérdida relativamente más intensa en el femenino, lo que viene a difuminar esa mejor posición de las mujeres. O al menos viene a mostrar la heterogeneidad del empleo femenino, traspasado, como el masculino, por varios vectores de diferenciación que lo hacen más o menos vulnerable en el mismo sentido que se acaba de señalar justo antes. Entre esos vectores la formación estaría en el primer lugar, y con ella la especialización ocupacional y por actividades productivas que, junto con cuestiones más complejas, como la mayor temporalidad, asociada tanto a esos empleos y ocupaciones de baja cualificación como a la simple edad[31], determinan mejores o peores posiciones en el empleo o, si se prefiere, la pertenencia a la parte central o a la secundaria de la fuerza de trabajo dentro del esquema típico de la segmentación laboral.

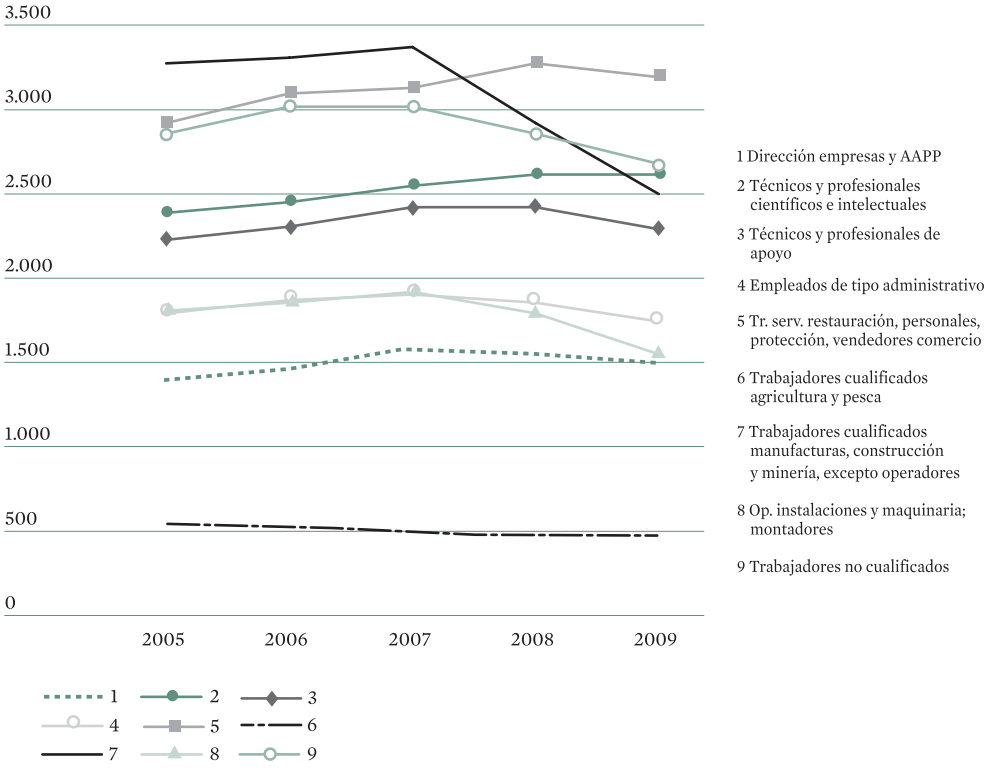
Precisamente en esa distribución ocupacional del empleo, en buena medida relacionada con la propia especialización productiva de la economía española, la crisis ha acelerado el cambio a cierta mayor dualidad que ya se venía advirtiendo en todo el periodo reciente. Es visible cómo la crisis ha comportado una fuerte pérdida de empleos en actividades donde se concentraban algunos grandes grupos de ocupación especialmente en el sexo masculino. Así, como reflejo de la reducción del empleo en la construcción y en la industria, el grupo 7 de la vigente clasificación de ocupaciones (CNO94), que recoge trabajadores cualificados en la industria manufacturera y la construcción ha perdido, sólo en el último año, algo más de 430.000 personas ocupadas, varones en un 99 por 100 de los casos. Este descenso, que se añade al muy similar recogido entre 2007 y 2008, ha supuesto el retroceso de esta categoría desde la primera posición por número de ocupados en 2007 hasta la cuarta plaza en 2009 (gráfico II-10).

Más segmentación en el mercado

Es notable cómo ha contribuido a este cambio la fortaleza del empleo más cualificado: el grupo 2 de la CNO94, de técnicos y profesionales científicos e intelectuales, apenas ha perdido 2.000 empleos en 2009, cuando además en 2008 había seguido creciendo, lo que determina que el saldo de estos dos años, pese a la crisis, siga siendo positivo en este grupo ocupacional. Este hecho, aunque desde luego determinado por la estructura productiva, estaría también propiciado por la incorporación al empleo de cuantiosos grupos de población joven y con mayor formación —y con

31. Dado que la temporalidad cumple un destacado papel en España como instrumento de selección y "periodo de prueba" de los nuevos contratados, en sentido estricto derivaría antes de una más reciente incorporación al mercado de trabajo y/o al empleo que de una menor edad. Esto es visible, incluso para puestos de igual cualificación y ubicación sectorial, cuando se atiende a los asalariados temporales distinguiendo su nacionalidad. No obstante, es clara la estrecha asociación entre una y otra circunstancia en el grueso de los casos, lo que permite hablar de la menor edad como factor determinante de la mayor temporalidad.

GRÁFICO II-10. EMPLEO CIVIL POR GRUPOS DE OCUPACIÓN, 2005-2009
(Grandes grupos de la CNO94; miles de personas, cuartos trimestres)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

mucha mayor frecuencia mujeres—, grupos que han tendido a concentrarse en dominios ocupacionales distintos de los tradicionales.

La contrapartida negativa de esa buena faceta venía siendo, en la etapa expansiva, el alza de empleos con muy bajos o nulos requerimientos de cualificación (donde se sustenta el auténtico juicio crítico, por su insuficiencia, sobre la modernización de la estructura productiva). Alza a su vez impulsada, entre otros factores, por una abundante oferta laboral compuesta por amplios contingentes de población inmigrante de reciente llegada y por las considerables cifras de jóvenes que, según se recordó antes, abandonaban de manera prematura —y con demasiada frecuencia también definitiva— el sistema educativo sin haber adquirido competencias o destrezas bastantes para ocupar otro tipo de empleos. El problema ahora no es sólo que se han perdido 517.000 empleos sin cualificación en dos años y que una parte importante de ese mayor desempleo responda a este perfil; el problema es que seguramente habrá que aplicar amplios e intensos programas de formación profesional a estos colectivos, pero la destrucción

del tejido productivo comporta una mucho menor demanda de trabajo en un amplio rango de ocupaciones con requerimientos específicos de formación, lo que dificultará el éxito de esos programas en términos de inserción laboral. En cualquier caso, de cara al futuro la formación debe orientarse hacia las demandas del mercado laboral para asegurar la empleabilidad y la inserción laboral de estos colectivos.

Ya en 2008 se observó que la jornada a tiempo parcial había crecido, probablemente como consecuencia del propio ajuste del volumen de trabajo ante la crisis. A este hecho parece responder el nuevo crecimiento, en casi 58.000 personas, del trabajo a tiempo parcial masculino, que acumula ya, en los dos años de destrucción general de empleo, un crecimiento cercano a 90.000 efectivos (cuadro II-15). Gracias a ese incremento en el número de varones ocupados con jornada a tiempo parcial volvió a aumentar en un punto el peso en el total de este tipo de jornada, hasta un 13,5 por 100, con un porcentaje para el caso masculino por primera vez superior al 5 por 100 y con uno para las mujeres del 23,4 por 100, apenas una décima por encima al del año anterior.

El trabajo a tiempo parcial creció en los varones, pero se redujo en las mujeres

Los datos de Eurostat sobre ocupados a tiempo parcial en 2009 muestran que los porcentajes de variación en el caso español, y en concreto entre los varones, son muy parecidos a los del total europeo. En España y en la media UE-27 se observa un incremento cercano al 1 por 100 entre 2008 y 2009 (en cuartos trimestres) para los varones, así como uno en torno al 0,5 por 100 para las mujeres. Ello implica que el recurso al trabajo a tiempo parcial como vía de ajuste ante la crisis también se estaría dando —a un ritmo similar a la media europea— en el mercado de trabajo

CUADRO II-15. TRABAJO A TIEMPO PARCIAL EN LA CRISIS

(Miles de personas en cada tipo de jornada y sexo. Variaciones interanuales en miles y en porcentajes, cuartos trimestres)

		Var. 2008-2009		Var. 2005-2007	Var. 2007-2009
	2009	Miles	%	Miles	Miles
Total					
Ambos sexos	18.645,9	–1.210,9	–6,1	1.162,6	–1.831,0
Varones	10.440,6	–900,0	–7,9	447,5	–1.556,5
Mujeres	8.205,3	–310,9	–3,7	715,1	–274,5
Jornada completa					
Ambos sexos	16.175,2	–1.202,6	–6,9	1.094,8	–1.918,6
Varones	9.887,7	–957,7	–8,8	484,4	–1.643,1
Mujeres	6.287,5	–244,9	–3,7	610,4	–275,4
Jornada parcial					
Ambos sexos	2.470,7	–8,3	–0,3	67,8	87,6
Varones	552,9	57,7	11,7	–36,8	86,6
Mujeres	1.917,8	–66,0	–3,3	104,8	0,9

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

español, aunque las cifras resultan poco significativas cuando se comparan con la fuerza y velocidad del ajuste que ha proporcionado la reducción del empleo temporal en España.

Por otro lado, los determinantes de la dinámica en el tiempo parcial femenino han de tener otro origen, pues no sólo su crecimiento tuvo un inicio claramente anterior a la caída del empleo desde el final de 2007, sino que su comportamiento en 2009 ha sido negativo, con un ritmo de descenso muy cercano al del trabajo en jornada completa. De todas formas la cuestión aquí, como es de sobra conocido, reside en la peculiar concentración del empleo con este tipo de jornada en España, que aparece ligada a una especialización en sectores y actividades muy concretos. En la UE-27 se trata de una jornada en general más difundida por todas las actividades económicas, con la excepción también general de la industria manufacturera, donde no tiene presencia significativa, lo cual a su vez explica la menor frecuencia del tiempo parcial en el empleo masculino. En España es una opción más aparejada a ciertas actividades y que deriva de ellas, lo cual implica dos cuestiones: que trabajar en esas ramas condiciona tener jornada a tiempo parcial; y que en cambio no se opta a ella con facilidad si se trabaja en otras ramas, en las cuales probablemente el tiempo parcial sólo deriva de circunstancias personales que la hacen posible (maternidad, etc.) por encima de decisiones empresariales. Esto explicaría desde el punto de vista de la oferta de trabajo la menor voluntariedad de este tipo de jornada en España, pero no la baja preferencia por el mismo desde la óptica de la demanda. Que probablemente reside en el predominio de la temporalidad, aunque los datos que muestran la alta correlación entre trabajo temporal y a tiempo parcial indican que el mecanismo es bastante más complejo, pues no son opciones excluyentes.

Entrando ya en el panorama comparado de los mercados de trabajo regionales, es evidente que la crisis alcanzó, sin excepciones, a todas las comunidades autónomas, de una forma más pronunciada que en el año anterior. Los mayores descensos del empleo se recogieron en la Comunidad Valenciana, con un 9,7 por 100 en el cuarto trimestre, Murcia, con un 9 por 100, y Cataluña, con un 7,7 por 100. Esta última perdió cerca de 263.000 empleos, impulsando de manera muy considerable la fuerte reducción en el total español; más notorio aún es el primer caso citado donde, con un tamaño menor en su población activa, se perdieron algo más de 211.000 ocupados, lo que supone que una contribución a la pérdida total de empleo muy por encima de la que le correspondería por su peso en el total de la economía española. En el otro extremo, los menores porcentajes de descenso en el volumen de empleo se dieron en Navarra (3,6 por 100) y en Castilla-La Mancha (3,8 por 100); se trata, en todo caso, de pérdidas fuertes, por encima de las recogidas en el panorama europeo, que muestran ese alcance general de la crisis en España ya en 2009, como era de esperar tras haber observado su extensión a las distintas actividades económicas.

La crisis alcanzó a todas las regiones

Como resultado de la evolución en este bienio las tasas de empleo (que miden el porcentaje de ocupados sobre el total de población en edad de trabajar, como modo de aproximar el grado de utilización del factor empleo o, si se prefiere, la distancia al pleno empleo) se han reducido mucho en todos los casos, perdiendo buena parte de lo logrado en los años de expansión, y también mostrando ahora (cuadro II-16) una menor amplitud en las distancias entre las posiciones relativas de las comunidades autónomas en este indicador, aunque no en el orden que siguen esas posiciones. Esta circunstancia, que ya se observó en 2008, se ha visto reforzada en 2009 por algunos resultados notables, como son que el menor descenso en la tasa de empleo correspondiera a Extremadura y a Castilla y León, dos de los territorios con menores tasas de partida, de manera que siguió la tendencia a una mayor igualación, por supuesto "a la baja", circunstancia que descarta dar cuenta de este hecho como algo positivo.

En el paro se observa una evolución paralela, con crecimientos muy altos en 2009 en todos los casos, pero claramente más moderados en Navarra, Castilla y León y, de nuevo, Extremadura. Esta última, que venía situándose en la peor posición de la distribución de las comunidades autónomas por tasas de paro, ha abandonado definitivamente ese puesto y se sitúa ahora en mejor posición no sólo que Andalucía, sino también que Murcia, Canarias y la Comunidad Valenciana.

Tras todos estos movimientos a lo largo del periodo de crisis se encuentra la diferente especialización productiva regional, aunque ya más difuminada en 2009 por la generalización de las pérdidas de empleo, que hacen más complejo el trazado de estos distintos comportamientos regionales. Hay que desagregar las ramas de actividad en cada territorio para establecer grandes líneas de comportamiento diferencial, y aún así el detalle no resulta suficiente, indicando que intervienen otros factores además de tal estructura en los resultados regionales y que ésta, evidentemente, requiere un elevado detalle para apreciar su efecto.

Puede bastar un ejemplo para ilustrar esa complejidad: el descenso de la tasa de empleo en Cataluña en 2009 fue uno de los mayores, con 4,2 puntos menos en dicha tasa en el cuarto trimestre respecto del mismo periodo del año anterior; en cambio, en el País Vasco, ese descenso fue más moderado, cifrándose en 2,6 puntos en los mismos términos. En uno y otro caso la mayor diferencia estriba en cierto menor peso del conjunto de construcción, hostelería y comercio en el País Vasco, que a cambio tiene algo más de industria manufacturera en el total de su empleo que Cataluña; así pues, ese diferencial podría explicar, en parte, el peor resultado de Cataluña. Pero Castilla y León tiene el dato menos malo en 2009, con una pérdida en tasa de empleo de 1,8 puntos, aun con un mayor peso del primer conjunto de ramas citado y una proporción menor de empleo en la industria manufacturera. De hecho, los diferenciales en la especialización productiva se asocian con las mayores o menores tasas de empleo —como se explicó con cierto detalle en la Memoria de 2008— pero no con las variaciones anuales de esas tasas.

CUADRO II-16. TASAS DE EMPLEO Y PARO EN LAS CCAA, 2007-2009
(Porcentajes, cuartos trimestres. CCAA ordenadas por mejores posiciones en 2009)

	Tasas de empleo			Variación en puntos		
CCAA	2007	2008	2009	07-08	08-09	07-09
Madrid	59,8	58,5	55,2	–1,3	–3,3	–4,7
Navarra						

5

Más aún, al estudiar la composición del empleo por ramas en las comunidades autónomas previa al inicio de la crisis y la evolución del empleo (en tasas) a lo largo de ella se encuentra que la única correlación apreciable es la que se da entre el mayor peso de la

CUADRO II-17. EMPLEO PÚBLICO Y EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE EMPLEO EN LAS CCAA
(Peso de los asalariados del sector público como porcentaje sobre el total del empleo en 2008. Variación en puntos porcentuales de las tasas de empleo 2008-2009. Cuartos trimestres)

CCAA	Peso sector público en total empleo (%)	Variación en tasa empleo año	Variación en tasa paro año
Andalucía	17,6	–2,7	4,6
Aragón	16,6	–2,9	3,7
Asturias	17,4	–3,1	4,3
Baleares	13,4	–4,0	7,2
Canarias	18,2	–2,3	5,7
Cantabria	16,3	–3,0	3,7
Castilla y León	17,2	–1,8	2,9
Castilla-La Mancha	18,8	–2,2	4,3
Cataluña	11,3	–4,2	5,2
C. Valenciana	11,9	–5,1	7,7
Extremadura	25,4	–1,9	3,3
Galicia	15,7	–2,3	3,1
Madrid	15,7	–3,3	4,5
Murcia	14,8	–5,2	6,9
Navarra	13,3	–2,3	2,4
País Vasco	13,9	–2,6	3,4
La Rioja	13,9	–2,5	3,9
Total	**15,3**	**–3,3**	**4,9**

Fuente: elaboración propia con microdatos de INE, *Encuesta de Población Activa*.

construcción y el mayor descenso en la tasa de empleo. No se da en ningún otro caso correlación alta entre peso de las ramas y evolución del empleo. Con una excepción, que es la que se observa con el grupo "administración pública, educación, sanidad y veterinaria, servicios sociales" (según lo denomina la EPA en su capítulo de series anuales).

Por esta razón los datos de 2009 muestran un menor impacto de la crisis en regiones con mayor peso del empleo en el sector público, como ocurre con Extremadura, donde representa un 25,4 por 100 y obtuvo, según se acaba de indicar, uno de los menores descensos en su tasa de empleo en 2009. Y al revés, como se desprende de atender al bajo peso del empleo público en Cataluña y en la Comunidad Valenciana (11,3 y 11,9 por 100) y recordar al tiempo el fuerte descenso en sus tasas de empleo en el año (cuadro II-17). Este dato es desde luego obvio, pero subraya con fuerza la generalización de la crisis en todas las actividades económicas. Ello no implica, por otro lado, que en las comunidades más "protegidas" por el peso del sector público haya aumentado notablemente este tipo de empleo en 2009. De hecho, ninguna de ellas se encuentra entre las que antes se citaron por agrupar la mayor parte del aumento del empleo público autonómico y local en el año.

A continuación se ofrecen de modo complementario los perfiles de especialización productiva del empleo en las comunidades autónomas justo antes del inicio de la crisis (cuadro II-18), de los que pueden extraerse algunos datos básicos:

CUADRO II-18. ESPECIALIZACIÓN REGIONAL ANTES DE LA CRISIS: EMPLEO POR RAMAS* EN 2007
(Porcentajes sobre el total del empleo en cada comunidad, media anual. CNAE 93)

	Grupos									
CCAA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Andalucía	7,7	3,4	4,0	2,7	15,3	24,2	5,1	10,5	18,7	8,5
Aragón	5,8	4,8	7,1	8,8	11,6	20,5	4,9	10,5	19,0	6,9
Asturias	4,7	4,1	10,3	2,8	11,8	23,5	5,7	10,7	18,1	8,4
Baleares	2,2	3,9	2,7	3,0	15,9	30,6	7,8	10,9	13,4	9,6
Canarias	3,6	1,9	2,9	1,1	15,3	33,1	6,7	9,4	18,7	7,2
Cantabria	3,7	4,8	8,2	4,7	13,5	22,9	5,6	9,7	18,3	8,5
Castilla y León	7,4	6,9	6,2	4,5	12,7	20,7	5,9	9,4	20,3	6,0
Castilla-La Mancha	7,1	7,4	6,6	3,1	16,9	19,2	5,1	8,4	20,3	5,8
Cataluña	2,2	6,8	7,4	7,5	12,5	20,6	6,5	13,7	15,2	7,6
C. Valenciana	3,5	7,6	7,6	4,6	14,8	25,3	4,4	10,2	13,5	8,6
Extremadura	10,7	4,8	5,4	1,4	14,5	20,9	3,4	7,5	25,7	5,4
Galicia	8,6	7,6	5,4	5,2	12,3	22,1	4,8	8,9	18,6	6,5
Madrid	0,8	3,5	3,6	3,9	10,4	20,0	7,8	21,4	18,5	10,1
Murcia	10,0	5,8	5,9	3,8	17,0	21,9	4,3	9,6	14,3	7,4
Navarra	4,5	7,4	7,1	10,4	12,7	17,7	4,8	9,4	18,7	7,5
País Vasco	1,5	3,5	10,4	10,3	9,4	20,3	5,7	12,6	19,4	7,0
La Rioja	5,3	10,7	9,2	6,5	11,9	18,8	3,2	9,3	17,4	7,6
Promedio	5,3	5,6	6,5	5,0	13,4	22,5	5,4	10,7	18,1	7,6

1 Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.
2 Industrias de alimentación, bebidas y tabaco; textil y confección; cuero y calzado; madera y corcho; papel, edición y artes gráficas.
3 Industrias extractivas; refino de petróleo; industria química; transformación de caucho, metalurgia; energía y agua.
4 Construcción de maquinaria, material eléctrico, material de transporte e industrias manufactureras diversas.
5 Construcción.
6 Comercio y Hostelería.
7 Transporte, almacenami ento y comunicaciones.
8 Intermediación financiera, actividades inmobiliarias y servicios empresariales.
9 Administración pública, educación, actividades sanitarias y veterinarias; servicios sociales.
10 Otros servicios; actividades de los hogares y organismos extraterritoriales.

* La agrupación de ramas procede de la fuente de los datos.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa. Resultados anuales.*

Las ramas agrarias y pesquera tienen un peso significativamente mayor que el promedio en Extremadura y Murcia, y menor que ese promedio, a mucha distancia, en el País Vasco, Cataluña y Madrid. A su vez, el conjunto de intermediación financiera, servicios a empresas y actividades inmobiliarias tiene en Madrid un peso extraordinario, que determina el resto de la composición de esta comunidad y apenas aporta explicación en las demás. El efecto "sede" es, en este conjunto, un elemento de distorsión que ha de tenerse en cuenta.

Si se detraen estos dos grupos, para obtener una visión más homogénea del empleo no agrario (y no financiero), se observa, en lo que respecta a la construcción, que muy por encima del promedio se sitúan Murcia y Castilla-La Mancha, y por debajo el País Vasco. Por lo que atañe a la industria, puede verse que el conjunto manufacturero que cabría denominar de industria ligera (alimentación, textil, madera y muebles, confección) se encuentra en porcentajes bastante parecidos en todos los casos; de hecho, sólo

es estadísticamente significativa la distancia por arriba que se encuentra entre La Rioja y el promedio nacional, y por debajo entre Canarias y ese promedio. En cambio sí hay más distancias en las industrias de maquinaria, material eléctrico y material de transporte, con un peso significativamente más elevado en el País Vasco, Navarra y Aragón (probablemente en estas dos por el peso del automóvil), y menor en Extremadura y Canarias. En el grupo de extractivas, químicas y metálicas se colocan muy por delante el País Vasco y Asturias, y muy por detrás Canarias y Baleares. Así pues, Canarias tiene un claro déficit industrial, mientras que en otras comunidades no se trata de eso, sino de la sola presencia de industrias ligeras (así ocurriría en Baleares, donde desde luego hay una potente industria de cuero y calzado). El "plus" industrial del País Vasco reside en sumar a ese conjunto el de las industrias de metal, maquinaria, y material eléctrico en una proporción significativamente mayor que el promedio.

En los servicios, Baleares y Canarias descuellan por el peso del comercio y la hostelería, mientras que en Navarra este conjunto tiene un peso significativamente menor que el promedio. Madrid y Baleares están por encima en transportes y comunicaciones, siempre atendiendo a la significación estadística de la distancia con respecto al promedio de las comunidades autónomas. En otros servicios y hogares que emplean personal doméstico, el peso más alto corresponde a Madrid, y el más bajo a Castilla-La Mancha (en curiosa asociación con, respectivamente, la mayor y una de las menores tasas de actividad femeninas). Y en el grupo de Administración pública, educación, actividades sanitarias y veterinarias y servicios sociales, la posición de Extremadura es significativamente más alta que el promedio, y más bajas las de Baleares y la Comunidad Valenciana.

En todo ello el hecho más claro sigue siendo, al margen de la fuerte composición turística de las islas, que un mayor tamaño y una mayor diversificación de la estructura industrial, en contraposición con un menor peso de la construcción, han proporcionado cierta resistencia a la crisis en términos de empleo. La administración, pero también los servicios públicos, actúan en la misma dirección.

1.2.2. Las vías de entrada y salida en el mercado

Todo el panorama del mercado de trabajo español apunta, como en 2008, a una situación de grave crisis, con caídas pronunciadas en el empleo y fuertes aumentos en el paro. Pero es importante recordar que tras estos datos de *stock* o nivel, es decir, que miden en un periodo el total de personas en el empleo, el desempleo y la inactividad laboral, hay un número muy elevado de movimientos en cada momento, de personas que transitan entre esas posiciones. Y ese flujo de personas circula por distintas vías, en buena medida definidas por la propia configuración institucional (en el sentido social del término, no en su estricta acepción jurídico-política) del mercado de trabajo, con costes y ventajas cada una en relación con otras de su misma naturaleza que pueden determinar, si no el volumen total de empleo a medio plazo (que responde a

CUADRO II-19. FLUJOS EN EL MERCADO DE TRABAJO: MOVILIDAD EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD, 2009
(Personas que cambian de una a otra posición en cada trimestre, datos en miles)

TI 2009	**Empleo**	**Paro**	**Inactividad**	**Salidas**
Empleo		1.094,5	632,2	1.726,7
Paro	607,1		474,5	1.081,6
Inactividad	408,5	810,6		1.219,1
Entradas	*1.015,6*	*1.905,1*	*1.106,7*	***4.027,4***
TII 2009	**Empleo**	**Paro**	**Inactividad**	**Salidas**
Empleo		853,2	544,9	1.398,1
Paro	858,2		604,8	1.463,0
Inactividad	464,2	789,4		1.253,6
Entradas	*1.322,4*	*1.642,6*	*1.149,7*	***4.114,6***
TIII 2009	**Empleo**	**Paro**	**Inactividad**	**Salidas**
Empleo		851,9	679,8	1.531,6
Paro	879,4		681,3	1.560,7
Inactividad	545,3	822,6		1.367,9
Entradas	*1.424,7*	*1.674,5*	*1.361,1*	***4.460,2***
TIV 2009	**Empleo**	**Paro**	**Inactividad**	**Salidas**
Empleo		954,0	713,2	1.667,2
Paro	880,1		671,4	1.551,5
Inactividad	574,3	878,3		1.452,6
Entradas	*1.454,4*	*1.832,3*	*1.384,6*	***4.671,3***

Fuente: INE, Avances trimestrales de resultados de la EPA.

razones netamente económicas), sí la velocidad a la que éste se crea y se pierde a corto plazo y con ella, en ocasiones, agravar o aliviar una mala situación coyuntural o frenar, en otras ocasiones, una incipiente recuperación.

No hay muchas novedades, en todo caso, en el panorama de las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo, donde sigue predominando, en uno y otro caso, la contratación temporal. Cabe apuntar, como es habitual, algunos datos básicos de flujos recogidos en la EPA (cuadro II-19). Estos datos sirven sobre todo para volver a constatar lo elevado de los flujos (incluso en la crisis) de personas que se mueven, en cada trimestre, entre esas situaciones y para recordar que esos flujos son posiblemente mayores en el caso español como efecto derivado de la temporalidad, pero parecen mostrar asimismo en los dos últimos trimestres de 2009 cierto repunte positivo, con más salidas del paro (1,6 millones en el cuarto trimestre frente a 1,1 millones en el primero) y más entradas en la ocupación (1,5 y 1,0 millones, respectivamente, en esos mismos dos periodos). Parece haber aumentado algo, además, la movilidad total, con datos de entre 4 y 4,7 millones de personas en cada trimestre de 2009 frente a los de entre 3,5 y 4,5 millones de personas del año anterior. El saldo de entradas (1,5 millones) y salidas (1,7 millones) de la ocupación en el cuarto trimestre del año sigue mostrando, evidentemente, destrucción de empleo, pero es mucho menor que el del mismo trimestre de

2008 (con 1,4 millones de entradas y 1,9 millones de salidas), lo cual puede afianzar la perspectiva de un final menos lejano para las pérdidas de empleo.

Pero el propio tamaño de los flujos mueve también a recordar que esa alta movilidad es indicativa, al margen del dinamismo del mercado, de la presencia de una muy apreciable segmentación en éste. Ya se señaló antes que, asociado entre otros a menor cualificación, hay un segmento "secundario" en la población activa que presenta posiciones menos estables en el empleo y por eso tiende a una mayor movilidad, sin que ésta derive, como ocurre en el segmento primario o central, de cierta progresión en la carrera profesional. Dicho de otra forma, en el mercado de trabajo español es visible la presencia de un segmento de personas que transita de modo no deseado y con frecuencia entre empleo y paro (y en el extremo de los "desanimados" entre esas dos posiciones y la inactividad) y genera una parte importante de esos movimientos entre situaciones que presenta tal mercado. Con datos de 2009, se trataría de más de 17 millones de movimientos, más de 5 millones de ellos de entradas al empleo, en un año donde la diferencia de "nivel" interanual habría arrojado —según se dijo en el apartado anterior— un descenso del empleo de 1,2 millones de personas.

Los datos anteriores se refieren a movimientos observados de un trimestre a otro, pero no recogen los que se produzcan en periodos más cortos. Y se trata, a tenor de las cifras de contratación registrada (cuadro II-20), de un número aún más elevado de movimientos. Así, y pese a la crisis y al descenso del empleo que se acaba de recordar, se registraron en el total de 2009 algo más de 14 millones de contratos, 12,7 millones de carácter temporal. Se trata de cifras más bajas que en el año anterior; de hecho, las más bajas de los últimos cinco años (y desde 2002), pero al menos entonces el empleo seguía creciendo a buen ritmo.

Pese a la crisis, más de 14 millones de contratos

En el total del año 2009 se celebraron menos contratos temporales en las dos mayores modalidades por número de éstos —a saber: obra o servicio y eventual—, con descensos del 11,7 y el 17,7 por 100, respectivamente, sobre las cifras de 2008. En cambio, en la interinidad, que es la tercera gran modalidad, con más de 1,5 millones de contratos en el año, el descenso fue muy escaso, un 2,2 por 100. El resto de las figuras, y en particular los contratos formativos, mostraron descensos muy notables, salvo excepciones anecdóticas, y prosiguieron esa tendencia a ser cada vez menos visibles en un conjunto dominado por las tres grandes modalidades citadas en la contratación temporal.

Tal predominio no deriva, como otras veces se ha insistido en aclarar, de la frecuencia de uso de estas modalidades, sino de la frecuencia de registro, derivada de su corta duración media. Los contratos eventuales tienen, en un 60 por 100 de los registrados en 2009, una duración inferior a un mes (y en un 33 por 100 a una semana); se trata de 3,3 millones de contratos. A su vez, los contratos

4,4 millones de contratos temporales con duración menor de un mes

CUADRO II-20. CONTRATOS REGISTRADOS POR TIPO, 2007-2009
(Acumulado anual en miles y variación en miles y en porcentajes)

	2007	2008	2009	Var. 2007/08		Var. 2008/09	
Tipo de contrato	**Miles**	**Miles**	**Miles**	**Miles**	**%**	**Miles**	**%**
Indefinido ordinario (bonif/no bonif)	989,6	876,1	602,8	–113,5	–11,5	–273,3	–31,2
Indef. «Fomento»	315,5	236,4	181,2	–79,1	–25,1	–55,2	–23,3
Minusválidos	13,1	10,4	8,0	–2,7	–20,3	–2,5	–23,6
Total indefinidos iniciales	1.318,2	1.122,9	792,0	–195,3	–14,8	–330,9	–29,5
Obra o servicio	6.863,5	6.197,3	5.469,2	–666,2	–9,7	–728,1	–11,7
Eventual	7.673,4	6.639,4	5.465,3	–1.033,9	–13,5	–1.174,1	–17,7
Interinidad	1.491,8	1.535,3	1.502,0	43,5	2,9	–33,3	–2,2
Temporal minusv	16,7	15,3	13,1	–1,4	–8,4	–2,2	–14,3
Relevo	34,6	40,6	34,2	6,0	17,4	–6,5	–16,0
Jubilación parcial	29,4	36,9	36,5	7,4	25,3	–0,4	–1,0
Sustitución jubilación 64 años	2,0	2,0	2,1	0,1	3,4	0,1	3,7
Prácticas	81,0	62,8	43,3	–18,2	–22,5	–19,5	–31,1
Formación	109,4	79,0	61,5	–30,4	–27,8	–17,5	–22,1
Otros contratos	99,9	90,0	82,2	–9,9	–9,9	–7,8	–8,6
Total temporales	16.401,7	14.698,6	12.709,4	–1.703,1	–10,4	–1.989,2	–13,5
Total contratos iniciales	**17.719,9**	**15.821,5**	**13.501,4**	**–1.898,4**	**–10,7**	**–2.320,1**	**–14,7**
Conversiones en indefinidos	902,2	779,7	520,4	–122,5	–13,6	–259,3	–33,3
Adscripciones en colaboración social	4,7	5,2	4,6	0,5	10,4	–0,6	–12,1
Total	**18.626,8**	**16.606,4**	**14.026,4**	**–2.020,4**	**–10,8**	**–2.580,0**	**–15,5**

Fuente: SISPE, *Estadística de contratos*. Vol. 2, datos acumulados a diciembre, años 2007 a 2009.

por obra o servicio, aun respondiendo en la mayor parte de los casos a duraciones no especificadas ("indeterminadas", en un 82 por 100 de los contratos del año en esta modalidad), cuentan con un 11 por 100 de ellos en duraciones inferiores al mes; esto acumula 0,6 millones más al total del año en esta muy corta duración. Y los contratos de interinidad muestran, teniendo también la mayor proporción (un 52 por 100 en 2009) en la duración "indeterminada", un 38 por 100 en los de vigencia inferior al mes (y en un 22 por 100 inferior a la semana); otros 0,6 millones de contratos a añadir, de manera que el total se eleva, sólo en estas tres figuras, a 4,4 millones de contratos temporales registrados con duraciones inferiores al mes.

Esto da una alta frecuencia de celebración (y con ella de registro), pero no se puede equiparar —hay que insistir en ello— a la de uso, aunque sí es bastante para advertir la presencia de una alta rotación en un grupo de asalariados (y, de nuevo, señalar ésta como signo de segmentación). Acudiendo a la EPA nuevamente, la distribución de los ya citados 3,8 millones de asalariados con contrato temporal en 2009 se distribuirían, en un 40,6 por 100 de los casos, en obra o servicio, seguidos de los eventuales en un 15,8 por 100 de ellos, a los que cabría añadir un 7,2 por 100 de carácter estacional o de temporada (pero no fijos discontinuos, sino temporales de campaña), un

10,9 por 100 de los casos para cubrir la ausencia de otro trabajador (categoría de la EPA que se correspondería aproximadamente con la interinidad recogida en el registro de contatos), y un 3,2 por 100 en figuras de formación, aprendizaje o prácticas. Un perfil bastante alejado del que reflejan los datos de contratos. En todo caso, el predomino de las duraciones muy cortas lleva a preguntarse por el sentido de esta preferencia, toda vez que no habría mayores costes directos —en todo caso menores, siquiera por la carga administrativa y de gestión de los contratos— en duraciones mayores, y toda vez que no hay palmarias razones en la estructura productiva española para explicarla.

En el conjunto del año 2009 también es visible, por otra parte (cuadro II-20), el menor número de contratos indefinidos que, incluyendo las conversiones de contratos temporales en indefinidos, se situó en 1,3 millones; se registraron 520,4 miles de estas conversiones, 181,2 miles de contratos de fomento de la contratación indefinida y 602,8 indefinidos ordinarios, tanto bonificados como no bonificados. En todos los casos el descenso es muy fuerte respecto de las cifras de 2008 que, a su vez, ya habían acusado una fuerte bajada sobre el año anterior. Pero, como se hizo en la anterior edición de esta Memoria, cabe insistir en que se celebraron 792.000 contratos indefinidos nuevos y 520.000 conversiones, lo que muestra que, aún en el panorama de una fuerte crisis del empleo, la contratación indefinida no pierde todo el terreno, tanto por el sistema de incentivos como por el acogimiento a las medidas de fomento de la contratación, así como por la propia dinámica del mercado. En este sentido, hay que reseñar el registro en 2009 de 252,2 miles de contratos indefinidos acogidos (es decir, 181,2 miles en esa modalidad y 71 miles en la de indefinido ordinario), a los que se suman 53,9 miles de conversiones (y 127,3 miles de contratos temporales también acogidos a las medidas de fomento). Se trata de una proporción elevada, pero no mayoritaria, en el total de contratos indefinidos registrados en el año: un 31,8 por 100 en los nuevos, y un 10,4 por 100 en las conversiones. La pregunta es si no se habrían celebrado igualmente en ausencia de las medidas de fomento y de los programas de bonificaciones.

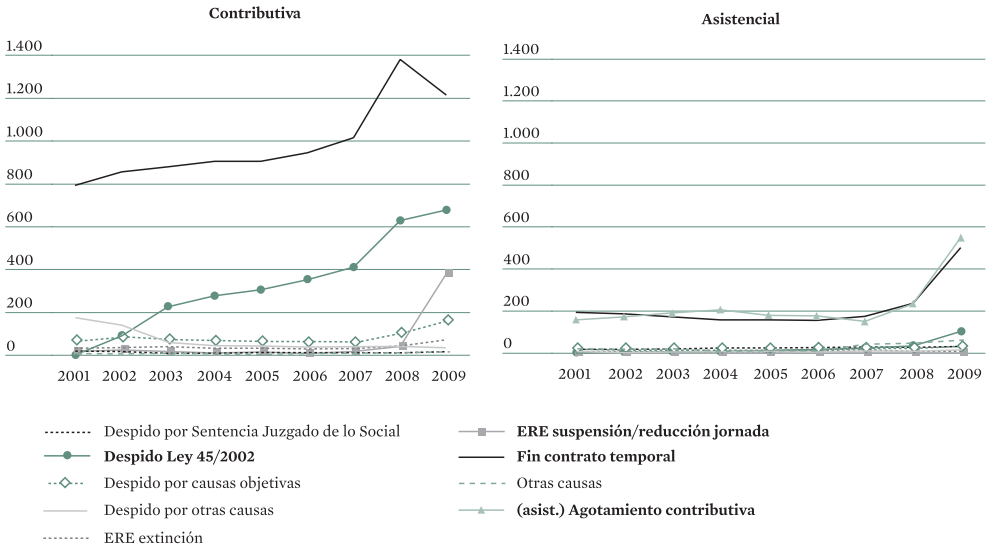
1,3 millones de contratos indefinidos

Entrando ya en los flujos de salida, es obligado anotar que la mayor frecuencia de salida del empleo, hacia el paro o hacia la inactividad, siguió estando en 2009, como en años anteriores, en la contratación temporal. Con datos de la EPA[32], el 61,3 por 100 de los parados hace menos de tres años llegó al desempleo tras finalizar su contrato temporal, pero también es notable el ascenso en la crisis de los despidos como causa en esta fuente, con un 19,8 por

La vía más frecuente de salida siguió siendo la temporalidad

32. En las conocidas como "variables de submuestra", que recogen información un trimestre para todo el año, con preguntas retrospectivas y técnicas estadísticas que aseguran la representatividad de los datos de ellas obtenidos para la media del año. A la fecha los últimos disponibles corresponden a 2008.

GRÁFICO II-11. ALTAS INICIALES DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES, SEGÚN CAUSA DEL DERECHO, 2001-2009
(Acumulado anual de datos al final de cada mes. Miles)



Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

100 de los casos en la rúbrica "despido o supresión del puesto" (5,2 puntos más que en 2007). En el grupo en situación de inactividad laboral, provenientes del empleo hace menos de 3 años, también tiene un peso elevado el fin de un contrato, extremo que resulta por otro lado coherente con el ascenso de los "desanimados" dentro de la población inactiva que antes se mostró.

Si se atiende a las altas iniciales en prestaciones por desempleo según la causa de acceso al derecho (gráfico II-11), el panorama es más rico desde el punto de vista de las vías realmente transitadas en las salidas de la ocupación. En estas cifras lo más destacable en el año es el aumento de las altas en prestación asistencial tanto por fin de contrato temporal sin suficiente periodo cotizado para acceder a la contributiva como por agotamiento de ésta, que tiene como correlato el descenso en las altas iniciales en el nivel contributivo por fin de contrato temporal. Los datos del año 2009 en estas rúbricas arrojan, en números redondos, 1.200.000 altas iniciales de beneficiarios de prestación contributiva por fin de un contrato temporal, con un descenso del 14 por 100 sobre el año anterior; 500.000 de tales altas en la prestación asistencial, lo que supone un 127 por 100 más que en 2008; y 550.000 altas en este mismo nivel por agotamiento de la contributiva, un 150 por 100 más que en el año anterior. La prolongación de la crisis en 2009 muestra así, en estas cifras, cómo los nuevos parados acceden con menos frecuencia a la protección por desempleo en el nivel contributivo, y también lo

necesario que resultaba, para mantener en lo posible la cobertura en la población protegida por el sistema de prestaciones por desempleo, la extensión de la prestación asistencial operada a través del Real Decreto-Ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el Programa temporal de protección por desempleo e inserción[33].

Más despidos de la Ley 45/2002

Asimismo prosiguió en 2009, el aumento en los despidos en el conjunto de causas iniciales de acceso a la protección por desempleo, y más en concreto de los acogidos a la Ley 45/2002. En el nivel contributivo se aprecia un perfil menos creciente en estos casos, con un total en torno a 650.000 altas iniciales, lo que supone un crecimiento del 7 por 100, muy por debajo del 52 por 100 recogido en el año anterior. Pero porque se vio acompañado de 100.000 altas iniciales por esta misma causa en la prestación asistencial, un 186 por 100 más que en ese mismo año.

Así, los despidos acogidos a la Ley 45/2002 siguen suponiendo, pese a la crisis, un 24 por 100 de las altas iniciales en prestaciones, y un 71 por 100 de las causadas por alguna clase de despido. No obstante, el resto de fórmulas de despido también recogió aumentos, muy destacados en el caso de las causas objetivas (con 180.000 altas iniciales en la prestación contributiva por esta vía, un 80 por 100 más que en 2008) y de las extinciones por expedientes de regulación de empleo (ERE) (cerca de 100.000 altas en 2009, frente a la mitad en el año anterior). Estas vías suponen ya más de un 10 por 100 de las altas, frente al panorama anterior a la crisis, donde apenas tenían peso en el total. Atendiendo sólo a las altas por despidos, los primeros suponen un 14 por 100 y las extinciones un 8 por 100.

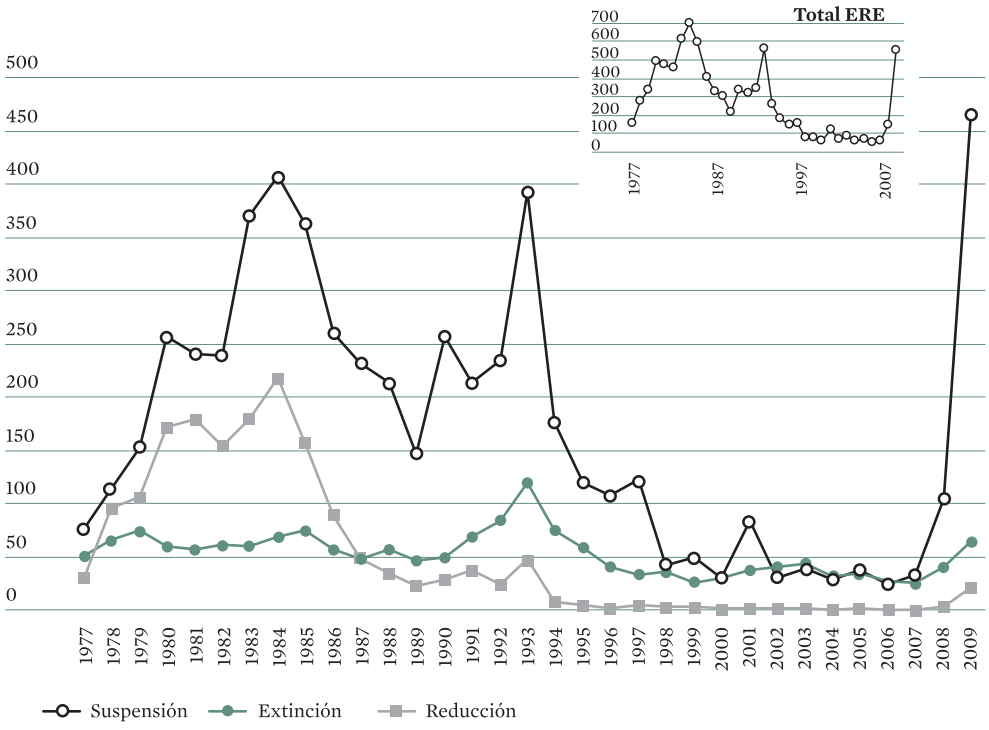
En el nivel asistencial es importante, por último, el crecimiento sostenido de las altas iniciales por otros tipos de despidos en la clasificación de esta estadística, así como las debidas a "otras causas", en este último caso por encima de 50.000 altas por tercer año consecutivo. Mención especial requiere, aunque no se debe recoger en el estudio de las salidas del empleo, el fortísimo incremento en el año de las altas de beneficiarios por ERE de suspensión o reducción de jornada, que muestran 400.000 de tales altas en 2009 en la prestación contributiva: diez veces más que en 2008. Una muestra más de la extensión de la crisis al sector industrial, como ahora se verá.

Fuerte crecimiento en los afectados por ERE

Y es que, entrando ya en el estudio de los afectados por ERE en 2009 (gráfico II-12), las cifras indican un fuerte crecimiento, lejos ya de lo que en el año anterior aún se podía calificar de mero repunte y cerca ya de los datos que arrojaba el mercado de trabajo español en los años de mayor incidencia de la reconversión industrial. En el total anual la estadística recoge 550.000 trabajadores afectados por ERE, casi el triple de los correspondientes al año anterior (o si se prefiere, un 271 por 100 más

33. Este aspecto se desarrolla con más detalle, al hilo del tratamiento de la protección por desempleo como parte del sistema de protección social, en el capítulo III de esta Memoria.

GRÁFICO II-12. TRABAJADORES AFECTADOS POR ERE, 1977-2009
(Miles de personas, acumulados anuales)



Fuente: MTIN, *Estadística de Regulación de Empleo.*

que en ese año), y tantos como en 1993. Dentro de esta vía, los afectados por ERE de suspensión, esto es, los casos donde se procedió a la regulación temporal del empleo supusieron el mayor número, con un incremento aún más elevado (344 por 100) que llevó la cifra al mayor nivel de los recogidos desde 1977.

A lo largo de 2009 se encontraron en alguna situación de regulación de empleo cerca de 46.000 trabajadores cada mes (esto es, en media mensual), en un 84,7 por 100 de los casos en un ERE de suspensión, donde se recogió un promedio mensual de 38.000 trabajadores. Así, es importante subrayar que, en el panorama del ajuste del empleo ante la crisis, la suspensión colectiva de las relaciones de trabajo (es decir, con alcance temporal) es ya una vía muy importante también desde el punto de vista cuantitativo, y que probablemente está reduciendo la cifra total de salidas del empleo. Y es importante subrayarlo porque ha sido precisamente aquí donde se han situado algunas medidas normativas claramente identificables como de defensa de la ocupación (o de contención de la destrucción de empleo) adoptadas en 2009.

Más concretamente, 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, posteriormente plasmado (aunque con algunas modificaciones de calado, pero no en lo que respecta al asunto que ocupa este apartado) en la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, con el mismo título[34], contiene dos grandes medidas encaminadas a incentivar el recurso a la suspensión temporal como alternativa a la extinción colectiva de contratos. La primera de ellas[35] consiste en una bonificación de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, devengadas por los trabajadores en situaciones de suspensión de contrato o reducción temporal de jornada que hayan sido autorizadas en expedientes de regulación de empleo, incluidas las suspensiones de contratos colectivas tramitadas de conformidad con la legislación concursal. La duración de la bonificación será coincidente con la situación de desempleo del trabajador, con el límite de 240 días. La segunda de las medidas[36] se dirige a proteger a los desempleados afectados por ERE temporales mediante la reposición del derecho a la prestación por desempleo consumida en esa situación ("contador a cero").

El aumento en los trabajadores afectados por ERE de suspensión se habría visto fuertemente impulsado por estas medidas, y en especial por la primera citada. Su relevancia radica en que excluye una inmediata eliminación de empleos en la empresa afectada incorporando al mismo tiempo un compromiso de mantenimiento del empleo por parte de ésta durante el año posterior a la finalización de la regulación de empleo, como requisito para tener acceso al beneficio que comporta. Sería conveniente evaluar en qué grado se está utilizando por las empresas que están acudiendo a la regulación de empleo temporal, incorporando los consiguientes compromisos de mantenimiento de empleo durante un año. Al respecto, corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal efectuar un seguimiento trimestral de esta medida, según lo establecido en la norma, aunque por el momento no se han difundido los resultados de ese seguimiento.

En contraste con estos datos, desde luego parece que el recurso a la reducción temporal de jornada a través de un ERE, también con un sentido de defensa del empleo, no es muy frecuente (un 3,7 por 100 en cada mes, como promedio para 2009, del total de afectados por ERE), y ello pese al ya citado incremento en 2009, que ha multiplicado por diez la cifra de los trabajadores en ERE de reducción de jornada. Pero la extensión de este mecanismo hacia otros que se encuentra en el panorama comparado europeo (y en concreto en el que ha dado en llamarse "modelo alemán"), choca con la dificultad de acudir a este tipo de herramientas alternativas en empresas de reducidas dimensiones, que en España suponen la porción mayoritaria del tejido productivo: un

34. Según se adelantó en la anterior edición de esta Memoria (págs. 352-353) las medidas se abordaron inicialmente en la Mesa de diálogo social sobre mercado de trabajo. Al no haberse alcanzado acuerdo sobre ellas, el Gobierno decidió su aprobación por la vía de urgencia mediante el citado Real Decreto-Ley, posteriormente tramitado en las Cortes como Ley por la postura mayoritaria de los grupos parlamentarios en la convalidación del mismo.

35. En el artículo 1 de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre.

36. En el artículo 3 de la citada Ley.

23 por 100 del empleo asalariado en empresas de menos de 10 trabajadores, y otro 26 por 100 en las que tienen entre 10 y menos de 50, con datos de Eurostat para 2009. Los ERE tienen un marco legal que condiciona un mínimo de afectación de trabajadores, por lo que el ensayo de medidas similares a las de otros países habría requerido modificar ese marco. Y ello entre otras cuestiones tanto o más relevantes, porque la prestación por reducción de jornada alemana, no sólo puede aplicarse a partir de un trabajador, sino que en su concreta adaptación a la coyuntura actual[37] ha contado con una intensa campaña de promoción ministerial y con el apoyo decidido de los sindicatos; y asimismo, con una factura en 2009 que asciende, con datos provisionales de la Agencia Federal de Empleo, a 14.000 millones de euros, de los que 6.000 millones corren a cargo de la Agencia Federal, 5.000 de las empresas y 3.000 de los trabajadores.

El panorama por ramas de actividad de los ERE en 2009 mostró, lógicamente, la generalización de la crisis que antes se señaló, pero muy condicionado por el distinto tamaño medio de las empresas en esas actividades. Hay, por otra parte, una elevada dificultad en la comparación de los datos, toda vez que en el año se produjo la entrada en vigor de la nueva Clasificación Nacional de Actividades Económicas, y no hay, de momento, enlace en la estadística laboral. En todo caso, cabe señalar que, como en 2008, el automóvil originó el mayor porcentaje (23,7 por 100) de los trabajadores afectados. De hecho, tampoco es novedad la concentración en algunas ramas, pues de un total de 88 ramas en la nueva CNAE, un 58 por 100 del total de los afectados provenía de 6 ramas: además del automóvil, metalurgia, fabricación de productos metálicos y de productos minerales no metálicos, maquinaria y equipo, y caucho y plásticos. Varias de ellas dependen además, en gran medida, del automóvil, lo que subraya aún más la concentración de los afectados, aunque se encuentran ERE en prácticamente todas las ramas en los datos del año. La concentración por ramas de las extinciones se mostró, de nuevo, menor que en el total de expedientes, sin duda por el propio peso en éste de la rama del automóvil, que se centra en los ERE de suspensión.

Por lo demás, en 2009 se aprecian cambios de calado en el repaso de las causas de los expedientes (cuadro II-21), aunque su significado queda condicionado por la no muy clara clasificación acuñada para éstas. Las causas organizativas agruparon un 60,7 por 100 del total de afectados, y un 37,4 por 100 las 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 aplicación de medidas económicas), aunque éstas fueron muy mayoritarias en las extinciones. Estas causas

37. Denominada *Kurzarbeitergeld*. A cargo del Servicio Público de Empleo, se trata de una figura tradicional del ordenamiento social alemán, utilizada para la salvaguarda del empleo durante periodos críticos de corta duración. En los dos últimos años se ha ampliado su efecto al acogerse en sendos programas coyunturales frente a la crisis y en medidas normativas de acompañamiento para garantizar la ocupación y la estabilidad en Alemania. En tales programas se han introducido algunas mejoras en su cobertura, requisitos de acceso y bonificaciones a la empresa, sobre todo en caso de que se conecte la reducción de jornada con la formación para el puesto de trabajo, y se ha simplificado el procedimiento de solicitud. De hecho, la medida es aplicable a cualquier empresa que cuente con al menos un empleado.

CUADRO II-21. TRABAJADORES AFECTADOS POR ERE SEGÚN CAUSA, 2007-2009

(Número y porcentaje sobre el total en cada causa)

Acumulado anual

Años	Total	Económicas					Técnicas			Organi-zativas o de producción	Fuerza mayor	Otras
		Problemas tesorería o financiación	Restricción de demanda y rescisión contratos	Quiebra, suspensión de pagos, deudas	Baja produc-tividad	Aplicación medidas económicas	Técnicas	Reestructu-ración de empresas	Ruinas u obras de inmuebles y falta de materia prima			
Total ERE												
2007	58.401	6.377	2.774	570	1.098	12.767	4.958	138	705	20.760	8.163	91
2008	148.088	21.120	10.401	830	5.834	22.122	5.586	328	1.096	74.969	5.044	758
2009	549.282	48.346	48.980	606	39.769	58.325	5.765	234	3.508	333.441	8.676	1.632
Extinción												
2007	25.742	5.086	691	567	316	12.172	818	126	47	5.094	814	11
2008	40.572	11.961	1.773	742	754	13.684	1.001	250	32	9.227	545	603
2009	63.476	14.368	1.746	566	1.436	18.156	817	229	31	24.560	486	1.081
Suspensión												
2007	32.433	1.249	2.074	3	750	544	4.136	11	657	15.598	7.337	74
2008	104.841	8.620	8.326	78	4.912	8.013	4.405	78	1.064	64.725	4.479	141
2009	465.215	30.953	45.569	39	36.416	37.325	4.673	5	3.237	298.585	7.969	444
Distribución porcentual												
Total ERE												
2007	100	10,9	4,7	1,0	1,9	21,9	8,5	0,2	1,2	35,5	14,0	0,2
2008	100	14,3	7,0	0,6	3,9	14,9	3,8	0,2	0,7	50,6	3,4	0,5
2009	100	8,8	8,9	0,1	7,2	10,6	1,0	0,0	0,6	60,7	1,6	0,3
Extinción												
2007	100	19,8	2,7	2,2	1,2	47,3	3,2	0,5	0,2	19,8	3,2	0,0
2008	100	29,5	4,4	1,8	1,9	33,7	2,5	0,6	0,1	22,7	1,3	1,5
2009	100	22,6	2,8	0,9	2,3	28,6	1,3	0,4	0,0	38,7	0,8	1,7
Suspensión												
2007	100	3,9	6,4	0,0	2,3	1,7	12,8	0,0	2,0	48,1	22,6	0,2
2008	100	8,2	7,9	0,1	4,7	7,6	4,2	0,1	1,0	61,7	4,3	0,1
2009	100	6,7	9,8	0,0	7,8	8,0	1,0	0,0	0,7	64,2	1,7	0,1

Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

habían venido siendo, según se explicó en la edición anterior de esta Memoria, las más frecuentes en la regulación de empleo, excepto en 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. Pero en 2009, dado el alza en los ERE de suspensión, el panorama se ha invertido de forma muy visible.

Un aspecto a considerar en esta evolución es, según se vio en la anterior edición de esta Memoria[38], el posible impacto derivado del aumento de procedimientos concursales y, dentro de ellos, de expedientes laborales. En este punto la Estadística Concursal del Instituto Nacional de Estadística (INE) para 2009 señala 4.984 empresas concursadas, un 72,2 por 100 más que en 2008 con datos ya definitivos de ese año (cuando, a su vez, la cifra supuso casi triplicar la del año anterior). Pero sigue sin estar disponible la información sobre el número de trabajadores afectados, y es importante insistir en la necesidad de subsanar tal carencia.

1.3. POLÍTICAS DE EMPLEO

Como ya se había señalado en la anterior edición de esta Memoria, la grave situación del mercado de trabajo en 2008 había obligado a adecuar las políticas de empleo para tratar de responder a las necesidades y problemas del mercado laboral e intentar mantener el empleo. A lo largo de 2009, el deterioro del mercado de trabajo se acentuó con una rápida e intensa destrucción de empleo, que supuso un enorme reto para las políticas de empleo, tanto las referidas a la activación como, especialmente, las de protección a los trabajadores.

En este contexto, el contenido de este apartado recoge, por un lado, el balance del año en relación a los instrumentos que forman parte de las políticas activas de empleo, en particular, fomento y gestión del empleo y formación; y por otro, las medidas específicas y coyunturales de carácter laboral adoptadas en respuesta a la situación del mercado de trabajo. Este conjunto de actuaciones se enmarcan en el Plan español para el estímulo de la economía y el empleo (Plan E), que recoge el conjunto de medidas adoptadas por el Gobierno para luchar contra la crisis y contrarrestar sus efectos sobre hogares, empresas y sectores concretos, y que en gran medida se detallan en el capítulo I de esta Memoria, dejando para este capítulo las medidas que afectan más directamente al mercado de trabajo.

Por lo que respecta a las políticas de protección a los trabajadores, en concreto, de protección del desempleo, en este capítulo se incluyen las novedades que ha supuesto la respuesta del Gobierno ante la crisis y se analizan desde la perspectiva del gasto en políticas de empleo, si bien esto se debe completar con un análisis más detallado desde la perspectiva de los beneficiarios, enmarcado en el conjunto de la protección social, que se recoge en el capítulo III de esta Memoria.

38. Véase al respecto Memoria CES 2008, pág. 303.

1.3.1. Balance del año

Dentro de las políticas activas de empleo se distinguen dos grandes categorías de medidas, las referidas al fomento y gestión del empleo, que incluye 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 o el apoyo al autoempleo; y las de carácter formativo y de mejora de la empleabilidad, que se engloban en la nueva configuración del subsistema de formación profesional, así como los programas de las escuelas taller.

En relación a las actuaciones de fomento y gestión del empleo, la Ley 43/2006 identificó algunas acciones que deberían abordarse en un plazo breve, con el fin de fomentar el empleo estable. 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. No obstante, el deterioro del mercado de trabajo en estos dos últimos años y la necesidad de adoptar medidas de respuesta urgente parece que ha postergado estas acciones de carácter más estructural hasta que la situación del mercado de trabajo mejore.

En cualquier caso, se han producido algunos avances, como el desarrollo de los órganos e instrumentos que configuran el Sistema Nacional de Empleo (SNE) que tuvo lugar en 2008[39], dos años después de la aprobación de la Ley, y más recientemente la puesta en marcha de la web Redtrabaja@ en la línea de modernización de los servicios públicos de empleo. Por otro lado, la necesidad de atender a una mayor demanda de desempleados por parte de los servicios públicos de empleo obligó en 2009 a reforzar la plantilla del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), que en los dos últimos años se ha incrementado en cerca de 2.000 personas, sin incluir las correspondientes a los servicios públicos de empleo autonómicos.

La citada web, que consiste en un "portal" en la red de los servicios públicos de empleo de España, respondía[40] al compromiso del Gobierno de innovar y modernizar los servicios públicos de empleo contraido en la Ley 56/2003. Desde el mes de noviembre ha estado en fase de pruebas, habiendo cubierto las expectativas iniciales: hasta abril de 2010 se habían recibido más de 8 millones de visitas; más del 50 por 100 de las ofertas del punto de encuentro se han cubierto con usuarios de la web, y se han reconocido por esta vía un 24 por 100 de las prestaciones por desempleo.

Pero aunque la iniciativa supone un importante avance y se acerca al objetivo de modernización de los servicios públicos, sigue pendiente el diseño y desarrollo de un Plan Global de modernización dirigido a mejorar la calidad de los servicios, así como la necesidad de regular el papel de los agentes que intervienen en el mercado de trabajo y su ámbito de actuación.

39. Véase a este respecto Memoria CES 2008, capítulo II.3.1.

40. Por lo que se refiere al empleo. De hecho, supone también dar cumplimiento a la Ley 11/2007 de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

Perfil de beneficiarios de las políticas activas de empleo: indicador de ocupabilidad

La evolución del indicador de ocupabilidad de los desempleados[41] desde su creación, hace cuatro años, permite observar como está cambiando el perfil de los parados en relación a su probabilidad de abandonar el desempleo. A este respecto, se observa en 2009 un aumento de los desempleados de ocupabilidad baja y, aunque mucho menor, de los de ocupabilidad muy baja, que podría ser indicativo del incremento porcentual de los desempleados de larga duración (de los primeros afectados por la crisis) y de los perceptores de la renta activa de inserción, sobre todo de los mayores.

En efecto, en 2009 un 64,8 por 100 de las demandas pendientes presentaba un grado de ocupabilidad bajo y medio. De las correspondientes sólo a personas desempleadas, que representaban el 74 por 100 del total de las demandas pendientes, el 13,7 por 100 de los parados registrados presentaba un grado de ocupabilidad muy bajo, el 26,4 por 100 bajo, el 37,1 por 100 medio y tan sólo un 22,8 por 100 un grado de ocupabilidad alto (cuadro II-22). Por tanto, 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, 42,7 por 100, y especialmente en los mayores de 45 años, que a finales de año llegaban al 58 por 100. Por nivel de estudios, se observa que el grado de ocupabilidad mejora ligeramente al aumentar el nivel educativo de forma que los desempleados sin estudios o con estudios primarios tienen mayoritariamente un grado bajo frente a los que han continuado su formación después de la educación secundaria. Así, en principio conforme mayor es el nivel educativo, mayor es el grado de empleabilidad. A tenor de los datos disponibles, los sectores de origen no condicionarían el grado de ocupabilidad.

No obstante, cabe preguntarse por la eficacia de este indicador en la actual coyuntura de cara a conocer de forma más clara el perfil social de la población desempleada y facilitar así las intervenciones de los servicios públicos de empleo. Quizá sería conveniente completar las variables de la que está compuesto, adaptándolo así a un contexto económico bien distinto al existente cuando se diseñó, atendiendo tanto al sector o actividad de la trayectoria profesional como al nivel y tipo de cualificación con que se cuenta.

Programa de Fomento de Empleo

Sin considerar las medidas anti-crisis entre las que se incluyen nuevas bonificaciones y que se analizarán posteriormente, el programa de Fomento de Empleo vigente es el establecido en la Ley 43/2006[42], que respondía en su mayor parte al objetivo de impulsar la contratación indefinida, mediante bonificaciones desde el inicio de la relación de trabajo, desincentivando indirectamente el

41. 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 3 y percepción del subsidio de mayores de 52 años o beneficiario del programa de Renta Activa de Inserción) permite establecer cuatro grados de ocupabilidad (muy bajo, bajo, medio y alto), entendida como probabilidad de salida del desempleo en función del cumplimiento de estos criterios.

42. Para un mayor detalle véase Memoria CES 2006 y 2007, capítulo II.1.

CUADRO II-22. OCUPABILIDAD DE LAS DEMANDAS PENDIENTES DE EMPLEO, 2009
(Porcentaje de parados registrados. Datos a final de año)

		En valor absoluto	Muy baja	Baja	Media	Alta
Demandas de empleo pendientes		**5.325.731**	**13,19**	**27,83**	**36,92**	**22,06**
Situación de los demandantes						
Demandantes parados		3.923.603	13,72	26,37	37,11	22,80
Demandantes no parados		1.402.128	11,71	31,90	36,39	20,00
Con disponibilidad limitada		140.379	18,22	29,04	32,65	20,08
Con relación laboral		266.069	5,63	38,62	37,67	18,07
TEASS		140.376	15,08	35,45	35,73	13,75
Ocupados		685.874	12,89	28,64	36,23	22,23
Otros no ocupados		111.454	10,12	34,26	38,51	17,11
Demandan empleos específicos		57.976	4,63	33,39	39,05	22,93
Distribución de demandantes parados						
Sexo	Hombres		11,76	27,60	36,78	23,86
	Mujeres		14,63	28,06	37,06	20,25
Menores de 25 años	Total		2,78	24,27	43,67	29,28
	Hombres		2,24	24,18	43,23	30,35
	Mujeres		3,51	24,39	44,28	27,82
25-45 años	Total		6,07	25,81	40,89	27,23
	Hombres		4,64	24,83	40,73	29,80
	Mujeres		7,59	26,84	41,05	24,52
Mayores de 45 años	Total		29,92	28,00	28,72	13,36
	Hombres		26,61	27,56	30,35	15,47
	Mujeres		33,11	28,42	27,15	11,33
Nivel de estudios	Sin estudios		19,56	30,58	33,91	15,95
	E. Primarios		18,96	29,79	33,94	17,30
	E. Secundarios		13,46	26,26	37,62	22,67
	Postsecundarios		5,94	20,55	39,52	33,99
Sectores	Agricultura		12,72	25,47	38,72	23,08
	Industria		18,16	27,93	33,67	20,24
	Construcción		12,08	27,38	37,66	22,88
	Servicios		12,87	24,57	38,11	24,45
	Sin empleo anterior		17,41	35,27	33,26	14,06

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, SISPE, *Estadística de demandantes de empleo, puestos de trabajo y colocaciones.*

recurso a la contratación temporal como vía de entrada. Sin embargo, la coyuntura del mercado de trabajo ha trastocado estos objetivos, ya que al analizar las bonificaciones a la contratación con datos a final de año (cuadro II-23), se observa que habiéndose reducido a cerca de la mitad el número de contratos bonificados respecto a la tendencia de los años anteriores, el número de contratos temporales se mantuvo. Así, en 2009 un total de 441.393 contratos fueron objeto de bonificación, de los que el 28,8 por 100 fueron contratos temporales. Por modalidades de contratación, del conjunto de contratos indefinidos, el mayor porcentaje se concentró en los de fomento de la contratación, que supusieron un 57,7 por 100, seguidos de los contratos

CUADRO II-23. CONTRATOS BONIFICADOS EN 2009 ACOGIDOS A LA LEY 43/2006

(Datos acumulados a final de año)

Total de contratos	Contratos indefinidos								Contratos temporales		Total	
	Contratos indefinidos ordinarios		Contratos indefinidos de fomento		Minusválidos		Conversiones en indefinido					
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Según colectivos de fomento de contratación indefinida												
Mayores 45 años			56.600	*31,2*							56.600	*12,8*
Personas con discapacidad			2.324	*1,3*	6.250	*78,5*					8.574	*1,9*
Jóvenes varones 16-30 años			105.089	*58,0*							105.089	*23,8*
Mujeres desempleadas u ocupadas con menor índice de empleo			3.944	*2,2*							3.944	*0,9*
Desempleados inscritos 6 o más meses			13.260	*7,3*							13.260	*3,0*
Conversiones a indenifido							40.242	*74,6*			40.242	*9,1*
Otros colectivos	70.991	*100,0*			1.716	*21,5*	13.682	*25,4*	127.295	*100,0*	213.684	*48,4*
Según colectivos objeto de bonificación												
Desempleados con cargas familiares	9.868	*13,9*	5.596	*3,1*							15.464	*3,5*
Mujeres desempleadas u ocupadas con menor índice de empleo	40.264	*56,7*	39.211	*21,6*							79.475	*18,0*
Mujeres contratadas en los 24 meses siguientes al alumbramiento	1.044	*1,5*	697	*0,4*							1.741	*0,4*
Desempleados inscritos 6 o más meses	1.539	*2,2*	5.614	*3,1*							7.153	*1,6*
Desempleados mayores de 45 años	5.463	*7,7*	42.883	*23,7*					95	*0,1*	48.441	*11,0*
Jóvenes de 16-30 años	6.548	*9,2*	47.331	*26,1*			364	*0,7*			54.243	*12,3*
Maternidad, adopción y acogimiento									67.657	*53,1*	67.657	*15,3*
Personas con discapacidad	751	*1,1*	1.978	*1,1*	7.966	*100,0*	3.219	*6,0*	35.950	*28,2*	49.864	*11,3*
Trabajadores en riesgo de exclusión social	160	*0,2*	100	*0,1*					1.171	*0,9*	1.431	*0,3*
Trabajadores en empresas de inserción	14	*0,0*	16	*0,0*					837	*0,7*	867	*0,2*
Conversión a indefinido acogido a bonificación							25.138	*46,6*			25.138	*5,7*
Otros colectivos	5.340	*7,5*	4.232	*2,3*					21.585	*17,0*	31.157	*7,1*
No bonificados			33.559	*18,5*			25.203	*46,7*			58.762	*13,3*
Total	**70.991**	*100,0*	**181.217**	*100,0*	**7.966**	*100,0*	**53.924**	*100,0*	**127.295**	*100,0*	**441.393**	*100,0*

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, SISPE, *Estadística de contratos.*

ordinarios con un 22,6 por 100. Por su parte, las conversiones se redujeron sustancialmente hasta los 53.924 contratos, un 17,2 por 100 del total y ello a pesar de que las bonificaciones en contratación indefinida por conversión tenían una duración prevista de tres años que incluía las realizadas en 2009[43], y que antes de la crisis se pensaba que se mantendrían elevadas, incluso en 2009.

Con el fin de favorecer la incorporación laboral de algunos colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo, el programa de fomento del empleo estableció bonificaciones en función de la pertenencia a dichos colectivos. A este respecto, se han visto beneficiados por este tipo de contrataciones de forma mayoritaria las mujeres, los jóvenes entre 16 y 30 años y los mayores de 45. Los datos también reflejan el efecto de las nuevas bonificaciones adoptadas en el año[44].

Por último, también cabe destacar las bonificaciones para la contratación de trabajadores en empresas de inserción, recogidas en la Ley 44/2007, para la regulación del Régimen de las empresas de inserción, con el objetivo de compensar los sobrecostes laborales por la menor productividad de estas personas. En este caso, se realizaron 867 contrataciones, en su mayoría de carácter temporal.

Durante 2009 continuó la elaboración del Catálogo Nacional de Cualificaciones, que identifica cuáles son las más significativas en los distintos sectores productivos debiendo incluirse en los programas de formación profesional del ámbito educativo y/o laboral. Hasta el momento, se ha publicado un total de 441 cualificaciones, habiéndose concentrado las nuevas cualificaciones aprobadas este año en los sectores marítimo-pesquero, industrias extractivas, madera, mueble y corcho, artes gráficas e imagen y sonido (cuadro II-24).

Acreditación de la formación

En esta misma línea, tras haber regulado en 2008 los certificados de profesionalidad[45], que acreditan las distintas cualificaciones establecidas en el Catálogo Nacional, y a los que se podrá acceder a través de la formación para el empleo, a lo largo de 2009, se aprobó mediante Real Decreto el establecimiento de numerosos certificados de profesionalidad de distintas familias profesionales, que quedaban así incluidos en el repertorio nacional de certificados de profesionalidad. La elaboración y actualización de estos certificados de profesionalidad se realiza a partir de las cualificaciones incorporadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones.

Por último, en 2009 se aprobó el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, que daba cumplimiento a uno de los fines que debía perseguir el Sistema Nacional de

43. 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.

44. Veáse el apartado siguiente para un análisis más detallado de las medidas de empleo adoptadas en respuesta a la crisis.

45. Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad.

CUADRO II-24. 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	18
4. Química	22	17. Textil, confección y piel	41
5. Imagen personal	14	18. Artes gráficas	21
6. Sanidad	8	19. Imagen y sonido	18
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. Hosteleria y turismo	21
12. Transporte y mantenimiento de vehículos	16	25. Actividades físicas y deportivas	10
13. Industrias extractivas	18	26. Artes y Artesanía	–

Fuente: elaboración propia a partir del http://www.mepsyd.es/educa/incual/ice_CualCatalogo.html.

Cualificaciones y formación profesional tal y como había recogido la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la formación profesional, y que se refería a la evaluación y acreditación oficial de la cualificación profesional cualquiera que hubiera sido la forma de su adquisición.

A través de este Real Decreto se establecía el procedimiento y los requisitos para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación, determinando un procedimiento único, tanto para el ámbito educativo como para el laboral, así como los efectos de esa evaluación y acreditación de competencias.

Formación e inserción de desempleados

En relación con la formación[46], las medidas para reforzar la adaptabilidad y reinserción de los trabajadores en situación de desempleo y mejorar la empleabilidad de los que están trabajando han sido una constante a lo largo de 2009, habiendo aumentado la dotación presupuestaria para este tipo de medidas. A este respecto, el Plan extraordinario de orientación, formación profesional e inserción laboral puesto en marcha en 2008 permitía establecer medidas formativas complementarias a las ya existentes.

46. Cabe recordar los tres tipos vigentes: "formación de demanda" (acciones formativas de las empresas y permisos individuales de formación en respuesta a las necesidades específicas de formación planteadas por las empresas y sus trabajadores); "formación de oferta" (planes de formación dirigidos a ocupados y acciones sobre desempleados con el fin de mejorar sus capacitaciones y cualificaciones de cara a su incorporación al empleo); y "formación en alternancia con el empleo" (acciones formativas de los contratos para la formación y por los programas públicos de empleo-formación).

CUADRO II-25. FORMADOS Y COLOCADOS POR PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS, 2009

	Formación			Inserción	
Características	Alumnos formados	Alumnos formados	Alumnos contratados	Tasa de inserción	
sociodemográficas	en 2009	en 2008	en 2009	2009	2008
Sexo					
Hombre	73.907	91.885	56.054	61,00	69,59
Mujer	76.695	130.882	77.717	59,38	67,74
Edad					
< 25 años	34.628	59.758	36.949	61,83	73,8
25-45 años	93.796	130.199	83.125	63,84	71,0
> 45 años	22.178	32.810	13.697	41,75	49,1
Nivel de estudios					
Sin estudios	683	920	404	43,91	48,9
ISCED 1 y 2	77.060	116.790	67.663	57,94	66,8
ISCED-3	36.089	54.561	32.959	60,41	68,7
ISCED-4	17.672	23.514	15.600	66,34	74,6
ISCED-5	19.028	26.888	17.095	63,58	31,3
ISCED-6	70	94	50	53,19	60,6
Total	150.602	222.767	133.771	60,05	68,5

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, Observatorio Ocupacional.

A este respecto, 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 150.602 en el año 2009, de los que un 51 por 100 fueron mujeres (cuadro II-25). El número de alumnos formados se redujo de forma importante respecto a 2008, en 100.000 personas menos. La situación del mercado de trabajo ha provocado que cambiase el perfil sociodemográfico del alumnado, en términos de edad, concentrándose en un 62,3 por 100 en las personas entre 25 y 45 años frente al 55,3 que supuso el año anterior, mientras que la de los jóvenes ha disminuido, alcanzando al 23 por 100 del total. En relación al nivel de formación, el 51 por 100 de los participantes tenían un nivel de formación bajo.

Para determinar la eficacia de la actividad formativa en términos de inserción de los trabajadores, se analizan los resultados de los alumnos formados en 2008 en términos de su inserción hasta diciembre de 2009. Así, del total de alumnos que iniciaron y concluyeron la formación en 2008, el 60,1 por 100 encontró empleo durante el año 2009, lo que supuso ocho puntos menos que el año anterior y que ponía de manifiesto la dificultad de incorporarse al mercado de trabajo en el contexto actual. Por tramos de edad, como es lógico, los jóvenes y, especialmente, los mayores de 45 años encuentran mayores dificultades de inserción; en este último grupo, la tasa de inserción se situó en el 41,8 por 100.

En cuanto al sector de actividad, el 71,6 por 100 de los alumnos formados correspondió al de servicios, el 22,6 por 100 al industrial, el 4,4 por 100 al de la construcción y el 1,3 por 100 al agrario (cuadro II-26). De los 107.851 alumnos del sector servicios,

CUADRO II-26. FORMADOS Y COLOCADOS POR FAMILIA PROFESIONAL, 2008

	Formación			Inserción	
	Alumnos formados	Alumnos formados	Alumnos contratados	Tasa de inserción	
Sector/Familia profesional	en 2009	en 2008	en 2009	2009	2008
Servicios	**107.851**	**170.741**	**102.729**	**60,17**	**68,3**
Actividades físicas y deportivas	1.126	1.676	1.237	73,81	80,6
Administración y gestión	31.872	53.169	31.324	58,91	67,2
Comercio y *marketing*	5.686	7.549	4.801	63,60	77,6
Imagen personal	3.031	4.134	2.192	53,02	65,9
Informática y comunicaciones	23.304	39.323	19.674	50,03	58,1
Sanidad	11.349	15.335	10.155	66,22	72,5
Seguridad y medio ambiente	1.369	2.015	1.571	77,97	82,8
Servicios socio culturales y a la comunidad	9.840	17.887	11.716	65,50	71,1
Transporte y mantenimiento de vehículos	12.423	19.213	13.693	71,27	80,5
Hostelería y turismo	7.851	10.440	6.366	60,98	70,6
Industria	**33.983**	**40.297**	**23.996**	**59,55**	**70,1**
Artes y artesanía	784	1.266	506	39,97	43,0
Electricidad y electrónica	6.235	7.088	4.174	58,89	72,4
Energía y agua	3.523	3.052	1.962	64,29	75,7
Fabricación mecánica	7.271	6.676	4.504	67,47	82,3
Imagen y sonido	2.333	2.739	1.701	62,10	73,2
Industrias alimentarias	1.965	2.938	1.867	63,55	70,9
Industrias gráficas	7.074	10.621	5.764	54,27	64,4
Industrias químicas	827	862	643	74,59	77,8
Industrias textiles, confección y piel	476	707	273	38,61	51,7
Industrias de la madera, mueble y corcho	1.109	1.295	615	47,49	57,1
Industrias extractivas	292	270	209	77,41	67,2
Instalación y mantenimiento	2.035	2.739	1.758	64,18	75,5
Vidrio y cerámica	59	44	20	45,45	74,5
Construcción	**6.593**	**8.319**	**5.088**	**61,16**	**69,2**
Edificación y obra civil	6.593	8.319	5.088	61,16	69,2
Agrario	**2.031**	**3.222**	**1.879**	**58,32**	**63,3**
Agraria	2.008	3.151	1.838	58,33	63,0
Marítimo-pesquera	23	71	41	57,75	75,4
Otro	**144**	**188**	**79**	**42,02**	**53,0**
Formación complementaria	144	188	79	42,02	53,0
Total	**150.602**	**222.767**	**133.771**	**60,05**	**68,5**

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, Observatorio Ocupacional.

dos terceras partes se formaron en las ramas de administración y gestión, informática y comunicaciones, y transporte y mantenimiento de vehículos. Atendiendo a la inserción del conjunto de sectores, todos presentaron niveles de inserción en torno a la media, pero inferiores a las del año anterior.

Las mejores tasas de inserción se dieron en las ramas de actividades físicas y deporte, seguridad y medio ambiente y transporte, si bien tan sólo en esta última se habían

CUADRO II-27. FORMACIÓN PARA EL EMPLEO, 2007-2009

		2007	2008[p]	2009[a]
Formación de demanda				
Participantes formados		1.562.710	1.998.458	2.421.153
Financiación				
Crédito asignado		464.045.175	575.188.943	676.613.925
Crédito dispuesto		315.814.379	390.036.809	463.600.415
Media de horas de formación		28,0	27,0	27,8
Empresas formadoras		137.038	201.004	293.460
Tasa de cobertura[b]		**8,4**	**12,1**	**19,1**
Participantes en formación de oferta				
Dirigida a ocupados	oferta estatal	598.868[c]	1.280.571[c]	675.000
	oferta autonómica			675.000
	INAP			650.000
Dirigida prioritariamente a desempleados				300.000
Total formación				
Participantes formados		2.161.578	3.279.029	4.721.153
Tasa de cobertura ocupados[e]		—	—	19,0

(a) Avance; (p) Previsiones.
(b) Porcentaje de participantes formados en la iniciativa de demanda sobre asalariados del sector privado.
(c) Incluidos participantes desempleados. Se estima que con cargo a la convocatoria bienal 2007-2008 se formarán 82.000 trabajadores desempleados.
(e) Participantes formados excluyendo los desempleados de la iniciativa de oferta sobre total ocupados (excepto sector público), según la *Encuesta de Población Activa,* media anual, INE.
Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

concentrado más del 20 por 100 de los alumnos formados. Las ramas de administración y gestión e informática y comunicaciones, que concentraban conjuntamente más del 50 por 100 de alumnos formados, tuvieron una inserción más baja que la media, respectivamente, un 58,9 y un 50,0 por 100. Entre las ramas industriales destaca la mayor tasa de inserción de industrias químicas y extractivas, superior al 74 por 100, si bien en las ramas que concentran mayor número de alumnos, industrias gráficas y electricidad y electrónica, las tasas de inserción fueron inferiores a la media del sector.

Formación de demanda

Por su parte, con datos de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, la formación de demanda alcanzó en 2009 a un total de 2.421.153 personas, lo que unido a los 2.300.000 participantes en formación de oferta (estatal, autonómica, INAP y desempleados), dio como resultado un total de 4.751.153 beneficiarios de acciones formativas (cuadro II-27). Por lo que respecta a la formación de demanda, a pesar del aumento de la financiación respecto al año anterior (17,6 por 100 en el crédito asignado y 19,1 por 100 en el dispuesto) y de la tasa de cobertura (hasta el 19,1 por 100 del total de empresas), el peso económico y presupuestario de la formación en relación al total de políticas activas continúa siendo significativamente menor en España que en el promedio de la Unión Europea.

CUADRO II-28. PARTICIPANTES EN ACCIONES DE FORMACIÓN DE DEMANDA POR TIPO DE ACCIÓN FORMATIVA Y TAMAÑO DE LA EMPRESA, 2008-2009

	2008		2009	
	Participantes formados		Participantes formados	
Acciones formativas	Número	%	Número	%
Género				
Hombre	1.124.608	56,3	1.377.945	56,9
Mujer	873.627	43,7	1.043.208	43,1
Tipo de acción	0,0			
Genérica	1.205.263	60,3	1.399.766	57,8
Específica	793.195	39,7	1.021.387	42,2
Modalidad de impartición				
Presencial	1.265.955	63,3	1.460.703	60,3
A distancia	291.951	14,6	397.079	16,4
Mixta	325.536	16,3	376.721	15,6
Teleformación	115.016	5,8	186.650	7,7
Nivel de la formación				
Básico	811.807	40,6	1.039.320	42,9
Medio/Superior	1.186.651	59,4	1.381.833	57,1
Por tamaño de la empresa				
1 a 5 trabajadores	113.485	5,7	190.006	7,8
6 a 9 trabajadores	53.990	2,7	79.512	3,3
10 a 49 trabajadores	294.686	14,7	391.141	16,2
50 a 249 trabajadores	383.029	19,2	448.334	18,5
250 a 999 trabajadores	313.125	15,7	345.730	14,3
> 1.000 trabajadores	839.465	42,0	966.430	39,9
Total	1.998.458	100,0	2.421.153	100,0

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

Por lo que se refiere estrictamente a la formación de demanda, el número de participantes aumentó un 21,2 por 100 frente al año anterior, siendo el tipo de formación predominante genérica, con un peso cada vez mayor de la formación específica, de nivel medio o superior (cuadro II-28). Además, aunque la formación se realiza en su mayoría presencialmente, tienen cada vez más peso otras opciones formativas, como la teleformación, la formación a distancia o la formación mixta. En cuanto al perfil sociodemográfico de los 2.451.153 beneficiarios de 2009, éste no se vio significativamente alterado respecto a años previos, siendo en su mayoría varones, entre los 26 y 45 años (más del 70 por 100), con educación secundaria (un tercio), y siendo hasta un 45 por 100 trabajadores cualificados. En función del tamaño de la empresa, la mayoría de los participantes (40 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. Por su parte, el número de empresas formadoras se ha incrementado en un 46 por 100 hasta situarse en 293.460 empresas, siendo casi el 92,4 por 100 empresas de menos de 50 trabajadores (cuadro II-29).

CUADRO II-29. EMPRESAS FORMADORAS POR TAMAÑO, SECTOR Y CRÉDITO, 2008-2009

	2008				2009			
Empresas formadoras	Nº de empresas	%	Crédito asignado[a]	Crédito disponible[b]	Nº de empresas	%	Crédito asignado[a]	Crédito disponible[b]
Por tamaño de la empresa								
1 a 5 trabajadores	93.997	46,8	40.883.881	34.271.314	158.382	54,0	69.203.523	59.686.974
6 a 9 trabajadores	27.284	13,6	19.470.396	13.776.493	40.167	13,7	29.289.400	20.805.742
10 a 49 trabajadores	58.348	29,0	113.235.023	67.187.314	72.693	24,8	136.488.586	88.125.663
50 a 249 trabajadores	16.972	8,4	132.838.156	79.700.593	18.371	6,3	148.519.848	92.051.556
250 a 999 trabajadores	2.866	1,4	89.390.084	59.346.152	3.025	1,0	98.437.037	62.790.150
> 1.000 trabajadores	704	0,4	179.388.958	135.592.009	736	0,3	194.672.854	140.140.489
Por sector de actividad								
Agricultura	2.095	1,0	8.666.339	2.866.112	3.391	1,2	5.251.019	3.644.190
Industria	42.948	21,4	158.492.716	102.956.386	41.961	14,3	162.451.120	103.657.340
Construcción	32.692	16,3	62.730.322	39.332.920	47.927	16,3	78.825.458	51.087.992
Comercio	35.366	17,6	71.970.777	53.748.770	67.741	23,1	109.276.880	80.606.760
Hostelería	16.185	8,1	26.083.389	18.284.226	30.981	10,6	42.419.680	26.239.574
Otros servicios	64.450	32,1	229.621.785	161.108.243	101.459	34,6	278.389.767	198.364.558
Total[c]	201.030	100,0	575.260.267	390.036.809	293.460	100,0	676.613.925	463.600.415

(a) 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.
(b) Diferencia entre crédito asignado y dispuesto.
(c) 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.

1.3.2. Medidas extraordinarias: balance de los primeros resultados

Como ya se había señalado en la anterior edición de esta Memoria, desde 2008 el Gobierno ha venido adoptando algunas medidas de carácter extraordinario para hacer frente a la situación de crisis en el mercado de trabajo. En aquel momento, las medidas adoptadas se habían limitado a reforzar el papel de las políticas activas con la puesta en marcha del Plan Extraordinario de medidas de orientación, formación e inserción profesional, que supuso la contratación de orientadores y el establecimiento de subvenciones para la búsqueda de empleo y para favorecer la movilidad geográfica, así como algunas medidas de fomento del empleo como las bonificaciones por contratación de desempleados con cargas familiares, o del autoempleo al aumentar el porcentaje de capitalización de la prestación por desempleo[47].

Adicionalmente a estas primeras medidas de carácter más o menos aislado, y ante el agravamiento del panorama laboral y el rápido e intenso aumento del desempleo, en 2009 gran parte de los esfuerzos se dirigieron a adoptar medidas en el ámbito laboral, a la vez que se seguían introduciendo decisiones fiscales y financieras, así como actuaciones específicas de carácter sectorial.

Este conjunto de medidas (cuadro II-30) se enmarcan en el Plan E, que recoge un elenco de actuaciones muy amplio y heterogéneo, mayoritariamente de carácter coyuntural y dirigidas a luchar contra la crisis y paliar sus efectos más negativos sobre los hogares, las empresas y determinados sectores de actividad[48]. De ahí que muchas de ellas se hayan orientado directamente al ámbito laboral con distintas finalidades: el mantenimiento o la creación de empleo, el fomento del autoempleo, la mejora de las políticas activas, el refuerzo de la dotación financiera y de plantilla de los servicios públicos de empleo o la protección de los desempleados. Otras medidas de carácter más económico, como las de refuerzo de la actividad y competitividad en sectores y empresas, también tendrían, aunque de manera indirecta, un efecto muy destacado sobre el empleo.

Medidas con impacto principal en el ámbito laboral

De entre todas las medidas del primer tipo adoptadas a lo largo del año, destacan el paquete adoptado en marzo de 2009, que luego se materializó en la Ley 27/2009[49], y la puesta en marcha del Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción.

Algunas de estas medidas estaban dirigidas (según se dijo ya en el apartado anterior) específicamente a trabajadores afectados por ERE, con la finalidad principal de favorecer la regulación temporal de empleo, en lugar de la extinción de contratos, además de

47. Para un mayor detalle del conjunto de medidas adoptadas en 2008, véase Memoria CES 2008, capítulo II.3.2.

48. El contenido del Plan E en sentido amplio está recogido en esta Memoria, capítulo I.3.1, si bien las medidas adoptadas se detallan en los epígrafes correspondientes de esta Memoria.

49. Las medidas se analizaron y valoraron en el marco del diálogo social, y aunque no contaron con el respaldo total de los interlocutores sociales, sí hubo coincidencia en la necesidad de ponerlas en marcha con carácter urgente. Véase en esta Memoria, capítulo II.2.1.2.

CUADRO II-30. MEDIDAS ADOPTADAS FRENTE A LA CRISIS CON IMPACTO EN EL MERCADO LABORAL

Tipo	Medidas		Normas	Periodo de aplicación
Medidas económicas con impacto en el mercado de trabajo	Medidas en materia tributaria, financiera y concursal (modifica la Ley concursal para facilitar la refinanciación de las empresas y mejorar la posición jurídica de los trabajadores).		RD-Ley 3/2009, de 27 de marzo	2009-permanente
	Medidas de saneamiento de deudas de entidades locales con empresas y autónomos.		RD-Ley 5/2009, de 24 de abril	
	Creación del Fondo Estatal para la Inversión Local.		RD-Ley 9/2008, de 28 noviembre	2009
	Creación del Fondo Especial para la Dinamización de la Economía y el Empleo		RD-Ley 9/2008, de 28 noviembre	2009
	Creación del Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local.		RD-Ley 13/2009, de 26 de octubre	2010
	Ayudas a la competitividad de algunos sectores o planes específicos sectoriales.			
Medidas para el mantenimiento del empleo	Mejoras en el tratamiento de los ERE.	Autorización para que los trabajadores que hayan perdido el empleo a causa de un ERE puedan trabajar sin perder los beneficios del ERE, mediante modificación de la regulación del convenio especial con la Seguridad Social en determinados ERE.	RD-Ley 2/2009, de 6 de marzo Ley 27/2009, de 30 de diciembre	2009-permanente
		Bonificación del 50% en cotizaciones hasta 6 meses, por trabajadores afectados por ERE de suspensión o reducción de jornada.	RD-Ley 2/2009, de 6 de marzo Ley 27/2009, de 30 de diciembre	oct. 2008-2009 oct. 2008-2010
	Medidas económicas con compromiso de mantenimiento del empleo	Deducción fiscal a pymes y autónomos que mantengan o aumenten el empleo: reducción de 5 puntos del tipo del Impuesto de Sociedades durante 3 años.	Ley 26/2009, de 23 de diciembre	2009-2011
		Libertad de amortización para activos nuevos en el Impuesto de Sociedades con compromiso de mantenimiento del empleo.		2009-2012
		Condiciones especiales para el aplazamiento de pago de cotizaciones a la Seguridad Social para empresas con problemas de liquidez que se comprometan al mantenimiento del empleo.		2009
	Trabajadores con discapacidad	Ampliación transitoria de las subvenciones por mantenimiento de empleo en los centros especiales de empleos hasta el 75% del SMI.	Ley 27/2009, de 30 de diciembre	julio 2009-dic. 2010 ó 2011 en trabajadores con especiales dificultades
Medidas de impulso a la contratación laboral	Contratación indefinida	Bonificación del 100% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contratación indefinida de desempleados perceptores de prestaciones por desempleo, durante un máximo de tres años.	RD-Ley 2/2009, de 6 de marzo Ley 27/2009, de 30 de diciembre	marzo-dic. 2009 marzo 2009-dic. 2010
		Bonificación del 50% a los autónomos por la primera contratación indefinida de un desempleado como asalariado.	RD 1300/2009, de 31 de julio	2009
		Bonificación de 1.500 euros para contratación indefinida de desempleados con cargas familiares.	RD 1975/2008, de 28 de noviembre	nov. 2008-2010
		Bonificaciones del 100% por contratación indefinida o temporal de trabajadores con discapacidad contratados por un centro especial de empleo, aplicable también en el caso de conversiones.	Ley 27/2009, de 30 de diciembre	dic. 2010-permanente
	Contratación a tiempo parcial	Aumento de la bonificación de la contratación a tiempo parcial un 30% más que la jornada pactada, sin superar el 100%.	RD-Ley 2/2009, de 6 de marzo Ley 27/2009, de 30 de diciembre	marzo 2009-permanente
		Ampliación de la bonificación por contratación a tiempo parcial del Programa de Fomento de empleo a los trabajadores a tiempo parcial con jornadas muy reducidas (inferiores a 1/3 de jornada a tiempo completo).	RD-Ley 2/2009, de 6 de marzo Ley 27/2009, de 30 de diciembre	marzo 2009-permanente

Tipo	Medidas		Normas	Periodo de aplicación
Medidas de estímulo al trabajo autónomo y cooperativo		Mejora del acceso y abono de la prestación por desempleo en modalidad de pago único para establecerse como autónomo o socios en cooperativas y sociedades laborales.	RD 1300/2009, de 31 de julio	2010
		Aumento del porcentaje de capitalización de la prestación por desempleo hasta el 80% para los beneficiarios hombres hasta 30 años y mujeres hasta 35.	RD 1975/2008, de 28 de noviembre RD 1300/2009, de 31 de julio	dic. 2008-permanente
Políticas activas de empleo (reinserción laboral)	Orientación, formación e inserción	Contratación de 1.500 orientadores para el reforzamiento de las oficinas de empleo (Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral).	RD-Ley 2/2008, de 21 de abril	2008-agosto de 2009
		Habilitación al Gobierno para la aprobación de prórroga durante dos años del Plan extraordinario de orientación, formación profesional e inserción laboral.	RD-Ley 2/2009, de 6 de marzo Ley 27/2009, de 30 de diciembre	
		Prórroga de la contratación de 1.500 orientadores del Plan extraordinario.	Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril de 2009	sept. de 2009, 2010 y 2011
		Subvención para la búsqueda de empleo y para facilitar la movilidad geográfica (Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral).	RD-Ley 2/2008, de 21 de abril	hasta agosto de 2009
		Participación en Itinerarios activos de inserción laboral para los perceptores de la prestación por desempleo extraordinaria (PRODI).	RD-Ley 10/2009, de 13 agosto Ley 14/2009, de 11 de noviembre	agosto 2008-febrero de 2009
		Prórroga PRODI.	RD 133/2010, de 12 de febrero	febrero 2009-agosto 2010
	Mejora de empleabilidad	Formación de titulados universitarios en situación de desempleo perceptores de prestación 25-40 años (financiación de matrícula para estudios de máster en universidades públicas.	Orden EDU/2278/2009, de 13 de agosto	2009
	Reorganizar y adecuar las políticas activas de empleo	Plan de empleo 2009 en trabajos de utilidad social, con el objetivo de favorecer la empleabilidad de 100.000 desempleados a través de su contratación para realizar obras o servicios de interés colectivo y participación en acciones formativas.		
	Mejoras en el Servicio Público de Empleo	Aumento plantilla para el reconocimiento de prestaciones, simplificación administrativa e implantación del portal telemático de los servicios públicos de empleo.		2008-2009
Protección por desempleo		Reposición del derecho a la prestación por desempleo a trabajadores afectados por ERE de suspensión o reducción de jornada.	RD-Ley 2/2009, de 6 de marzo Ley 27/2009, de 30 de diciembre	oct. 2008-2011 oct. 2008-2012
		Eliminación del periodo de espera para ser beneficiario del subsidio por desempleo.	RD-Ley 2/2009, de 6 de marzo Ley 27/2009, de 30 de diciembre	marzo 2009-dic. 2009 marzo 2010-dic. 2010
	Programa temporal de protección por desempleo e inserción (PRODI)	Ampliación temporal de la protección por desempleo a trabajadores desempleados que hayan agotado prestaciones y subsidios con una prestación por desempleo extraordinaria del 80% del IPREM durante un máximo de 6 meses.	RD-Ley 10/2009, de 13 agosto Ley 14/2009, de 11 de noviembre	agosto 2008-febrero de 2009
		Prórroga PRODI.	RD 133/2010, de 12 de febrero	febrero 2009-agosto 2010
	Suplementos de créditos	Transferencias al SPEE para garantizar la cobertura de las prestaciones sin necesidad de incurrir en déficit.	RD-Ley 8/2009, de 12 de junio	2009

Fuente: elaboración propia.

mejorar la protección social de estos trabajadores. Además, en el mismo Real Decreto se recogió la eliminación del periodo de espera de un mes tras el agotamiento de la prestación contributiva para percibir el subsidio y se introdujeron nuevas bonificaciones para fomentar la contratación indefinida de trabajadores desempleados y la contratación a tiempo parcial.

Posteriormente, la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de Medidas urgentes para el mantenimiento y fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas[50], amplió el plazo de vigencia de algunas de las medidas adoptadas e incorporó un capítulo adicional con dos actuaciones dirigidas a impulsar la empleabilidad de los trabajadores con discapacidad. Con ello se trataba de mitigar los efectos que la crisis estaba teniendo sobre los centros especiales de empleo, y en consecuencia, sobre las perspectivas de creación y mantenimiento de empleo en este colectivo. Asimismo, en las disposiciones adicionales a la norma se recogían algunos mandatos al Gobierno para desarrollar actuaciones concretas en distintos ámbitos del mercado laboral relacionados con los programas de fomento de empleo, las empresas de intermediación, el empleo de los jóvenes, la formación o, en general, las políticas activas.

El Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción[51] amplió, por su parte, la cobertura a los trabajadores desempleados que hubiesen agotado la prestación o el subsidio de desempleo y careciesen de otras rentas, al regular una prestación por desempleo extraordinaria. Esta medida trataba de hacer frente a la prolongación de los periodos en desempleo y, en consecuencia, al agotamiento de la protección. El programa también incluía medidas para fomentar la inserción laboral de los colectivos afectados, mediante su participación en itinerarios activos de inserción para el empleo, quedando así vinculados los objetivos de protección social y reinserción laboral.

La tramitación en las Cortes de esta norma dio lugar a la Ley 14/2009, de 11 de noviembre, que incorporó algunas novedades en el programa. De ellas, la más destacada es la ampliación del volumen de potenciales beneficiarios, al extender la aplicación a los trabajadores que hubieran agotado las prestaciones por desempleo desde el 1 de enero de 2009, y no sólo desde el 1 de agosto como se había recogido en el Real Decreto-Ley. También incluyó una habilitación al Gobierno para prorrogar el programa por periodos de seis meses, en función de las disponibilidades presupuestarias, las perspectivas económicas y la situación de desempleo[52].

También se adoptaron medidas urgentes de empleo destinadas a los trabajadores autónomos y a las cooperativas y sociedades laborales. Así, se suprimió la limitación

50. El Congreso de los Diputados convalidó el Real Decreto-Ley, pero dejó abierta la introducción de enmiendas en el articulado al aprobar también su tramitación como Proyecto de Ley. El resultado fue la Ley 27/2009, de 30 de diciembre.

51. Un mayor detalle sobre este Programa se recoge en el apartado dedicado a protección por desempleo; capítulo III.7.6.

52. El Real Decreto 133/2010, de 12 de febrero, establece una prórroga del programa.

temporal existente para poder utilizar el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, y por otro, el incremento desde el 60 al 80 por 100 del porcentaje de capitalización de la prestación por desempleo para el colectivo de jóvenes (varones hasta 30 años y mujeres hasta 35), con el fin de impulsar su conversión en autónomos[53]. Además, también se incluía una nueva bonificación del 50 por 100 en la cotización empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes por la contratación indefinida del primer asalariado del trabajador autónomo, durante un máximo de 24 meses y con el compromiso de mantenimiento de empleo.

Por otro lado, se prorrogó la contratación de 1.500 orientadores incorporados en las oficinas de empleo de todas las comunidades autónomas que se había aprobado en 2008 para reforzar la función de orientación a un número creciente de desempleados y para colaborar en la estabilidad profesional de las personas expuestas a su exclusión del mercado de trabajo.

Esta medida, si bien se adoptó en los momentos iniciales de la crisis y en principio tenía como vigencia el año 2008, tardó varios meses en implementarse, dado que el proceso de contratación de los orientadores y la formación específica que debían recibir se dilató en el tiempo, en parte porque al estar atribuidas las competencias de gestión a las comunidades autónomas, hasta que la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales no acordó los criterios de distribución territorial y la distribución resultante de los recursos asignados, no se pudo poner en marcha de forma efectiva. Esto ocurrió a partir de agosto de 2008, momento en el que se amplió su vigencia por un año. Posteriormente, ante el deterioro de la situación del mercado de trabajo, se prorrogó por dos años más, hasta 2011.

Medidas económicas con impacto en el empleo

Entre las medidas de carácter económico adoptadas o desarrolladas en 2009[54] cabe destacar, por su impacto en el empleo, la creación de dos fondos: el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, como continuación del Fondo Estatal de Inversión Local; y el Fondo especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo. El apoyo a la obra pública derivado de estos dos Fondos, más la dotación recogida en los presupuestos de 2009, supuso una inversión superior a los 33.000 millones de euros en 2009, y los primeros resultados en términos de empleo del Fondo de Inversión Local señalaban a finales de 2009 que se habían mantenido y creado más de 424.000 empleos, de los que el 42,6 por 100 eran nuevos contratos.

El Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local incorporaba como objetivo que las inversiones, proyectos y actuaciones financiadas contribuyesen a la sostenibilidad económica, social y ambiental. Con ello se pretendía incrementar la inversión pública en el ámbito local mediante la financiación de actuaciones generadoras de empleo en obras

53. Esta medida es resultado de la moción parlamentaria que aprobó el Plan de rescate para los trabajadores autónomos y fue acordada en la Mesa del trabajo autónomo.

54. El Real Decreto-Ley 5/2010, de 31 de marzo, amplió de 6 a 12 meses la prórroga extraordinaria para las inversiones con cargo a estos dos Fondos, dado que por causas de fuerza mayor, no imputables a la Administración, se habían producido demoras en la ejecución de muchos proyectos.

de nueva planificación y ejecución inmediatas, pero con la característica común de considerar la perspectiva de desarrollo sostenible en todas sus vertientes, esto es: medioambiental, de empleo, de apoyo a la investigación, del desarrollo tecnológico y la innovación, y económica y social. La contribución del Fondo a la sostenibilidad social se derivaría de la posibilidad de financiar gastos corrientes ocasionados en la prestación de servicios educativos y cualesquiera otros servicios sociales en el ámbito de las competencias municipales, incluidos los servicios de atención a la dependencia. La necesidad de adoptar medidas inmediatas de generación de empleo y de incentivación económica en el conjunto del territorio para hacer frente a la situación de crisis y a la destrucción de empleo llevaron a aprobar este nuevo Fondo con carácter urgente, con el objetivo de que los proyectos se pudiesen iniciar a partir de 2010.

También en el capítulo de las medidas económicas, pero con un carácter específico derivado de su orientación sectorial, cabe destacar las dirigidas a promover el mantenimiento de la actividad en los sectores de automoción, manufactureros, construcción de obra pública y residencial, turismo y transporte por carretera[55]. Asimismo, como continuación de las medidas puestas en marcha en 2008 de apoyo a los sectores del textil y confección y calzado, en 2009 se aprobaron sendos planes de apoyo para los sectores de juguetes y muebles[56]. Estos sectores se habían visto afectados negativamente, en un contexto de globalización económica, por los cambios estructurales a los que se enfrentaba el comercio mundial, situación que se había agravado con la crisis y que requería medidas de apoyo para garantizar la viabilidad a medio plazo y reforzar la competitividad frente al exterior. Estos planes de apoyo incluían medidas laborales, en algunos casos novedosas, como eran las subvenciones durante el proceso de búsqueda de empleo, para facilitar la movilidad geográfica, para favorecer la inserción laboral de los trabajadores mayores de 52 años, e incluso para mantener en búsqueda activa de empleo a trabajadores de 55 años o más.

El breve repaso anterior da cuenta de la puesta en marcha de numerosas iniciativas en materia de empleo como respuesta a la crisis. Pero no se puede obviar la escasa planificación que ha caracterizado a muchas de estas decisiones, que trataron de responder a la evolución del mercado de trabajo de forma, quizás, precipitada con medidas concretas carentes de ordenación. La puesta en marcha del Plan E a finales de 2008, más que un plan con objetivos concretos y en muchos casos cuantificados, fue un intento de sistematizar la batería de medidas aprobadas hasta el momento, agrupándolas en cinco grandes ejes de actuación: apoyo a familias, a empresas, fomento del empleo, apoyo al sistema financiero y

Primeros resultados de las medidas de empleo adoptadas

55. Para un mayor detalle, véase en esta Memoria, el capítulo I.3.2.

56. Real Decreto 1678/2009, de 13 de noviembre, por el que se establecen medidas para facilitar la adaptación laboral del sector del juguete a los cambios estructurales en el comercio mundial; Real Decreto 1679/2009, de 13 de noviembre, por el que se establecen medidas para facilitar la adaptación laboral del sector del mueble a los cambios estructurales en el comercio mundial. Véase también Memoria CES 2008, capítulo II.3.2.

modernización de la economía. De hecho, a partir de entonces las sucesivas decisiones adoptadas se han ido enmarcando en alguno de estos ejes en función de sus objetivos finales, renunciando a una programación más precisa. A ello se une que, dada la gravedad y extensión en el tiempo de la crisis, muchas de las actuaciones adoptadas inicialmente con vigencia limitada, han debido ser prorrogadas en el tiempo.

Por lo que se refiere de forma específica al ámbito del empleo y dado que las competencias en materia de políticas activas corresponde a las comunidades autónomas, se echa en falta en el Plan una mayor especificación sobre la participación de éstas en el desarrollo de algunas actuaciones. En este punto sería necesario, además, introducir criterios de evaluación, con indicadores y plazos previstos, que posibilitarían una mayor eficacia de las actuaciones.

En el momento actual sería en todo caso prematuro proceder a una evaluación de los resultados obtenidos por estas actuaciones, toda vez que la mayoría de las medidas han cursado sus primeros efectos de forma mayoritaria en 2009, y aún algunas han de desarrollarse en un plazo más largo. Pero ya hay algunos primeros resultados disponibles y resulta interesante ofrecerlos (cuadro II-31) como anticipo de una futura valoración

CUADRO II-31. AVANCE DE RESULTADOS DE ALGUNAS MEDIDAS DE EMPLEO ANTI-CRISIS

	2009	Ene.-mar. 2010	2009	Ene.-mar. 2010	2009	Ene.-mar. 2010
Medidas de respuesta a la crisis			**Contrat. indefinida**		**Contrat. temporal**	
Beneficiarios PRODI	459.141	898.015				
Contratos bonificados						
Desempleados con cargas familiares	15.464	3.955	15.464	3.955		
Mujeres	92.179	21.335	92.179	21.335		
Jóvenes varones entre 16 y 30 años	42.932	10.044	42.932	10.044		
Mayores 45 años	48.346	12.874	48.346	12.874		
Personas con discapacidad	45.025	12.108	10.695	2.843	34.330	9.265
Desempleados inscritos 6 ó más meses (PLD)	7.153	2.186	7.153	2.186		
Excluidos sociales	2.299	494	290	46	2.009	448
Interinidad	23.777	23.777				
Mayores de 52 años beneficiarios de subsidio	20	20				
Personal investigador en formación	299	299				
Sector textil	5	5				
Sector calzado	53	53				
Sector juguete	1	1				
Sector mueble	8	8				
Trabajador entre 30 y 45 años (textil y calzado)	48	48				
Beneficiarios de prestaciones	8.942	2.901	8.942	2.901		
1er trabajador de empleador autónomo	466	41	466	41		
Fondo Estatal de Inversión Local						
Personas ocupadas	424.118					
De plantilla	243.430					
Nuevos contratos	180.688					

Fuente: SPEE y Servicio de Estudios del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

del conjunto de medidas adoptadas para hacer frente a la crisis en el ámbito del empleo. Medidas que, es preciso recordar, conciernen en su planteamiento, desarrollo, ejecución y financiación, tanto a la Administración central como a las comunidades autónomas.

1.3.3. Políticas y medidas en las comunidades autónomas

En este terreno, de hecho, las comunidades autónomas mostraron en 2009 un afán de refuerzo de las medidas que venían desarrollando, y en menor medida un carácter innovador. En concreto, se reforzaron las tradicionales políticas activas, instrumentadas básicamente a través de los programas dirigidos a mejorar y fortalecer la orientación, formación e inserción, de manera paralela y complementaria a las políticas puestas en marcha desde el Gobierno en el mismo sentido. No obstante, las comunidades autónomas también aprobaron algunas otras medidas, como las dirigidas a recolocar a los trabajadores provenientes de ERE, las orientadas a crear empleo en nuevas actividades o las encaminadas a favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar.

Estas medidas de empleo, como ya venía siendo habitual, se han sustentado en diferentes pactos o acuerdos de carácter general acerca de cuestiones económicas y sociales adoptados en las comunidades autónomas, que también incluían aspectos relacionados con el empleo. En términos generales, tanto los acuerdos o pactos de las comunidades autónomas suscritos por primera vez, como las renovaciones de éstos durante 2008 y 2009, han tenido como objetivo principal la puesta en marcha de diversas medidas para contrarrestar los negativos efectos que la crisis estaba ejerciendo en la economía y en el mercado de trabajo de sus respectivos territorios, dejando en un segundo plano otros objetivos que venían contemplándose con más énfasis en ediciones anteriores, tales como la intermediación laboral y la formación[57].

Por otro lado, en los últimos años se han suscrito planes integrales de empleo entre la Administración central y algunas comunidades autónomas cuyo mercado de trabajo se caracterizaba por presentar importantes desfases respecto al resto, con el objetivo principal de potenciar y mejorar éstos tanto desde el punto de vista de la actividad como de la ocupación. Al cierre de esta edición de la Memoria, la situación era prácticamente similar a la del año anterior, ya que estos planes continuaban vigentes en Canarias, Extremadura y Castilla–La Mancha, no habiéndose renovado el Plan Integral de Empleo de Galicia 2006-2010[58]. De cara a 2010, está previsto que se aprueben planes integrales de empleo en Andalucía y Castilla y León.

57. Para un mayor detalle, véase capítulo II.2.1.2 de esta Memoria.

58. Véase a este respecto, disposición adicional decimotercera de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010.

Ejecución de políticas activas de empleo por parte de las comunidades autónomas

En 2009, las comunidades autónomas, en función de las competencias que tienen atribuidas en materia de políticas activas de empleo[59], gestionaron distintas actuaciones financiadas con fondos estatales, dirigidas a fomentar y potenciar la empleabilidad, la ocupación y el mantenimiento del empleo. Concretamente, se desarrollaron numerosas acciones de empleo y formación para favorecer la contratación, en determinados casos, a través de entidades locales, de organismos de la Administración y de entidades sin ánimo de lucro, para fomentar el autoempleo, para fomentar la contratación mediante subvenciones a los contratos y para potenciar y mejorar la orientación laboral (cuadro II-32).

Por otra parte, también las corporaciones locales pusieron en marcha, durante 2009, diferentes políticas activas de empleo, que en su mayoría fueron ejecutadas directamente por éstas y que por lo general, compartían las mismas características y objetivos que las que se habían puesto en funcionamiento en las comunidades autónomas (cuadro II-33).

En relación al Plan Extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral, cuya gestión estaba encomendada a las comunidades autónomas que tuvieran transferidas las competencias en materia de políticas de empleo, en 2009 éstas gestionaron los recursos asignados por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales. Asimismo, dada la ya citada prórroga por dos años de éste únicamente en lo que a la medida consistente en la contratación de 1.500 orientadores para el refuerzo de la red de oficinas de empleo se refería, la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales procedió a aprobar la asignación presupuestaria correspondiente a dicho Plan para el año 2010, que sería gestionada por comunidades autónomas (cuadro II-34).

Medidas propias de las comunidades autónomas

Además de las medidas anteriormente apuntadas, también se adoptaron en 2009 medidas específicas ante la crisis, en su mayoría dirigidas a paliar el rápido incremento del desempleo en los respectivos territorios. Muchas de las actuaciones se llevaron a cabo en el marco de la concertación social y en ocasiones incluían medidas más amplias dirigidas a potenciar la actividad económica regional. La mayoría de las comunidades autónomas ha adoptado diferentes medidas en este ámbito, con un alcance muy variado tanto por su contenido como por

59. 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.

CUADRO II-32. PRINCIPALES POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO*

Medidas/CCAA	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	C. y Léon	C.-La Mancha	Cataluña	C. Valenciana	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	P. Vasco	La Rioja	Dot. aprox. (M. €)
Empleo y formación. Contratación a través de EELL, organismos de la Administración y E.S.A.L	x	x	x		x	x	x	x		x		x	x		x			379
Formación e Inserción Laboral	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x		x	x		151
Apoyo al autoempleo, y programas dirigidos a emprendedores		x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	99
Subvenciones a los contratos		x	x		x	x	x	x		x	x			x	x		x	56
Orientación e Inserción Profesional y realización de itinerarios de empleo	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x			53
Fomento del empleo de personas con discapacidad			x		x	x		x			x				x			37
Agentes de Desarrollo Local			x		x	x		x			x							14
Fomento de la conciliación entre la vida laboral y familiar					x	x	x	x						x				12
Apoyo a la recolocación de trabajadores procedentes de regulaciones de empleo		x					x			x		x	x					10

* Datos a octubre de 2009.
Fuente: Informe Anual de Progreso 2009.

CUADRO II-33. PRINCIPALES POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EJECUTADAS EN EL ÁMBITO LOCAL*

Tipo de medidas	Ejecución	Dotación (Mill. €)
Intervenciones de los Servicios Locales de Empleo de titularidad municipal, que facilitan la integración de desempleados o que ayudan a los empleadores a contratar y seleccionar al personal	Directamente por las corporaciones locales	149,4
Formación profesional como formación integrada o en alternancia, así como ayudas especiales para el aprendizaje	Directamente por las corporaciones locales	94,4
Estímulos a la contratación, y al mantenimiento del empleo o que promueven oportunidades para mejorar la empleabilidad a través de contratos en prácticas	No en exclusividad por las corporaciones locales	12,3
Medidas de inserción profesional para personas con capacidad reducida para trabajar de forma permanente	No en exclusividad por las corporaciones locales	6,5
Medidas para la creación de trabajo normalmente en beneficio de la comunidad o útil desde el punto de vista social, para desempleados de larga duración	Directamente por las corporaciones locales	169,7
Medidas que promueven la iniciativa empresarial animando a los desempleados y a otros grupos objetivo a abrir su propio negocio o a hacerse autónomos	Directamente por las corporaciones locales	53,3

* Datos a octubre de 2009.
Fuente: Informe Anual de Progreso 2009.

su impacto, pero algunas merecen mención concreta por tener un carácter novedoso (recuadro II-1). En cualquier caso, como ya se señaló anteriormente, es difícil valorar la complementariedad de todas las medidas adoptadas, deslindar las que provienen de políticas estatales e incluso comunitarias, con sus correspondientes recursos financieros, y determinar qué indicadores serían los más adecuados para evaluar en el futuro la eficacia de estas medidas.

CUADRO II-34. ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA PARA EL PLAN EXTRAORDINARIO

(En miles de euros)

	2008			2009			2010
Comunidad autónoma	Contratación de orientadores	Cualificación del personal y subvenciones	Total	Contratación de orientadores	Cualificación del personal y subvenciones	Total	Contratación de orientadores
Andalucía	4.818,3	11.008,9	15.827,2	9.636,6	22.017,8	31.654,5	14.455,0
Aragón	548,3	731,2	1.279,5	1.096,6	1.462,4	2.559,1	1.645,0
Asturias	630,0	941,0	1.571,0	1.259,9	1.882,0	3.142,0	1.890,0
Baleares	221,6	725,8	947,5	443,3	1.451,6	1.895,0	665,0
Canarias	653,3	2.665,3	3.318,6	1.306,6	5.330,6	6.637,3	1.960,0
Cantabria	198,3	399,0	597,4	396,6	798,1	1.194,8	595,0
Castilla-La Mancha	1.026,6	1.802,6	2.829,3	2.053,3	3.605,2	5.658,6	3.080,0
Castilla y León	1.353,3	2.057,8	3.411,2	2.706,6	4.115,7	6.822,4	4.060,0
Cataluña	1.750,0	5.003,8	6.753,8	3.499,9	10.007,7	13.507,7	5.250,0
C. Valenciana	1.400,0	4.082,9	5.482,9	2.799,9	8.165,9	10.965,9	4.200,0
Extremadura	898,3	1.622,3	2.520,6	1.796,6	3.244,7	5.041,3	2.695,0
Galicia	1.271,6	2.814,0	4.086,7	2.543,3	5.630,1	8.173,4	3.815,0
Madrid	1.036,6	4.352,2	5.378,9	2.053,3	8.704,5	10.757,9	3.080,0
Murcia	595,0	979,0	1.574,1	1.189,9	1.958,2	3.148,2	1.785,0
Navarra	245,0	402,4	647,4	489,9	804,9	1.294,9	735,0
La Rioja	70,0	198,8	268,8	139,9	397,6	537,6	210,0
Total	**16.706,6**	**39.788,9**	**56.495,6**	**33.413,3**	**79.577,9**	**112.991,3**	**50.120,0**

Fuente: Orden TIN/1940/2008, de 4 de julio, Orden TIN/381/2009, de 19 de febrero y Orden TIN/835/2010, de 26 de marzo.

RECUADRO II-1. ALGUNAS MEDIDAS AUTONÓMICAS PARA EL EMPLEO FRENTE A LA CRISIS

Andalucía: *Plan MEMTA* y *Plan PROTEJA*. Incluyen medidas extraordinarias dirigidas a reciclar a las personas desempleadas para facilitar su empleabilidad y acceso al mercado de trabajo.

Programa DUO. Para jóvenes (18-22 años) sin cualificar. Formación certificada en el marco de un itinerario personalizado de inserción.

Aragón: *Plan de fomento e infraestructuras para el desarrollo local.* Infraestructuras favorecedoras de creación de empleo e instalación de empresas y que fomentaran el desarrollo local en los municipios.

Otras medidas urgentes, articuladas en dos bloques: ampliación de medidas ya existentes destinadas a la promoción de contrataciones de trabajadores por cuenta ajena y del empleo autónomo; refuerzo de programas de colaboración del Instituto Aragonés de Empleo con entidades locales, organismos públicos y entidades sin ánimo de lucro para la realización de obras y servicios de interés general y social.

Cataluña: ("30 Compromisos para la ocupación, el tejido económico y el desarrollo social de Cataluña"): *Proyecto Impulso-Trabajo.* Formación, empleo y asesoramiento a desempleados y trabajadores, así a emprendedores, con actuaciones personalizadas según la situación de cada persona y priorizando sectores con más perspectivas de futuro.

Castilla y León: diferentes medidas desde el inicio de la crisis en formación, orientación, empleo e intermediación. Entre otras, paquete de 13 medidas para el impulso de la actividad económica en materia de empleo, en tres ejes: subvenciones para promover el autoempleo; financiación adicional para la formación para el empleo realizada por las empresas; programa integrado de formación a desempleados.

Castilla-La Mancha: *Plan de choque frente al desempleo.* Con medidas frente al agotamiento de la prestación o subsidio, tanto ofertando contrato de trabajo y salario como, en su caso, con orientación laboral y formación.

Programa Acción local y autonómica para el empleo, complementario al Fondo Estatal de Inversión Local. Para promover en el entorno local oportunidades de empleo a través de la contratación de los trabajadores desempleados, formación para el empleo y acciones de acompañamiento personalizado, mediante la concesión de subvenciones específicas.

Extremadura: *Plan extraordinario de apoyo al empleo local.* Con contratación de desempleados para la ejecución de servicios públicos de competencia municipal.

Talleres de recualificación para el empleo. Fomentar la contratación de personas desempleadas del sector de la construcción, de personas ligadas a carnés o tarjetas profesionales, entre otras.

Programa PROFACE, para el fomento de actividades emprendedoras. Formación y tutela a nuevos emprendedores con especial atención a empresas de economía social y de mujeres.

Galicia: *Plan Contigo.* Incentivo a la contratación, especialmente en pequeñas empresas; facilitar la movilidad desde sectores en los que previsiblemente aumentará el paro a otros con demanda de trabajadores, y fomentar la competitividad y la innovación. Refuerzo de programas de colaboración con los ayuntamientos en formación y orientación para el empleo.

Plan de choque frente al desempleo. Medidas para recolocar a 1.300 trabajadores gallegos afectados por ERE mediante acciones de fomento del empleo, orientación y formación.

RECUADRO II-1. ALGUNAS MEDIDAS AUTONOMICAS PARA EL EMPLEO FRENTE A LA CRISIS
(Continuación)

Murcia: ("Plan de medidas extraordinarias para la dinamización económica y la consolidación del empleo en la región"). *Plan de ayuda a la recolocación de trabajadores afectados por la crisis económica*. Medidas para la mejora y el fomento de la orientación, intermediación y formación con el fin de contribuir a una mejor reinserción en el mercado laboral.

Proyecto *Comisiones locales de empleo*, mismas medidas pero en perspectiva local.

Comunidad Valenciana: *Plan Confianza*, para hacer frente a la crisis y generar confianza en las personas y en las empresas. Con medidas extraordinarias, de refuerzo en las de: reinserción laboral de los desempleados; apoyo a colectivos más vulnerables; mejora de la seguridad de los trabajadores; creación de empleo en actividades de alto valor añadido.

Subvenciones para facilitar la reinserción laboral de trabajadores excedentes del sector de fabricación y componentes de calzado, curtidos y marroquinería.

País Vasco: apoyo financiero a empresas en sectores estratégicos para la comunidad que, por su volumen de empleo o de actividad, no pudieran acogerse al vigente programa de ayuda a las pymes para la puesta en marcha de proyectos solventes y viables generadores de valor añadido y con creación o mantenimiento del empleo.

Ayudas a empresas y a trabajadores afectados por ERE de suspensión, con financiación para planes de formación de las empresas y ayudas individuales a los trabajadores participantes.

1.3.4. Esfuerzo en políticas de empleo

Todas las políticas de empleo señaladas anteriormente suponen un importante volumen de gasto, no sólo el destinado a financiar las políticas activas sino también las pasivas, donde el esfuerzo en relación a las prestaciones por desempleo ocupa, y más aún en la coyuntura actual, un papel destacado en relación al total de gasto.

En perspectiva comparada, y con datos referidos a 2007, el gasto total en políticas de empleo se situó en España en el 2,2 por 100 del PIB, lo que supuso una décima más que el año anterior y medio punto más también respecto a la UE-27, situándose en sexto lugar en gasto en políticas de empleo del conjunto de la Unión en términos de PIB (cuadro II-35). No obstante, este esfuerzo se matiza al analizar el gasto en relación a la tasa de paro, donde España se sitúa ligeramente por encima de la media de la UE-27, en noveno lugar, pero todavía alejada de algunos países como Dinamarca y Holanda o Bélgica cuyo gasto por punto de tasa de paro supera el 0,5 por 100 del PIB.

CUADRO II-35. GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2007

(En porcentaje del PIB)

Países	Servicios de mercado de trabajo	Politicas activas (categorías 2 a 7)	Politicas pasivas (categorías 8 y 9)	Gasto total	Gasto total en políticas activas por punto de tasa de paro	Gasto total en políticas activas incluyendo servicios de mercado de trabajo por punto de tasa de paro	Gasto total por punto de tasa de paro
Alemania	0,27	0,51	1,62	2,39	0,060	0,092	0,285
Austria	0,17	0,51	1,25	1,93	0,117	0,155	0,439
Bélgica	0,22	1,08	2,00	3,29	0,144	0,173	0,439
Bulgaria	0,05	0,31	0,15	0,51	0,044	0,052	0,074
Chipre	0,04	0,09	0,47	0,60	0,022	0,032	0,149
Dinamarca	0,15	1,02	1,50	2,67	0,269	0,307	0,701
Eslovaquia	0,11	0,12	0,36	0,59	0,011	0,020	0,053
Eslovenia	0,09	0,11	0,30	0,50	0,023	0,040	0,101
España	**0,09**	**0,63**	**1,44**	**2,16**	**0,076**	**0,087**	**0,261**
Estonia	0,03	0,03	0,10	0,15	0,006	0,011	0,032
Finlandia	0,13	0,71	1,43	2,26	0,102	0,120	0,327
Francia	0,22	0,69	1,24	2,15	0,082	0,109	0,256
Grecia	0,02	0,15	0,34	0,50	0,018	0,020	0,061
Holanda	0,41	0,68	1,39	2,48	0,212	0,341	0,775
Hungría	0,08	0,21	0,36	0,65	0,028	0,039	0,087
Irlanda	0,21	0,47	0,91	1,60	0,102	0,148	0,347
Italia	0,04	0,37	0,71	1,12	0,061	0,067	0,183
Letonia	0,06	0,11	0,29	0,46	0,018	0,029	0,077
Lituania	0,09	0,23	0,11	0,43	0,053	0,073	0,100
Luxemburgo	0,04	0,38	0,52	0,94	0,090	0,100	0,224
Malta	0,11	0,03	0,36	0,50	0,005	0,022	0,079
Polonia	0,10	0,40	0,51	1,01	0,042	0,052	0,106
Portugal	0,12	0,39	1,09	1,60	0,048	0,063	0,197
R. Checa	0,13	0,12	0,20	0,46	0,023	0,048	0,086
Reino Unido	0,27	0,05	0,16	0,48	0,009	0,061	0,090
Rumanía	0,04	0,08	0,23	0,34	0,012	0,018	0,053
Suecia	0,19	0,89	0,67	1,74	0,146	0,177	0,286
UE-27	0,19	0,47	1,02	1,68	0,066	0,093	0,237

Se incluye de forma diferenciada el gasto en políticas activas sin y con inclusión, respectivamente, de los servicios de mercado de trabajo, dado que aunque se engloban en el capítulo de políticas activas, también enmarca otros servicios ligados a la gestión de las prestaciones por desempleo.

Fuente: Eurostat, *Labour Market Policy*. Expenditure and Participants Data 2007, 2009.

CUADRO II-36. GASTO EN POLÍTICAS DE EMPLEO POR TIPO DE ACCIÓN EN ESPAÑA Y LA UE, 2007

	España		UE-27	
Categorías de gasto	Millones de euros	Porcentaje respecto al total	Millones de euros	Porcentaje respecto al total
1. Servicios de mercado de trabajo	956,5	4,2	23.917,1	11,5
2. Formación	1.464,1	6,4	22.172,7	10,7
3. Rotación y reparto de trabajo	74,5	0,3	288,2	0,1
4. Incentivos al empleo	3.271,2	14,4	15.023,2	7,2
5. Integración de discapacitados	223,4	1,0	7.861,1	3,8
6. Creación directa de empleo	649,8	2,9	8.490,1	4,1
7. Incentivos a la creación de empresas	925,5	4,1	4.276,2	2,1
Total medidas activas (1-7)	*7.565,0*	*33,2*	*82.028,6*	*39,4*
8. Mantenimiento de ingresos y apoyo excluidos mercado de trabajo	14.756,6	64,8	115.438,2	55,5
9. Prejubilaciones	444,9	2,0	10.471,2	5,0
Total medidas pasivas (8-9)	*15.201,5*	*66,8*	*125.909,4*	*60,6*
Total	**22.766,5**	**100,0**	**207.938,0**	**100,0**

Fuente: Eurostat, *Labour Market Policy.* Expenditure and Participants Data 2007, 2009.

El desglose del gasto público en políticas de empleo (cuadro II-36) muestra que el gasto en políticas pasivas absorbe en España dos tercios del total frente al gasto en políticas activas, que alcanzó con los últimos datos disponibles en 2007 el 33,2 por 100, seis puntos porcentuales menos que la media de la Unión Europea. Dentro de las medidas activas, el peso del gasto dedicado a los servicios del mercado de trabajo o a la formación sigue estando en España por debajo del gasto medio europeo, mientras que el peso de los incentivos al empleo, 14,4 por 100, supone más del doble del peso que dichas categorías representan en la UE-27. Esta situación se refiere a 2007, fecha de los últimos datos comparados disponibles, y si bien parece que se mantiene bastante está pauta, en 2009 se constata un menor gasto en las medidas de fomento de empleo y un mayor gasto en prestaciones por desempleo.

Gasto en políticas de empleo en 2009

El deterioro del mercado de trabajo en nuestro país hizo que 2009 fuese un año especialmente intenso en términos del gasto en políticas de empleo. De hecho, si bien las dotaciones presupuestarias iniciales recogían un ligero aumento respecto al presupuesto inicial de 2008, se preveía ya desde principios de año la insuficiencia de dicho presupuesto y la necesidad de aumentar la dotación para atender un número creciente de prestaciones por desempleo.

El rápido e intenso crecimiento del desempleo a lo largo de 2009 planteó como reto la necesidad de atender a un número creciente de parados, así como de financiar algunas medidas específicas puestas en marcha para mitigar los efectos de la crisis en el mercado de trabajo. Así, el presupuesto inicial de gasto del SPEE correspondiente al ejercicio tuvo que ser modificado y ampliado para atender las desviaciones de gasto respecto de la dotación inicial.

A mitad de año se aprobó el Real Decreto-Ley 8/2009, de 12 de junio[60], que recogía un incremento del presupuesto del SPEE en 16.773,3 millones de euros, de los cuales 12.965,3 millones de euros se destinarían a la cobertura del mayor gasto en prestaciones y 3.808 millones de euros a compensar la disminución de ingresos vía cotizaciones. Se concedieron créditos extraordinarios para atender el gasto en desempleo por valor de 12.965,3 millones de euros, que en su mayor parte aumentaron la partida de prestaciones contributivas y una ampliación de crédito de 108,4 millones de euros correspondiente a financiar las nuevas bonificaciones aprobadas. También se incluyó un suplemento de crédito para la prórroga del Plan extraordinario de orientación, formación profesional e inserción laboral, por valor de 16,7 millones de euros. Por último, la aprobación en agosto del Programa temporal de protección por desempleo e inserción introdujo una nueva ampliación de crédito por importe de 345 millones de euros para afrontar la financiación de la prestación extraordinaria.

La incertidumbre sobre la situación económica y, en consecuencia, sobre la evolución del mercado de trabajo hace difícil anticipar la necesidad de recursos de las políticas de empleo, y especialmente del gasto en desempleo. No obstante, en caso de necesidad, se ha reconocido la posibilidad de decidir ampliaciones de crédito automáticas para atender las prestaciones reconocidas.

A este respecto, en el conjunto de recursos destinados a las políticas de empleo en España, el gasto en prestaciones por desempleo ocupa un papel destacado, acentuado en los dos últimos años como consecuencia de la crisis. Así, frente a un peso del 65 por 100 del gasto total dedicado a esta partida entre 2005 y 2007, en 2008 se dedicó el 70,5 por 100 de los recursos totales y en 2009, una vez modificado el presupuesto inicial, el 80,3 por 100. Atender el gasto en desempleo como prioridad está fuera de toda duda, pero además se hace necesario articular medidas activas de empleo específicas que mejoren la empleabilidad y adaptabilidad de los trabajadores desempleados y favorezcan su reincorporación al mercado laboral. En este contexto se sitúa el refuerzo del presupuesto en formación profesional, mientras que el fomento del empleo mantuvo una dotación similar a la de años previos. En cualquier caso, en términos del gasto comprometido ambas partidas se sitúan por debajo de la dotación inicial, mientras que el gasto en desempleo concentró la práctica totalidad de la desviación al alza respecto de la dotación inicial (cuadro II-37).

El gasto comprometido en desempleo ascendió a 32.861 millones de euros, un 58,7 por 100 más que el presupuesto inicial (cuadro II-38). Las prestaciones contributivas concentraron el 65 por 100 del total de la desviación, y otro 25 por 100 las cuotas correspondientes a estas prestaciones. Una vez modificado y ampliado el presupuesto, el grado de ejecución del mismo se aproxima bastante a lo previsto, si bien a final de año el gasto real fue mayor, planteando una insuficiencia presupuestaria de 434 millones de euros, relativos en su mayor parte al aumento del gasto en subsidios por desempleo.

60. Real Decreto-Ley 8/2009, de 12 de junio, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito, por importe total de 19.821,28 millones de euros, y se modifican determinados preceptos de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos especiales.

CUADRO II-37. POLÍTICAS DE GASTO DEL SPEE

(En millones de euros y % PIB. Se incluye la parte de presupuesto gestionado por las CCAA)

	Prestaciones por desempleo[3]		Fomento del empleo		Formación profesional		Escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo		Otros[4]		Total	
	Valor	%PIB	Valor	%PIB	Valor	%PIB	Valor	%PIB	Valor	%PIB	Valor	%PIB
2007	15.028,4	1,4	4.507,3	0,4	2.047,1	0,2	512,2	0,0	699,3	0,1	22.794,3	2,2
2008	18.159,9	1,7	4.267,7	0,4	2.239,7	0,2	523,2	0,0	704,5	0,1	25.895,0	2,4
2009[1]	19.292,1		4.193,0		2.526,3		548,2		461,9		27.021,5	
2009[2]	32.426,3	3,1	3.482,8	0,3	2.204,3	0,2	537,3	0,0	440,0	0,0	39.090,7	3,7
Variación 09/08	78,6		–18,4		–1,6		2,7		–37,5		51,0	

1 Presupuesto inicial. 2 Gasto comprometido.
3 La contabilización correcta de 1.900 millones de euros correspondientes a 2008 e imputados a 2009, detraería esa cantidad en 2009, y la aumentaría en 2008 hasta 38.750 millones de euros.
4 En "otros" se incluyen planes integrales de empleo y otros programas gestionados por las CCAA no incluidos en las partidas anteriores.
Fuente: SPEE, Liquidación del presupuesto del SPEE, 2007, 2008 y 2009 (avance).

CUADRO II-38. GASTO TOTAL EN DESEMPLEO, 2009

(Avance de Liquidación provisional, Presupuesto del SPEE. En millones de euros)

	Presupuesto					Ejecución	
Clasificación gasto	**Inicial**	**Modificación**	**Actualizado (1)**	**Obligaciones reconocidas (2)**	**% Ejecución sobre presupuesto (2/1)**	**Insuficiencias**	**Gasto real**
Prestaciones contributivas	10.953,4	8.401,0	19.354,4	19.275,9	99,6		19.275,9
Subsidio por desempleo	2.276,3	1.465,0	3.741,3	3.740,9	100,0	369,2	4.110,0
Subsidio por desempleo – REASS	815,4	—	815,4	815,3	100,0	1,8	817,2
Cuotas beneficiarios prestaciones contributivas	4.316,0	3.327,0	7.643,0	7.587,3	99,3		7.587,3
Cuotas beneficiarios subsidio	560,7	64,3	625,0	583,6	93,4		583,6
Renta activa de inserción	370,5	53,0	423,5	423,4	100,0	63,6	487,0
Total	**19.292,1**	**13.310,3**	**32.602,4**	**32.426,3**	**99,5**	**434,6**	**32.860,8**

Por insuficiencias se entiende el gasto contable no imputado al presupuesto por insuficiencia de crédito adecuado en 2009.
Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal y Real Decreto-Ley 8/2009.

2. Diálogo social y relaciones laborales

La situación socioeconómica creada y los retos derivados del contexto de crisis económica y del empleo que ha caracterizado 2009 han enmarcado y condicionado el desarrollo del diálogo social en la Unión Europea y en España, al tiempo que los efectos de dicha crisis se han hecho visibles en diferentes aspectos y ámbitos de las relaciones laborales como son los que se analizan en este capítulo.

En el presente apartado se aborda, en primer lugar, el diálogo social bipartito y autónomo que llevaron a cabo los interlocutores sociales europeos, y el que tuvo lugar entre éstos y las instituciones comunitarias, así como las novedades en el ámbito de las directivas sociales. A continuación, se describe el proceso intenso de diálogo social que tuvo lugar en España tanto de carácter tripartito, entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, que abarcó un amplio conjunto de materias, bastantes de ellas orientadas a contrarrestar los efectos sociales y económicos de la crisis, como de carácter bipartito entre sindicatos y empresarios, este último focalizado fundamentalmente en la negociación colectiva. Se repasan, asimismo, las principales novedades, también marcadas por la crisis, del diálogo social en el ámbito de las comunidades autónomas.

El desarrollo y contenidos de la negociación colectiva se analizan a continuación, centrando el análisis en los aspectos salariales de los convenios de 2009, en relación con la evolución de los salarios medios efectivos, y en la ordenación del tiempo de trabajo. La coyuntura de crisis y sus efectos sobre la ocupación han aconsejado, asimismo, analizar las cláusulas de empleo en los convenios colectivos.

Posteriormente, se pasa revista a la conflictividad laboral que ha tenido lugar a lo largo del año, tanto en el ámbito de las huelgas como en el de los conflictos sometidos a los órganos y procedimientos de solución extrajudicial, intentando poner de manifiesto la repercusión que haya podido tener la coyuntura de crisis en las características de la misma.

Por último, se analiza todo lo relativo a las estrategias, avances normativos y demás iniciativas en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, junto con el estudio de la evolución de la siniestralidad laboral.

2.1. DIÁLOGO SOCIAL

2.1.1. Diálogo social en la Unión Europea

El diálogo social en la Unión Europea, al igual que en otros ámbitos nacionales y supranacionales, se ha centrado fundamentalmente en el desarrollo de medidas dirigidas a combatir los efectos de la crisis económica. Ya a comienzos del año tuvo lugar una reunión tripartita, formada por la Comisión y los agentes sociales europeos, para debatir acerca de las medidas y acciones a

La recuperación económica en el centro del debate

CUADRO II-39. PROPUESTAS DE LOS AGENTES SOCIALES PARA COMBATIR LA CRISIS ECONÓMICA

Confederación Europea de Sindicatos (Pacto social europeo)	BUSINESSEUROPE
• Crear un programa de recuperación ampliado (dotado del 1 por 100 del PIB europeo). • Anexar a los tratados europeos un *Protocolo social de progreso* que permita el equilibrio entre libertades económicas y derechos sociales fundamentales. • Fortalecer los sistemas de protección social, los derechos de los trabajadores y la negociación colectiva.	• Reformar los mercados laborales sobre la base de principios de flexiseguridad (flexibilidad-empleabilidad, formación, sistemas de protección social modernos). • Restablecer el funcionamiento de los mercados financieros y el canal del crédito. • Fortalecer el mercado único europeo. • Luchar contra el proteccionismo.

emprender para hacer frente a la crisis. Las organizaciones sindicales y patronales más representativas hicieron manifiesto su respaldo al PERE. Tanto unas como otras lo consideraron un buen punto de partida, si bien consideraban que deberían tomarse medidas adicionales, poniendo cada una el énfasis en aspectos distintos (cuadro II-39). A pesar de las diferencias, se comprometieron a actuar de manera coordinada para garantizar su aplicación.

Fruto de ese compromiso, los interlocutores sociales y la Comisión han colaborado muy estrechamente en la preparación de la cumbre de empleo de mayo de 2009 y en el desarrollo de algunas de las acciones propuestas en la misma. Concretamente, en la elaboración de una guía (*toolkit*) [61] sobre reestructuraciones que recoge un conjunto de aspectos a tener en cuenta por sindicatos y empresarios para anticipar los cambios empresariales y conseguir que se hagan de manera eficiente y socialmente responsable, así como una lista de ejemplos de buenas prácticas[62].

Asimismo, los agentes sociales europeos han elaborado un documento conjunto en el que exponen una serie de recomendaciones para optimizar el uso del Fondo Social Europeo en el contexto de crisis, tal y como establece el PERE (recuadro II-2).

61. Disponible en: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=782&langId=es.

62. Conviene recordar que éste es un ámbito sobre el que existe una trayectoria de colaboración importante. La Comisión ha abierto dos periodos de consultas sobre la anticipación del cambio y las reestructuraciones. En respuesta a la primera, que tuvo lugar en 2002, las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas publicaron un informe conjunto en el que destacaban algunos de los factores más importantes que podían mitigar los efectos sociales y laborales de las reestructuraciones (ETUC, BUSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP, *Anticipating and managing the change: a dynamic approach to the social aspects of corporate restructuring*, 2002). Fruto de la segunda, que se realizó en 2005, organizaron una ronda de seminarios sobre las reestructuraciones en los Estados miembros que ha finalizado a comienzos de 2010, como se analizará posteriormente.

RECUADRO II-2. PROPUESTAS DE LOS AGENTES SOCIALES SOBRE EL FONDO SOCIAL EUROPEO

Para mejorar el acceso a los fondos

Mejorar la información sobre el acceso a los fondos.

Reducción y simplificación de los procedimientos, especialmente para las pymes.

Aumentar la flexibilidad de los programas operativos en marcha.

Los fondos deben dirigirse también a apoyar a los agentes sociales.

Para maximizar el impacto en los mercados de trabajo

Para mantenimiento del empleo existente: apoyar los acuerdos sobre tiempo de trabajo ligados a la formación.

Para creación de nuevos empleos: respaldar la creación de nuevas empresas, programas dirigidos a crear empleo en actividades respetuosas con el medio ambiente, o a los programas dirigidos a la formación de los trabajadores menos favorecidos.

Para apoyo a los jóvenes: mejorar la orientación sobre formación vinculada a las oportunidades de empleo, reducir el abandono escolar, o apoyar programas en prácticas.

Fuente: CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP, *Joint recommendations on support to economic recovery by the European Social Fund.*

Las Cumbres Sociales Tripartitas de marzo y octubre han constituido, igualmente, foros importantes para el diálogo a tres bandas. En ambos casos, la Comisión y los interlocutores sociales tuvieron ocasión de debatir con profundidad acerca de las consecuencias de la crisis para los objetivos de empleo, competitividad, sostenibilidad y cohesión social, así como sobre la Estrategia UE 2020. Sobre este último aspecto, hubo consenso sobre la necesidad de que la estrategia para el medio y largo plazo tuviera como ejes centrales el crecimiento sostenible, tanto en términos económicos como medioambientales, y la cohesión social. Las organizaciones sindicales y empresariales manifestaron su intención de formar parte activa en el desarrollo de dicha estrategia comprometiéndose, para ello, a desarrollar una propuesta conjunta al respecto.

Al margen del debate sobre la crisis, uno de los resultados más destacados del diálogo social europeo ha sido el Acuerdo de revisión de la Directiva 96/34/CE por parte de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), BUSINESSEUROPE, la Unión Europea del Artesanado y de las Pequeñas y Medianas Empresas (UEAPME) y el Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP). El acuerdo se presenta en respuesta a la segunda de las consultas realizadas por la Comisión en materia de conciliación de la vida laboral y familiar, y en virtud del compromiso que asumieron en la Cumbre Social Tripartita de marzo de 2008 de presentar un paquete de acciones conjuntas sobre la materia. El objetivo que se

Revisión del acuerdo marco sobre el permiso parental

persigue es tratar de actualizar los contenidos del acuerdo que los agentes sociales firmaron quince años atrás, tratando de adaptarlo a los cambios sociales y económicos acontecidos desde entonces (recuadro II-3). A propuesta de la Comisión[63], el Consejo dio efecto legal al Acuerdo de los interlocutores sociales con la aprobación de la Directiva 2010/18 sobre Permisos parentales[64], que sustituye a la anterior, y para cuya transposición los Estados miembros cuentan con un plazo máximo de dos años.

RECUADRO II-3. PRINCIPALES NOVEDADES DEL ACUERDO SOBRE EL PERMISO PARENTAL

- Aumenta la duración del permiso parental de 3 a 4 meses para cada progenitor; uno de los cuales es intransferible.
- Amplía el derecho al permiso a todos los trabajadores, independientemente del tipo de contrato.
- Permite a los trabajadores, tras la reincorporación del permiso, solicitar cambios en sus horarios o regímenes de trabajo durante un periodo determinado de tiempo.
- Amplía la protección contra todo trato desfavorable debido al ejercicio del derecho a permiso parental (no sólo la del despido).

Nuevo programa de trabajo conjunto de los agentes sociales europeos (2009-2010)

El compromiso de los agentes sociales de trabajar conjuntamente para combatir la crisis se ha materializado también en el marco del diálogo social autónomo, con la presentación de su programa de trabajo para el periodo 2009-2010, el tercero de estas características[65]. En él las organizaciones sindicales y empresariales se comprometen a reforzar el diálogo social autónomo siendo conscientes de sus efectos positivos para cumplir los objetivos de crecimiento económico, pleno empleo, y progreso social y medioambiental.

El nuevo programa se ha construido sobre la base del trabajo conjunto que han venido desarrollando en los años anteriores en temas como los retos de los mercados de trabajo, la conciliación de la vida laboral y profesional, así como el fomento del diálogo social en los Estados miembros y en los países candidatos. Fruto de este trabajo se propone el desarrollo de acciones que se emprendieron en el anterior programa de trabajo conjunto, pero también la puesta en marcha de iniciativas nuevas (recuadro II-4).

63. Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre permiso parental celebrado por BUSINESSEUROPE, la UEAPME, el CEEP y la CES y se deroga la Directiva 96/34/CE*, COM (2009) 410 final.

64. Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2010, por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, celebrado por BUSINESSEUROPE, la UEAPME, el CEEP y la CES.

65. El primer acuerdo marco de estas características se firmó para el periodo 2003-2005; el segundo abarcó 2006-2008. Para más información sobre estos acuerdos véase Memoria CES, varios años (2002-2008).

RECUADRO II-4. PROGRAMA DE TRABAJO CONJUNTO 2009-2010

Iniciativas nuevas

Recomendación conjunta sobre la estrategia post-Lisboa.

Valoración conjunta de las consecuencias sociales y laborales de las políticas de cambio climático con el objetivo de proponer acciones conjuntas.

Seguimiento de la aplicación de los principios comunes sobre flexiseguridad con el objetivo principal de evaluar la implicación y el papel que están jugando los agentes sociales.

Abordar conjuntamente la migración económica y la integración de los trabajadores migrantes en el mercado de trabajo en aras de identificar posibles acciones conjuntas.

Acciones procedentes del Programa de trabajo conjunto 2006-2008

Negociación e implementación de un acuerdo marco sobre mercados laborales inclusivos.

Finalización de los estudios nacionales sobre cambio social y económico en la UE-27 que permita hacer frente de manera efectiva a los cambios y reestructuraciones.

Negociación de un marco de acciones para el empleo.

Continuar con el trabajo emprendido para fortalecer el diálogo social y los agentes sociales de la Unión Europea y de los países candidatos.

Seguimiento y evaluación de los acuerdos marco y acciones marco firmados por los agentes sociales europeos.

Presentación del informe de evaluación del marco de acciones para la igualdad entre mujeres y hombres

En el tiempo transcurrido desde la presentación del programa conjunto, el trabajo desarrollado se ha centrado fundamentalmente en la ejecución de las acciones ya iniciadas en años anteriores. Destaca, a este respecto, el Informe de evaluación del Marco de Acciones para la igualdad entre mujeres y hombres que firmaron en 2005[66]. Conviene recordar que el objetivo de dicho Marco era contribuir al impulso de políticas de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo. En él se definieron cuatro ejes prioritarios: 1) actuar sobre los roles de género, 2) impulsar la participación femenina en la toma de decisiones, 3) favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar y 4) abordar la brecha salarial entre hombres y mujeres, identificando en cada uno de ellos una serie de elementos clave para la acción.

El informe de evaluación valora positivamente la labor ejercida por los interlocutores sociales nacionales para avanzar en cada uno de estos cuatro ejes. Destaca, asimismo, el aumento y la variedad de las iniciativas e instrumentos emprendidos así como los buenos resultados que está reportando el intercambio de información y de experiencias. Se considera muy favorable también el mayor protagonismo que están

66. CES, UNICE, UEAPME y CEEP: *Marco de Acciones para la igualdad entre hombres y mujeres*, 22 de marzo de 2005. Para un análisis detallado véase Memoria CES 2005, capítulo II.3.1.1.1.

adquiriendo las iniciativas provenientes del ámbito empresarial. Se señala, sin embargo, que el contexto de crisis económica está dificultando el desarrollo de algunas acciones dirigidas a favorecer la igualdad de género.

Fruto del Programa de trabajo conjunto, en enero de 2010 se presentó el Informe conjunto sobre reestructuraciones en la Unión Europea[67]. Este informe constituye la tercera y última fase de un proyecto sobre la gestión del cambio, cuyo fin es analizar el papel de las organizaciones sindicales y empresariales en las reestructuraciones en aras de extraer lecciones que ayuden a los agentes sociales nacionales a afrontar los retos de este tipo de procesos en sus respectivas economías. Este último trabajo, además de completar el estudio a todos los Estados miembros de la Unión Europea[68], aporta una panorámica global de los principales hallazgos de las tres fases del proyecto.

Presentación del Informe conjunto sobre reestructuraciones en la Unión Europea

En la Cumbre Social Tripartita de marzo de 2010 los interlocutores sociales europeos presentaron también el Acuerdo Marco sobre Mercados Inclusivos con el que pretenden contribuir al crecimiento económico y la cohesión social. En él se proponen tres grandes objetivos: 1) identificar los factores que inciden de manera más importante en el acceso, retorno y mantenimiento en el empleo; 2) mejorar las capacidades y formación de los trabajadores; y 3) proveer a los trabajadores, empresarios y a sus respectivos representantes de un marco de acción que les oriente a la hora de desarrollar mercados de trabajo inclusivos[69].

Acuerdo Marco sobre Mercados Inclusivos

Del programa de trabajo conjunto, sin embargo, no se han presentado aún resultados relacionados con las iniciativas más recientes, como la recomendación conjunta sobre la estrategia post-Lisboa, una de las que parecían más inminentes. Al respecto sólo se han dado a conocer las respuestas individuales de las organizaciones sindicales y empresariales a la consulta realizada por la Comisión sobre el futuro de la UE 2020[70]. A

Aspectos pendientes

67. CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP, *Joint Study on Restructuring in the EU*, 2010.

68. 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). El segundo consistió en la realización del estudio titulado: *Joint study on the role of the social partners in Restructuring in ten countries in the EU15*, 2008 (Los países eran: Irlanda, España, R. Checa, Suecia, Países Bajos, Grecia, Reino Unido, Francia, Austria y Dinamarca). En esta última fase los países que completan el estudio son: Bélgica, Finlandia, Alemania, Luxemburgo, Portugal y Rumanía (Bulgaria no ha sido incorporada por el rechazo de los agentes sociales nacionales a participar en el estudio).

69. También a lo largo del mes de marzo de 2010, los órganos decisorios de BUSINESSEUROPE, la CES, la CEEP y UEAPME aprobaron un Informe conjunto sobre la interacción entre los derechos sociales fundamentales, la libre prestación de servicios y el libre establecimiento, a la luz del desarrollo jurisprudencial reciente (Casos *Viking, Laval, Rüffert y Luxembourg*).

70. Comisión Europea, *Europe 2020. Public consultations. First overview of responses*, SEC (2010) 116 final. BUSINESSEUROPE, *Putting Europe back on track*. European growth and jobs strategy post-2010. CES, *EU 2020*. UEAPME, *Comments on the future "EU 2020 Strategy.* CEEP, *Setting the course for EU 2020*.

la vista de los documentos presentados, conviene destacar que existe consenso sobre algunos de los retos que afronta Europa, tales como el demográfico y el medioambiental, así como sobre algunas de las medidas, como la de potenciar y mejorar los niveles educativos y formativos de la población. La postura de los interlocutores sociales, en cambio, difiere a la hora de valorar la Estrategia propuesta por la Comisión. Las organizaciones empresariales se han mostrado conformes, al considerarla un buen punto de partida. La organización sindical, en cambio, se muestra más crítica, en especial en lo que respecta a la dimensión social de la misma, considerada claramente insuficiente. Las diferencias subsisten, asimismo, a la hora de establecer prioridades en materia de políticas económicas, sociales y laborales (cuadro II-40).

Los interlocutores sociales tampoco han presentado una valoración conjunta de las consecuencias sociales y laborales de las políticas de cambio climático, si bien, con motivo de la Conferencia sobre cambio climático que tuvo lugar en Copenhague en diciembre de 2009, presentaron sus posturas particulares. La Confederación Europea de Sindicatos se muestra partidaria de las políticas dirigidas a reducir la emisión de carbono para lo cual propone la puesta en marcha de acuerdos internacionales así como la creación de una agencia europea encargada de establecer y supervisar objetivos al respecto. Se postula, igualmente, a favor de la participación e implicación de los agentes sociales en el desarrollo de las políticas medioambientales mediante mecanismos de información, consulta y negociación, y aboga por un periodo de adaptación de los trabajadores a los nuevos empleos que se creen con motivo de dichas políticas. Las organizaciones empresariales, por su parte, consideran necesaria también una respuesta global para hacer frente al cambio climático si bien se muestran reticentes a que Europa modifique a la baja sus compromisos en materia de emisión de carbono. Asimismo, manifiestan la necesidad de evitar que las políticas medioambientales puedan generar el traslado de la industria europea fuera del ámbito comunitario.

Diálogo social sectorial

El diálogo social sectorial también ha pivotado en torno a los efectos de la crisis económica. Los interlocutores sociales han presentado propuestas conjuntas para tratar de hacer frente a las pérdidas de empleo en sus respectivos ámbitos, tal es el caso del sector de transporte por carretera, de la industria química y del sector de la construcción.

Otra de las novedades más destacables ha sido la creación de un nuevo comité sectorial europeo para el diálogo social en el sector del metal, que representa en torno a diez millones de trabajadores. Este nuevo comité permitirá a las organizaciones empresariales y sindicales del sector firmar acuerdos de ámbito europeo. El objetivo último ha sido poder dotar a la industria de capacidad de respuesta ante los retos que afronta en el actual contexto de crisis económica, como son la globalización, la anticipación del cambio y las reestructuraciones.

CUADRO II-40. PROPUESTAS DE LOS AGENTES SOCIALES PARA LA ESTRATEGIA UE 2020

BUSINESSEUROPE	
Integración económica y estabilidad financiera	El mercado único europeo debe constituir el eje central de la estrategia Completar la transposición de la Directiva de Servicios Reforzar la gobernanza de la eurozona así como los mercados financieros
Fomento de la innovación, el emprendimiento, la educación y los conocimientos	Desarrollar una política coherente que fomento el conocimiento y el espíritu empresarial Implementar el *Small Business Act for Europe* Reforzar y actualizar la actual política de I+D
Empleo, productividad y sostenibilidad de los sistemas de protección social	Aplicar los principios de flexiseguridad Modernizar los sistemas de protección social y fomentar la búsqueda activa de empleo Contener los costes laborales no salariales
Política europea integrada de energía, medioambiente y competitividad	Fomentar las tecnologías verdes Mejorar la diversidad y seguridad de las fuentes energéticas europeas Fomentar la eficiencia energética
Globalización y lucha contra el proteccionismo	Negociaciones multilaterales con la OMC y acuerdos bipartitos para abrir mercados a las empresas europeas (especialmente en las economías emergentes). Asimismo, cooperación en materia reguladora con países como EEUU y Japón
Confederación Europea de Sindicatos	
Europa social: Protocolo social de progreso	Mercados de trabajo justos: que garanticen empleos de calidad, salarios dignos y un sólido sistema de protección por desempleo
	Fomento de la flexibilidad interna (por ejemplo, reducción jornada) en aras de garantizar mayor seguridad a los trabajadores
	Políticas activas de empleo centradas en el lado de la demanda que fomenten la creación de empleos de calidad, en servicios de interés público y que garanticen la formación de los trabajadores en desempleo
	Fomento de la igualdad y la no-discriminación
Gobernanza	Combatir los enfoques cortoplacistas de las estrategias empresariales que fomentan la especulación, no invierten los suficiente en formación y no garantizan una inversión suficiente en tecnología verde
	Necesidad de fortalecer los derechos de los trabajadores y su derecho de participación e influencia en la gestión empresarial

CUADRO II-40. PROPUESTAS DE LOS AGENTES SOCIALES PARA LA ESTRATEGIA UE 2020 *(Continuación)*

La Asociación Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa	
Política industrial	Necesidad de emprender una política industrial de carácter global que tenga en cuenta a todas las empresas y no únicamente a las del alta tecnología
Eficiencia e innovación	Necesidad de mejorar el acceso y eficacia del sector público
Regulación europea	Desarrollar una regulación europea con capacidad de penalizar los incumplimientos de la estrategia
Gobernanza	La estrategia debería ser apoyada por los interlocutores sociales más importantes. Asimismo, se debería fomentar la implicación de los mismos en la elaboración de las políticas concretas así como en su implementación en el nivel nacional
Centro Europeo de las Empresas de Servicios Públicos	
Servicios públicos	Mayor reconocimiento al papel de los servicios públicos en el crecimiento económico, el empleo y el bienestar social
	Necesidad de mejorar la calidad de los servicios públicos de interés general
	Necesidad de no recortar el presupuesto del sector público

Fuente: BUSINESSEUROPE, *Putting Europe back on track*. European growth and jobs stragegy post-2010; CES, *EU 2020;* UEAPME, *Comments on the future "EU 2020 Strategy;* CEEP, *Setting the course for EU 2020.*

Al margen de la crisis, hay que destacar en este ámbito la creación de un nuevo Observatorio sobre las agencias de trabajo temporal transfronterizas cuyo objetivo es proveer a los agentes sociales de información continua sobre los desplazamientos internacionales de los trabajadores de este tipo de empresa, con especial interés en analizar el impacto de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios[71]. Más concretamente, las tareas del observatorio son las siguientes: recopilar información y realizar estudios; revisar las regulaciones vigentes; mejorar el conocimiento de las actividades desarrolladas por las empresas de trabajo temporal transfronterizas; recopilar información sobre buenas prácticas; y asesorar a las agencias de trabajo temporal así como a los trabajadores que deseen trabajar fuera de su país.

Ya por último destacar el acuerdo firmado por los interlocutores sociales del sector sanitario en materia de prevención de riesgos laborales. En él se establecen unos estándares mínimos de seguridad en aras de prevenir los accidentes laborales producidos por la manipulación de agujas u otros objetos punzantes.

Fuerte presencia del diálogo social en los Estados miembros

En la mayoría de los países europeos se han desarrollado procesos de diálogo a nivel nacional, sectorial y de empresa, ya sea con carácter formal o informal, haciendo patente el esfuerzo realizado por las partes para llevar a cabo políticas consensuadas para combatir la crisis. Si bien no es fácil realizar un balance global sobre el diálogo social en Europa en el contexto actual, por la variedad y complejidad de modelos institucionales existentes así como la dificultad de encontrar información actualizada sobre el tema, pueden apuntarse una serie de rasgos generales[72]:

- En la práctica totalidad de los países se han producido procesos de diálogo y consulta a nivel nacional sobre las medidas a emprender para afrontar la crisis, cobrando especial relevancia las relacionadas con la moderación salarial, con el ajuste de la producción a la demanda vía reducción de jornada, así como con la protección de los desempleados (cuadro II-41).
- Los acuerdos más generalizados han sido los bipartitos de ámbito sectorial, especialmente en los sectores más afectados por la crisis, como la construcción, la industria y dentro de ésta en la del automóvil[73]. La mayoría de acuerdos han tenido que ver con el mantenimiento del empleo mediante reducción del tiempo

71. Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios.

72. Véase CES, "Respuestas a la crisis del empleo en la Unión Europea", en *Revista CAUCES,* primer trimestre de 2010.

73. En Suecia se han acordado medidas de suspensión temporal de contrato en diversos sectores manufactureros (como el metalúrgico, químico o textil). En lo que respecta al sector de la construcción, cabe citar como ejemplo, los acuerdos en Chipre, Finlandia, Holanda y Gran Bretaña.

CUADRO II-41. DIÁLOGO SOCIAL NACIONAL EN LOS ESTADOS MIEMBROS 2009

Estados miembros	Diálogo social	Postura de los agentes sociales ante las medidas dirigidas a combatir la crisis económica
Alemania	X	Los interlocutores sociales participaron intensamente en el proceso de consultas abierto por el Gobierno para emprender las medidas económicas coyunturales, entre las que se incluía la reducción de jornada. Fruto de dichas consultas, se aprobó la reducción de jornada coyuntural que incluía mejoras en su cobertura, como la ampliación de la prestación por reducción de jornada de 12 a 18 meses.
Bélgica	X	Acuerdo Interprofesional 2009-2010, si bien existe desacuerdo sobre el sistema de revalorización automática de los salarios.
Bulgaria	X	Acuerdo para destinar recursos a la prevención del desempleo y al mantenimiento del empleo.
Eslovaquia	X	Los interlocutores sociales han participado activamente en la elaboración de las medidas anti-crisis a través del Consejo Económico para la Crisis (Hospodárska a sociána rada SR).
Eslovenia	X	Los sindicatos han criticado la legislación aprobada que establece bonos a favor del empleo a tiempo completo al considerar que no se establecen garantías suficientes para asegurar que el bono se dirija al beneficio exclusivo de los trabajadores.
España	X	Tras un primer fracaso en el diálogo bipartito, al no concluirse un Acuerdo sobre Negociación Colectiva, y un segundo fracaso en materia de reforma laboral —24 de julio— se recuperó el diálogo bipartito en el último cuatrimestre con el "Compromiso de actuación entre CEOE y CEPYME y CCOO y UGT sobre negociación colectiva pendiente 2009", suscrito el 18 de noviembre de 2009(1).
Estonia		Malestar de los interlocutores sociales con el Gobierno al considerar que no ha contado con ellos suficientemente en la gestión de la crisis.
Finlandia		Respaldo a las medidas anti-crisis del Gobierno. Desacuerdo entre sindicatos y empresarios sobre salarios.
Francia	X	Acuerdo para ampliar la prestación por desempleo parcial. Los empresarios han llevado a cabo diversas medidas para regular los salarios de los ejecutivos.
Holanda	X	Han pedido medidas adicionales al Gobierno: formación obligatoria para desempleados, mejora de la asistencia a desempleados en la búsqueda de empleos y mejorar el acceso a créditos a los empresarios. Existe desacuerdo entre agentes sociales en materia salarial.
Hungría	X	Empresarios respaldan medidas del Gobierno. Los sindicatos temen que la reducción de los horarios conviertan los empleos regulares en atípicos.
Irlanda	X	Ruptura del diálogo con el Gobierno en febrero tras la decisión de aquél de congelar salarios de los funcionarios.
Lituania	X	Sindicatos organizaron una acción de protesta contra las medidas del Gobierno.
Luxemburgo	X	Discrepancias entre las organizaciones sindicales y patronales en relación a las medidas a adoptar.
Polonia	X	Acuerdo autónomo entre los interlocutores sociales sobre medidas anticrisis.
Grecia		Los sindicatos rechazan el apoyo a los empleados de las pymes que reduzcan su jornada laboral. Consideran que puede ser aprovechado por empresarios para violar los derechos de los trabajadores y reducir la jornada de forma arbitraria.

(1): en los dos primeros meses del año 2010 se negoció el Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2010, 2011 y 2012, suscrito el día 9 de febrero.
Fuente: elaboración propia a partir de la información aportada en: L. Rychly, *Social dialogue in times of crisis: finding better solutions,* OIT Working paper nº 1, mayo 2009; Eurofound, *Tackling the recession: employment related public initiatives in the EU Member States and Norway,* 2009.

de trabajo. Este tipo de acuerdos ha sido más frecuente allí donde ya existía una legislación al respecto, se ha contado con un fuerte respaldo público y la cobertura de convenios colectivos es alta[74].

74. El temor de las organizaciones sindicales de que los empresarios hiciesen un uso abusivo de este tipo de medidas, vulnerando los derechos de los trabajadores, ha impedido el acuerdo en países como Grecia o Estonia. En Holanda tampoco fue posible debido a las discrepancias surgidas respecto a quién debía sufragar los costes salariales dirigidos a compensar la reducción de la jornada (los sindicatos demandaban que fuera el empresario, a lo que éstos y el gobierno se opusieron, aunque dando opción a la posibilidad de acuerdos de empresa).

- Los procesos de diálogo social han sido más fáciles de desarrollar en los países con estructuras institucionales fuertemente arraigadas en la negociación entre los agentes sociales. Ahora bien, el contexto de crisis ha favorecido también el diálogo en países con menor tradición al respecto. Un ejemplo lo constituye Polonia donde los interlocutores sociales han firmado el primer acuerdo de carácter autónomo en los últimos quince años.
- En el terreno de la negociación colectiva de ámbito empresarial resulta complicado poder realizar un análisis dado que todavía siguen vigentes convenios que se negociaron antes de que los impactos de la crisis se hicieran notorios. A pesar de ello, la información existente parece indicar que se están negociando medidas diversas dirigidas a evitar la destrucción de empleo, especialmente en los sectores más afectados por la crisis[75]. Habrá que esperar, no obstante, hasta bien entrado 2010 para poder extraer conclusiones más claras y definidas.

Nuevas Directivas comunitarias

En el ámbito de la normativa sociolaboral comunitaria hubo diversas novedades de relevancia, principalmente en el ámbito de la política de inmigración; asimismo, vieron la luz varias directivas en el terreno de la protección frente a riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo, de las que se da cuenta en el apartado de prevención de riesgos laborales. También hubo avances en relación a las propuestas de directivas que están en fase de negociación para su definitiva adopción, como es el caso de la llamada "Directiva antidiscriminación".

En materia de inmigración, es necesario destacar la aprobación de la Directiva 2009/52/CE, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, cuyo objeto es prohibir el empleo de nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular con la finalidad de combatir la inmigración clandestina, estableciendo unas normas comunes mínimas sobre sanciones y medidas aplicables en los Estados miembros a los empleadores que no respeten dicha prohibición.

Las sanciones que prevé la Directiva por incumplimiento de la prohibición, que deberán en todo caso ser efectivas, proporcionadas y disuasorias, incluyen sanciones económicas, cuyo importe irá en aumento en función del número de extranjeros ilegalmente empleados, así como el pago de los gastos de retorno cuando se realicen procedimientos de devolución. A los empleadores de trabajadores ilegales se les podrán aplicar, asimismo, otras sanciones como la exclusión del derecho de recibir subvenciones públicas o de participar en licitaciones. Asimismo, la infracción de la prohibición

75. Cabe destacar: la moderación salarial (ejemplo, BMW en Alemania), reducción o flexibilización del tiempo de trabajo (como la suspensión temporal de contratos acordada en Seat en España, General Motors en Austria o Fiat en Italia), o la provisión de formación (General Motors, en Polonia, y Toyota en Gran Bretaña). Para más información véase: L. Rychly, "Social dialogue in times of crisis: finding better solutions", *OIT Working paper n.º 1,* mayo 2009. Eurofound, "Recent restructuring trends and policies in the automotive sector", 2009.

de empleo de trabajadores inmigrantes en situación irregular constituirá delito, si es intencionada, cuando concurran determinadas circunstancias que serán definidas según el Derecho de cada Estado miembro.

Por otro lado, esta Directiva prevé la responsabilidad del subcontratista que emplea trabajadores extranjeros en situación irregular y de la empresa contratista, aspecto que dio lugar a debates y supuso un elemento conflictivo en las negociaciones. Como consecuencia del debate, el Parlamento se decantó por contemplar que el contratista que subcontrate directamente con empleadores infractores pueda ser considerado responsable solidario o subsidiario de éstos frente a las sanciones económicas y que dicha responsabilidad solidaria o subsidiaria podrá extenderse a otros subcontratistas intermediarios de la cadena de subcontratación, siempre y cuando tuvieran conocimiento de que una de las empresas subcontratadas ha empleado nacionales de terceros países en situación irregular[76].

Por último, en el campo de las políticas migratorias, se aprobó la Directiva 2009/50 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. La directiva tiene por objeto crear unas condiciones más atractivas de entrada y residencia para que los nacionales de terceros países optaran por empleos altamente cualificados en los Estados miembros de la Unión.

A tal fin, la Directiva establece un procedimiento rápido basado en criterios comunes. Así, los nacionales de terceros países admitidos conforme a la Directiva recibirían un permiso especial de residencia y trabajo, llamado "tarjeta azul UE", que les proporcionaría una serie de derechos socioeconómicos y condiciones favorables para la reunificación familiar. También se prevé un acceso simplificado al mercado de trabajo. Por otra parte, los titulares de una tarjeta azul podrían, en determinadas condiciones, trasladarse de un Estado miembro a otro con sus familias. La transposición de la Directiva en los Estados miembros deberá realizarse antes del 20 de julio de 2011.

Por último, en el plano de las relaciones laborales, conviene recordar la aprobación de la 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. Cabe recordar que el proceso de aprobación de la directiva estuvo presidido por un intenso debate. Así, el texto finalmente adoptado 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 éstas[77].

76. Los Estados miembros, sin perjuicio de las disposiciones del Derecho nacional relativas al derecho de repetición, o de las disposiciones del Derecho nacional en materia de seguridad social, velarán por que el contratista de quien el empleador sea subcontratista directo pueda ser considerado responsable solidario o subsidiario de pagar las sanciones financieras.

77. Sobre el complejo proceso de aprobación de la misma y las principales novedades que acompaña, véase Memoria CES 2008, capítulo II.2.1.1.

Por último, el Consejo alcanzó un acuerdo político sobre la Directiva por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental celebrado por los interlocutores sociales a escala europea, al que se ha hecho referencia en el apartado anterior.

La nueva Directiva, que deberá transponerse en el plazo de dos años desde su entrada en vigor (enero de 2012), amplía en particular el derecho de los trabajadores al permiso parental de tres a cuatro meses para cada progenitor.

Avances en las propuestas de Directiva

Como se ha señalado, en el ámbito sociolaboral, durante 2009, se produjeron importantes avances en la tramitación de diferentes propuestas de directivas publicadas en años anteriores por la Comisión. Igualmente, a lo largo de 2009, salieron a la luz nuevas propuestas de Directiva.

En el ámbito de la conciliación entre la vida laboral y familiar cabe recordar que la Comisión Europea presentó, el 3 de octubre de 2008, un paquete de medidas destinadas a conciliar mejor la vida profesional, privada y familiar, con objeto de actualizar y mejorar la legislación vigente en este ámbito. El paquete contenía dos propuestas de directiva y una comunicación.

La primera propuesta de Directiva[78], pretendía la modificación de la vigente Directiva 92/85/CEE 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. La modificación de mayor calado consistía en el alargamiento de la duración mínima de permiso de maternidad de 14 a 18 semanas. Actualmente la propuesta de Directiva se encuentra en discusión en el Parlamento Europeo.

La segunda propuesta de Directiva[79] pretendía reemplazar a la vigente Directiva 86/613 del Consejo, de 11 de diciembre de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, incluidas las actividades agrarias, así como sobre la protección de la maternidad. Entre otros extremos, la propuesta ampliaba el ámbito del permiso de maternidad a las trabajadoras por cuenta propia permitiéndoles acceder a un permiso equivalente al de las trabajadoras por cuenta ajena pero de forma voluntaria y mejoraba la protección social de los cónyuges que colaborasen en la actividad de éstas[80].

En relación con las políticas comunitarias de igualdad es necesario recordar que la Comisión Europea adoptó, el 2 de julio de 2008, una propuesta de Directiva por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión

78. COM (2008) 600/4.

79. COM (2008) 601/3.

80. El Parlamento Europeo aprobó su dictamen el 6 de mayo de 2009 y posteriormente, el Consejo alcanzó, el 18 de mayo, un acuerdo político con vistas a una posición común sobre la propuesta de Directiva, aunque todavía falta por acordarse un texto conjunto del Parlamento Europeo y del Consejo al respecto. La adopción de la Directiva está prevista para el primer semestre de 2010.

o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual[81]. Completando la normativa comunitaria vigente en esta materia[82], la Directiva propuesta prohibía la discriminación por los motivos antes mencionados en los siguientes ámbitos: protección social, incluida la seguridad social y la asistencia sanitaria; ventajas sociales; educación; y acceso a bienes y servicios, incluida la vivienda. Destacar que es una prioridad para la Presidencia Española de la Unión en el primer semestre de 2010 impulsar un acuerdo definitivo sobre ésta.

Finalmente, en este ámbito cabe destacar que la Comisión Europea anunció, en 2009, tres nuevas propuestas de Directivas, a saber, la de admisión temporal de trabajadores temporeros, la de los trabajadores trasladados dentro de su misma empresa y la de los trabajadores en prácticas remunerados.

2.1.2. Diálogo social en España

La recesión económica y sus efectos sociales y laborales impactaron fuertemente en un proceso de diálogo social que se había desarrollado de forma continuada en un contexto bien distinto, desde que se abriera una nueva etapa con la firma en julio de 2004 de la Declaración para el diálogo social entre el Gobierno, las organizaciones empresariales Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), y las organizaciones sindicales Comisiones Obreras (CCOO) y Unión General de Trabajadores (UGT).

Si bien se mantenía, en lo sustancial, el objetivo estratégico recogido en la nueva Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social, firmada en el mes de julio de 2008 por las tres partes[83], que se sintetiza en la necesidad de transitar a un modelo de crecimiento económico sostenible y duradero basado en actividades de alto valor añadido, intenso en capital humano y tecnológico, capaz de generar más y mejor empleo, y respetuoso con el medio ambiente, la profundidad de la crisis determinó la necesidad de señalar nuevas prioridades a corto plazo, haciendo del diálogo un proceso abierto en el que podían incorporarse nuevas materias[84].

Lo extremadamente difícil de la situación económica y del empleo en 2009 no oculta que éste ha sido un año marcado por la falta de acuerdo del diálogo social de ámbito estatal en relevantes materias[85], y ello a pesar de los intensos esfuerzos y negociaciones, de ámbito bipartito o tripartito, llevados a cabo por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y el Gobierno.

Falta de acuerdo en importantes materias

81. COM (2008) 426 final.
82. En particular, las Directivas 2000/43/CE, 2000/78/CE, 2006/54 y 2004/113/CE del Consejo.
83. *Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social*, firmada el 29 de julio de 2008 por el Gobierno y las organizaciones CCOO, UGT, CEOE y CEPYME.
84. Véase Memoria CES 2008, capítulo II.2.1.2.
85. No obstante, la complejidad del contexto y del proceso de diálogo social han llevado a que, en ocasiones, determinadas propuestas de los interlocutores sociales se hayan plasmado normativamente, aun no habiéndo-

No obstante, cabe recordar que en el mes de febrero tuvo lugar la firma del IV Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales (ASEC IV)[86], entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, y de la subsiguiente firma, en el mes de abril, del Acuerdo Tripartito, del que también forma parte el Gobierno, por el que se garantiza el soporte financiero para el funcionamiento del sistema autónomo de solución de conflictos laborales creado por el ASEC. Asimismo, dentro del diálogo social en ámbitos más específicos, tuvo lugar el acuerdo alcanzado por el Gobierno y los sindicatos en el ámbito de la función pública, que se tratará más adelante.

La Comisión tripartita de seguimiento y evaluación del diálogo social, constituida en el marco de la Declaración de julio de 2008, celebró algunas reuniones hasta el mes de junio y una última en enero del presente año, no llegándose a consensuar un protocolo de funcionamiento para coordinar las diversas mesas de diálogo e impulsar sus trabajos. Entre los aspectos que dicha Comisión consideró de necesario tratamiento en los meses posteriores figuraban la mejora de los servicios públicos de empleo, la adecuación de las políticas activas de empleo, entre ellas la evaluación de los resultados del sistema de bonificaciones a la contratación indefinida, análisis y propuestas sobre los expedientes de regulación de empleo, el análisis de la situación actual de la protección por desempleo, el desarrollo del II Plan de acción derivado de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, el análisis y la revisión de la formación profesional para el empleo, el sistema de Seguridad Social, el desarrollo del Estatuto del Trabajo Autónomo, o la información sobre los resultados en materia de empleo de diversos instrumentos públicos, entre ellos el llamado Plan E.

Las organizaciones sindicales consideraron que las mesas del llamado diálogo social reforzado debían tener carácter decisorio, y no de mera consulta.

Las organizaciones empresariales consideraron excesivo el número de mesas, lo que dificultaba, en su opinión, la eficacia de las mismas, se manifestaron en contra de que las de diálogo social reforzado tuvieran carácter decisorio, y, asimismo, plantearon la necesidad de abordar determinadas reformas estructurales[87].

se alcanzado formalmente acuerdos. A título de ejemplo, La previsión de una prórroga temporal en la protección para los parados que hubiesen agotado la prestación o el subsidio fue una de las medidas abordadas en el marco del diálogo social. La falta inicial de acuerdo en torno a la misma se saldó con la aprobación del Real Decreto-Ley 10/2009, cuya exposición de motivos recuerda esta circunstancia. La posterior tramitación parlamentaria de esa norma dio lugar a la Ley 14/2009, de 11 de noviembre, por la que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción. Dicha Ley incorporó la novedad de retrotraer los efectos de la protección extraordinaria a fin de beneficiar a los parados que hubiesen agotado la prestación o el subsidio desde el 1 de enero de 2009, medida por la que habían abogado las organizaciones sindicales CCOO y UGT.

86. Véase Memoria CES 2008, capítulo II.2.

87. Disponer de un marco de flexiseguridad que, al tiempo que garantiza la protección del desempleado y las políticas dirigidas a mejorar su empleabilidad, proporcione un entorno flexible para que las empresas no tengan miedo a contratar y generen el mayor número de empleos posibles; en este contexto debieran considerarse la entrada y salida del mercado de trabajo y el marco de contratación, incluyendo la regulación del tiempo parcial. Introducir de inmediato la intermediación laboral en el ámbito privado, analizando el papel de los distintos Agentes que intervienen y su regulación. Y reducir los costes empresariales, tanto en materia de absentismo, analizando sus causas y proponiendo medidas para su reducción, como en materia de aportaciones empresariales a la Seguridad Social. Dichas reformas fueron propuestas en la reunión de la Comisión de Seguimiento de 2 de marzo de 2009.

La falta de acuerdo que ha planeado en el conjunto de 2009 se puso de manifiesto, inicialmente, en dos ámbitos objeto de continuadas reuniones negociadoras en la primera mitad del año, de los que se dio cuenta en la pasada edición de esta Memoria: en la Mesa de diálogo tripartito sobre mercado de trabajo, en la que no se alcanzó acuerdo sobre el documento de medidas de urgencia presentado por el Gobierno a los interlocutores sociales[88], y en el proceso de diálogo bipartito entre CCOO y UGT, y CEOE y CEPYME sobre recomendaciones para la negociación colectiva con vistas a renovar el Acuerdo Interconfederal en esta materia.

Tras el paréntesis subsiguiente a esta situación, en el mes de mayo se dio paso a un nuevo intento de alcanzar un acuerdo sobre medidas en relación con el mercado de trabajo y el empleo, y la protección por desempleo, propuestas desde el Gobierno a los interlocutores sociales. No obstante, a pesar de meses de continuadas negociaciones y de intensos esfuerzos para salvar un posible acuerdo, el 24 de julio se dio por concluido sin resultado el proceso de diálogo social en torno a estas materias, como consecuencia de una serie de puntos de desacuerdo (recuadros II-5 y II-6).

RECUADRO II-5. PLANTEAMIENTOS DE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES CEOE Y CEPYME

En este proceso de negociación los principales aspectos planteados por CEOE y CEPYME, el día 23 de julio de 2009, que no fueron aceptados en la negociación versaban sobre:

- El establecimiento, a partir del 1 de septiembre de 2009, de una segunda fase de negociación de reformas estructurales que abarcasen la contratación, la flexibilidad interna de las empresas, la reforma de la negociación colectiva, los procedimientos administrativos y resolutorios, la fiscalidad, la energía, el medioambiente, etc.
- La necesidad de incorporar a las entidades con ánimo de lucro en la intermediación laboral, así como de eliminar las restricciones de actuación de las ETT en algunos sectores —en el plazo máximo de tres meses.
- Las medidas de control del absentismo laboral, con la propuesta de que las Mutuas tengan la facultad de dar altas a efectos económicos en los mismos términos que el INSS; y, alternativamente, la supresión de la obligación empresarial del pago de la prestación de baja por enfermedad entre el cuarto y el decimoquinto día.
- La reducción de costes por cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, tanto por contingencias comunes que afectasen al Régimen General como por contingencias por accidentes, resultando insuficiente la propuesta por el Gobierno.
- El calendario a partir del 1 de septiembre para la separación de fuentes de financiación, en el marco del Pacto de Toledo.

88. "Medidas urgentes para mejorar la protección de los desempleados y el mantenimiento y la generación de empleo", 31 de enero de 2009. Tras constatar la falta de acuerdo, se aprobó un Real Decreto-Ley que recogía la mayor parte de las medidas propuestas y que, posteriormente, se tramitó en las Cortes dando lugar a la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas.

RECUADRO II-5. PLANTEAMIENTOS DE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES CEOE Y CEPYME *(Continuación)*

- La extensión en los ERE de suspensión de los contratos de la bonificación al 100 por 100 de las cotizaciones empresariales durante un periodo máximo de 240 días.
- El impulsar la creación y el mantenimiento del empleo en las pymes a través de la reducción de cinco puntos en el impuesto de sociedades.
- El facilitar el crédito a las pymes a través de las entidades de garantía recíproca.
- El pronto pago de las Administraciones públicas a las empresas suministradoras.
- La colaboración público privada para la inversión en sectores preferentes de la actividad económica.
- El impulso a las actividades empresariales de I+D+i.
- La implicación de la política fiscal en materia de vivienda.
- La colaboración empresarial privada en materia de sanidad y atención a la dependencia.
- El compromiso fiscal del Gobierno a no subir los impuestos de sociedades, actividades económicas, plusvalías e IVA, sirviendo como referencia a las demás Administraciones públicas.
- La participación en el seguimiento de un escenario macroeconómico de ingresos y gastos, así como en la actuación y valoración de la eficacia de las medidas que pudiesen adoptarse.
- La necesidad de implicación de las comunidades autónomas en el desarrollo de las medidas.

Todos estos planteamientos estaban sujetos a la existencia de un acuerdo global.

Fuente: CEOE y CEPYME.

RECUADRO II-6. PLANTEAMIENTOS DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES CCOO Y UGT

Los planteamientos de las organizaciones sindicales CCOO y UGT versaban, entre otros, sobre los siguientes aspectos:

- Establecer mecanismos de negociación, y no sólo de consultas, en las mesas de diálogo social reforzado. CCOO y UGT consideran necesario ampliar las materias del diálogo social reforzado añadiendo en todos los temas la participación de los interlocutores sociales, de lo contrario se eludiría el papel de éstos en la negociación de la reactivación de la economía.
- Abordar, con carácter urgente, la protección de los trabajadores desempleados que no tengan cobertura por desempleo.
- Potenciar el papel de los servicios públicos de empleo y mejorar su capacidad de intermediación reforzando sus recursos humanos y materiales. Conseguir una mayor integración de las políticas activas de empleo y reorientar la actuación de los Servicios Públicos de Empleo: es prioritaria la modernización y coordinación de los SPE autonómicos.
- Dar mayor impulso a las medidas orientadas a la inserción laboral de las personas desempleadas.

RECUADRO II-6. PLANTEAMIENTOS DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES CCOO Y UGT
(Continuación)

- Revisar el funcionamiento del sistema financiero y mejorar el flujo del crédito a las empresas y a las familias. Resulta clave normalizar el funcionamiento del sistema financiero español como intermediario entre el ahorro y el crédito. En estas condiciones, cabe plantearse: fijación de objetivos concretos por el Estado de recapitalización de entidades para que puedan relanzar su actividad, condicionar las ayudas públicas al sector a que las entidades hagan el máximo esfuerzo en reforzar sus reservas, e incrementar las líneas de crédito del ICO favoreciendo su efectividad real, entre otras.
- Garantizar la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social y los niveles de protección social, en particular de protección por desempleo. Se propone abordar diversas medidas, entre otras: integración de los Regímenes Especiales en el General de la Seguridad Social, la jubilación anticipada por realización de trabajos penosos, tóxicos o peligrosos, estímulos a la jubilación flexible, mejorar la protección social de las familias, medidas de protección y servicios para facilitar la conciliación personal, familiar y laboral.
- Rechazo de la reducción de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social y de la intervención de las Mutuas de AT y EP en el control de la Incapacidad Temporal (IT).
- Equiparar el tratamiento fiscal de las indemnizaciones de las extinciones del contrato por despido colectivo con los de los despidos disciplinarios.
- Ampliar el periodo de reposición de las prestaciones por desempleo en el caso de suspensiones de contratos y reducciones de jornada producidas en el marco de los EREs. Asimismo, consideran que los planes sociales deben tener un contenido exigible por la autoridad laboral que incluya protocolos de recolocación.
- Al mismo tiempo que medidas de carácter más inmediato y urgente para actuar en la coyuntura de crisis paliando sus efectos, CCOO y UGT estiman necesario emprender políticas a medio y largo plazo para articular las bases de la tranformación del modelo productivo. Crear y consolidar una base industrial sólida e impulsar las inversiones en I+D+i y las reformas en educación y formación. Alcanzar un Acuerdo Marco sobre Política Industrial que diseñe políticas industriales y sectoriales para incrementar el peso de la industria. Realizar un Plan Industrial que afronte el diseño industrial y la calidad de los bienes y servicios.
- Reactivar el fomento de una política sectorial activa que apoye el desarrollo de la industria, los servicios de valor añadido, el turismo y la construcción productiva y no especulativa, diseñando nuevas líneas de apoyo a los sectores y empresas exportadoras y aumentando la inversión productiva.
- Crear un marco regulador de la política energética que asegure el abastecimiento, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la eficiencia y el ahorro energético, todo ello en un marco tarifario estable, transparente y asequible.
- Desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, entre otras medidas, potenciando los servicios frente a las prestaciones económicas, asegurando el cumplimiento de los criterios de calidad en el empleo para la acreditación de las empresas y profesionalizando el sector de atención y cuidados a las personas.

Fuente: CCOO y UGT.

Las organizaciones sindicales y empresariales han mantenido diferentes visiones acerca de cómo mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo para hacer frente a sus principales desequilibrios, entre otros una elevada tasa de paro y de temporalidad, y, en el actual contexto, cómo afrontar la crisis y sus efectos en el empleo. Sindicatos y empresarios coinciden en señalar que el mercado de trabajo adolece de un problema de dualidad entre trabajadores fijos y temporales que tiene consecuencias muy negativas para empresas y trabajadores, pero divergen en el tipo de medidas que podrían modificar esta situación.

Las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME defienden la necesidad de dar certeza al empresario a la hora de contratar, de gestionar y de finalizar los contratos, simplificando el actual marco normativo y apostando por la contratación indefinida como la solución más idónea para el compromiso del trabajador con la empresa; sin perjuicio de preservar las necesidades existentes en contratación temporal y, en consecuencia, sin penalizar ni cuestionar su uso. Las organizaciones sindicales CCOO y UGT, por su parte, señalando que una parte de la temporalidad en los contratos laborales no está justificada por necesidades empresariales, defienden que es necesario acotar más claramente y controlar mejor el uso de los contratos temporales, así como penalizar la utilización de éstos en relación con la contratación indefinida, mediante una mayor indemnización por fin de contrato o elevando el tipo de cotización por desempleo de los contratos temporales.

Se pusieron de manifesto discrepancias no sólo en cómo acabar con la actual situación de dualidad y segmentación del mercado de trabajo, sino también en otros aspectos de la regulación de las relaciones laborales que afectan a la organización de la fuerza de trabajo en las empresas, como la regulación de la flexibilidad interna o de las extinciones colectivas de trabajo, y a la actividad de intermediación laboral, entre otras (cuadros II-42 y II-43).

Las organizaciones más representativas de trabajadores y de empresarios han mantenido una lectura contrapuesta en relación a la crisis y al papel de la regulación laboral para paliar sus efectos en el mercado de trabajo. Las organizaciones empresariales, sin perjuicio de propugnar otras políticas económicas y medidas estructurales para impulsar y facilitar la recuperación del tejido productivo y la actividad de las empresas[89], han considerado que una reforma de la legislación laboral, si ya era necesaria previamente a la crisis y con independencia de ésta para permitir una mayor capacidad de adaptación de las empresas a un contexto cambiante e incierto, es imprescindible para afrontar el actual contexto recesivo y permitir una recuperación del empleo más rápida.

Las organizaciones sindicales, por su parte, partiendo de que la actual crisis no tiene un origen laboral sino que tiene una naturaleza financiera derivada del peso de la

89. CEOE, Informe "Principios y propuestas para recuperar la competitividad, el crecimiento y el empleo en España", 2 de diciembre de 2009.

CUADRO II-42. PROPUESTAS DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EN RELACIÓN CON EL MERCADO DE TRABAJO: ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

Ámbitos	Propuestas
Flexiseguridad	Favorecer la empleabilidad de los trabajadores y la adaptabilidad de las empresas.
Intermediación	Autorizar la participación de los servicios privados de empleo y su colaboración con los SPE, ampliando la actuación en este campo de las ETT. Normalizar actividad de las ETT, eliminando restricciones aún existentes en sectores o costes.
Marco contractual	Simplificar el actual marco contractual: esquema contractual sencillo que acabe con la segmentación actual entre trabajadores fijos y temporales.
Contrato indefinido	Revisar elementos que lastran su uso, entre otros el coste y procedimiento del despido. Vías : 1) Alguna de las modalidades contractuales propuestas desde diversos ámbitos; 2) Mayor precisión en la intervención judicial en el despido por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas, que permita ajustes a costes y tiempos previstos en la legislación. Limitar intervención judicial o administrativa a aspectos indemnizatorios y a la tutela antidiscriminatoria.
Contrato a tiempo parcial	Hacer un contrato más operativo con menos elementos de rigidez (prohibición de horas extras, excesivas limitaciones de uso de las horas complementarias, inferior cobertura de Seguridad Social, entre otros), potenciando su uso como herramienta de flexibilidad.
Flexibilidad interna	Avanzar en la capacidad de modificar las condiciones de trabajo, entre otras, en movilidad geográfica (que exige medidas adicionales externas) y funcional, tiempo de trabajo, sistemas de remuneración, primando la adaptación interna frente a la extinción de la relación laboral. Limitar la revisión judicial de la decisión del empresario, garantizados los preceptivos periodos de consulta, a supuestos de vulneración de derechos fundamentales.
ERES	Similar tratamiento que la flexibilidad interna, la decisión final debe ser empresarial y la impugnación judicial limitarse a los supuestos de vulneración de derechos fundamentales, garantizándose el procedimiento y la negociación.
Absentismo	Abono del 4º al 15º día de la prestación por parte del INSS; abordar medidas integrales evitando las disfunciones actuales en nuestra legislación; mejorar la coordinación entre las Administraciones competentes; mayor implicación de la Inspección sanitaria en las revisiones de enfermedad presentadas por las empresas y permitir la intervención de las Mutuas de ATEPSS en términos similares al INSS; reducir los supuestos de ausencia excluidos del cómputo; reconocer la suspensión de los derechos económicos a cargo del empresario ante negativa del trabajador a los reconocimientos médicos; etc.
Cotizaciones	Reducir las cotizaciones sociales empresariales en los términos de los países de nuestro entorno y mejorar la transparencia en la seguridad.
Negociación colectiva	Modificar en profundidad el sistema de negociación colectiva. Modernizar el sistema de negociación limitando la subrogación contractual, simplificando el sistema de convenios sectoriales y suprimiendo la ultractividad, distribuyendo conceptos, aplicaciones con plazos, etc.
Políticas activas	Enfoque más activo de las políticas de empleo, más personalizado y preventivo del paro de larga duración, centrarlas en la mejora de la empleabilidad. Evaluación del impacto real de las medidas y programas de empleo para garantizar un gasto eficiente y un resultado de mayor inserción profesional.
Formación	Formación continua: mayor flexibilidad y oportunidades de acceso; reforzar formación a demanda de las empresas, a través del sistema de bonificaciones.

Fuente: CEOE, "Recuperar la competitividad, el crecimiento y el empleo en España. Principios y propuestas", diciembre de 2009.

economía especulativa y de una escasa regulación y deficiente control de las operaciones y de los productos de inversión de riesgo, con un impacto diferencial en España en relación con determinados sectores como la construcción, consideran que la reforma de la regulación laboral no es necesaria como medida de combate contra la crisis y que la salida de ésta no se puede saldar con recortes en los derechos laborales. De ahí que

CUADRO II-43. PROPUESTAS DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EN RELACIÓN CON EL MERCADO DE TRABAJO: ORGANIZACIONES SINDICALES

Ámbitos	Propuestas
Capital humano	Mejorar el sistema educativo y vincularlo más y mejor al sistema productivo. Diseñar y aplicar políticas de prevención del abandono prematuro y fomento del éxito escolar. Avanzar en el reconocimiento y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por la vía de la experiencia laboral y la formación no reglada. Integrar las acciones de formación y orientación en un mismo itinerario personalizado y garantizar la formación permanente a lo largo de toda la vida. Fomentar la participación de todos los trabajadores en las acciones de formación continua.
Servicios Públicos de Empleo	Mejorar la intermediación de los Servicios Públicos de Empleo, atendiendo a los colectivos con dificultades de inserción. Modernizar y coordinar mejor los SPE, aumentando sus recursos materiales y personales. Mantener un sistema de orientación que permita la construcción de itinerarios personales profesionales. Introducción de un programa de formación que permita adecuar las necesidades formativas al nuevo modelo productivo apostando por sectores más innovadores y competitivos. Mejorar la implicación y coordinación de los SPE con otros servicios públicos como los servicios sociales de proximidad y los de apoyo a las familias. Introducción de un Programa de Formación que permita adecuar las necesidades formativas al nuevo modelo productivo.
Políticas de empleo	Impulsar las políticas activas de empleo en todas sus vertientes, incidir en la formación y la recualificación profesional. Programa de Empleo y Formación para dar trabajo temporal a parados que han agotado o no han alcanzado la protección por desempleo. Impulso de las Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo. Puesta en marcha de los Centros de Segunda Oportunidad. Ampliar y mejorar la protección por desempleo, incluidos trabajadores sin cobertura, reforzando el nivel contributivo y asistencial de las prestaciones mediante la modificación y flexibilización de los requisitos de acceso. Mejorar la Renta Activa de Inserción. Fomentar mejoras en la suficiencia y cobertura de las Rentas mínimas de inserción de competencia autonómica.
Economía social y autoempleo	Fomentar las iniciativas de economía social y de autoempleo.
ERES	Mejorar la legislación de los Expedientes de Regulación de Empleo (ERE). Los planes sociales deben tener un contenido exigible por la autoridad laboral que incluya protocolos de recolocación. Ampliar la reposición de las prestaciones consumidas en las suspensiones y extinciones colectivas de contratos.
Reforma de la legislación concursal	Garantizar derechos de los trabajadores a sus créditos salariales y en los procedimientos de modificación, suspensión y extinción de contratos mediante el reconocimiento de la representación sindical y a través de la recuperación del papel de las instancias laborales en los procesos concursales. Garantizar que, en los casos de quiebra con continuidad de la actividad, los recursos económicos arbitrados se destinen efectivamente a tal fin o a asumir los compromisos del plan de empleo en su caso. Debe ser la Autoridad laboral quien determine la autorización de las extinciones colectivas de los contratos de trabajo, así como la suspensión de contratos y la modificación y traslados colectivos. Modificar el mecanismo de extinción de contrato por impago de salario y el acceso en tales casos a las prestaciones por desempleo.
Otras	Desarrollar el Estatuto Básico del Empleado Público y la Oferta Pública de Empleo para atender la cobertura, mejora y eficacia de los servicios públicos. Control de la calidad del empleo que generan las Administraciones públicas en la contratación de bienes y servicios.
Negociación colectiva	Fortalecer y articular la negociación colectiva. Promover una reforma de la negociación, desde el diálogo social autónomo de los interlocutores sociales, orientada a la nueva estructura productiva, que fomente y potencie la vertebración y articulación de los convenios sectoriales de ámbito estatal, que atienda a la defensa del empleo garantizando al mismo tiempo la mejora del salario, y que impulse la flexibilidad interna negociada para mejorar la productividad a través de la inversión en innovación, la formación de los trabajadores y la modernización de la organización de las empresas.

Fuente: CCOO y UGT, "Propuestas sindicales para un acuerdo por el empleo y la protección social", 20 de mayo de 2009.

propugnen la necesidad de otro tipo de políticas en relación con el sistema financiero y el restablecimiento del crédito, la reactivación de la economía y el cambio de modelo de crecimiento[90].

Paralelamente a los intentos de alcanzar acuerdos en el marco del diálogo social, en 2009 se ha producido en España un debate más amplio, en el que ha participado también el ámbito de los expertos y profesionales del mundo académico, en torno al tipo de medidas que podrían ayudar a una mejor salida de la crisis económica y del empleo a partir de un mejor funcionamiento de los mercados, incluido el mercado de trabajo[91], debate especialmente intenso en torno a la cuestión del papel que puede o no desempeñar la regulación laboral en la recuperación económica y del empleo, con el trasfondo de la naturaleza de la crisis iniciada en el verano de 2007.

A la falta de acuerdos en relación con el mercado de trabajo y con la negociación colectiva hay que sumar que, si bien mantuvieron su actividad otras mesas de negociación constituidas en el marco de la Declaración de julio de 2008, en materias como la seguridad y la salud en el trabajo, formación profesional, protección social (Seguridad Social y Dependencia), igualdad, empleo de personas con discapacidad, trabajo autónomo, trabajo de los inmigrantes e Inspección de Trabajo y Seguridad Social, entre otras, junto con las mesas pertenecientes al llamado diálogo social reforzado, que abarcaron los ámbitos de sanidad, vivienda, seguimiento del Protocolo de Kyoto, políticas de I+D+i, y política industrial y energética, entre otros, tales procesos en muchos casos se materializaron en reuniones fundamentalmente de carácter consultivo e informativo y en otros casos no se registraron avances sustanciales en temas materia de negociación, quedando en ocasiones pendientes de nuevos debates y no habiendo desembocado, en su mayoría, en la adopción de acuerdos, con contadas excepciones como la relativa a la mesa de inmigración, en la que se llegó a un acuerdo para mejorar determinados aspectos en relación con el empleo de los inmigrantes.

El balance del diálogo social descrito se inscribió en el que, probablemente, sea el peor año de la actual crisis por la acelerada destrucción de empleo y de tejido empresarial hasta un ritmo y con una intensidad desconocidos en las últimas décadas. Crisis del empleo que, aunque más aguda en el caso español, ha tenido un alcance mundial, previéndose por las organizaciones internacionales, entre ellas la

90. CCOO y UGT, "Propuestas sindicales para un acuerdo por el empleo y la protección social", 20 de mayo de 2009.

91. Véase entre otros, el documento "Propuesta para la reactivación laboral en España", de abril de 2009, firmado por un grupo de economistas pertenecientes a varias universidades; y, en un sentido discrepante con éste, el documento "El trabajo, fundamento de un crecimiento económico sostenible", firmado, a su vez, por un grupo de juristas y economistas que también forman parte de distintas universidades y centros de investigación.

OIT y la OCDE, y las instituciones comunitarias, que puede ser más duradera que en anteriores recesiones a pesar de la tendencia de desaceleración en el ritmo de caída de la actividad económica, primero, y de la salida posterior de la recesión de algunas grandes economías[92].

La situación de emergencia planteada hizo que la ruptura del diálogo social acaecida en el mes de julio no pudiera darse por definitiva por las partes implicadas. El diálogo social es un instrumento que todos los ámbitos, organizaciones internacionales, instituciones comunitarias, interlocutores sociales y expertos, coinciden en señalar como más necesario e importante aún en épocas de crisis[93]. El Gobierno y los interlocutores sociales volvieron a reunirse a principios del mes de septiembre con motivo de la exposición a las organizaciones sindicales y empresariales de las líneas generales del borrador de Ley de Economía sostenible, encuentro que se apuntaba como un primer paso para la recuperación del diálogo social.

Primeros pasos en la recuperación del diálogo social

Un paso más en firme para un eventual desbloqueo y restauración del diálogo social vino dado, sin embargo, con la firma el 18 de noviembre del "Compromiso de actuación entre CEOE y CEPYME y CCOO y UGT sobre la negociación colectiva pendiente de 2009", instrumento bipartito con el que se pretendía ofrecer un cauce de solución a la difícil situación que se había generado en diversos ámbitos por las discrepancias entre las partes de los convenios colectivos en relación con la revisión salarial para 2009 de los convenios negociados en años anteriores que mantenían su vigencia y en relación con la negociación colectiva pendiente en ese año. Sin perjuicio de tratar en el apartado correspondiente el significado más sustantivo de este compromiso de cara al desarrollo y curso de la negociación colectiva de 2009[94], es importante destacar que las Confederaciones sindicales y empresariales firmantes del mismo se comprometían a iniciar, antes de finalizar el año, la negociación de un Acuerdo Interconfederal "para contribuir a restaurar el diálogo en las relaciones laborales y reducir la conflictividad", por entender que se trataba de "cuestiones básicas para afrontar la crisis y sus principales consecuencias en beneficio de la competitividad de las empresas, de los intereses legítimos de los trabajadores y de trasladar confianza a toda la sociedad".

92. OIT, "Enfrentando la crisis mundial del empleo. La recuperación mediante políticas de trabajo decente". Memoria del Director General de la OIT a la 98 Conferencia Internacional del Trabajo, 2009. OCDE, *Employment Outlook, 2009. Tackling the jobs crisis*. Comisión Europea: "La crisis del empleo. Tendencias, respuestas políticas y acciones clave", COM (2009) 649 final, de 24 de noviembre de 2009.

93. Véase, por todos, el Pacto Mundial para el Empleo adoptado en el seno de la OIT, el 19 de junio de 2009, en la 98 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

94. Véase el capítulo II.2.2.1 de esta Memoria.

Un nuevo Acuerdo para la negociación colectiva y compromiso de nuevas negociaciones

En enero de 2010, la Comisión de seguimiento y evaluación del diálogo social llevó a cabo una reunión en la que los interlocutores sociales y el Gobierno acordaron dar un nuevo impulso al diálogo social tripartito con la voluntad de explorar posibles medidas consensuadas que contribuyan a la recuperación de la economía y del empleo.

Con un terreno más abonado, las intensas negociaciones bipartitas que llevaron a cabo las organizaciones más representativas de trabajadores y de empresarios, a finales de 2009 y principios de 2010, desembocaron en la firma, el 9 de febrero de 2010, entre CCOO y UGT y CEOE y CEPYME, del Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2010, 2011 y 2012 (AENC). Con este Acuerdo bipartito, de naturaleza obligacional como los anteriores, para orientar la negociación de los convenios colectivos sobre la base de criterios y recomendaciones comunes, se retomó la senda del diálogo social en un ámbito, el de la negociación colectiva, que había aportado efectos positivos en el terreno económico, del empleo y de las relaciones laborales en etapas expansivas.

Conviene destacar, en este punto, que el AENC, firmado en una situación excepcional de crisis, pretende generar de nuevo un marco de confianza para la sociedad, marcándose como objetivos mejorar el tejido productivo y colaborar para la creación de empleo estable, mediante una distribución equilibrada de los esfuerzos entre trabajadores y empresarios de manera que, a través de la negociación colectiva, se desarrollen medidas que afecten a la política salarial, la reinversión productiva, el mantenimiento y la recuperación del empleo y a la temporalidad injustificada[95]. De ahí que los firmantes se planteen llevar a cabo, durante su vigencia, una política de crecimiento moderado de los salarios que permita el mantenimiento y recuperación del empleo, y que contribuya a la reactivación económica. La estabilidad de precios en España es un elemento clave para conseguir los objetivos anteriores, con mayor motivo en una situación donde la mejora de la calidad de los productos, es decir, el cambio de nuestro modelo productivo, necesita de un tiempo más amplio. En esta tarea deben participar activamente trabajadores y empresarios, tal y como recogen los compromisos de evolución contenida de salarios y excedentes.

Todo ello, a la vista de un diagnóstico compartido de balance de la economía española en 2009 y, sobre todo, de expectativas para 2010, en el que se prevé una recuperación de la economía española más débil y lenta que en nuestro entorno de principales competidores, cuyas causas de fondo "hacen necesario ganar cuota de mercado interno y externo para impulsar la actividad y el empleo".

El AENC, además de su importancia para los objetivos económicos, laborales y de empleo señalados, puede considerarse el instrumento con el que definitivamente se

95. Véase Acta de firma del Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2010, 2011 y 2012 (BOE de 22 de febrero de 2010).

desbloqueó el diálogo social, al asumir las organizaciones firmantes el compromiso de iniciar a partir de su firma, y durante un periodo de seis meses, una negociación de carácter bipartito sobre dos ámbitos de materias: la reforma de la negociación colectiva y otras materias, como la flexibilidad interna y externa de las empresas, los expedientes de regulación de empleo y de reducción temporal de la jornada, la contratación, el tiempo parcial, la subcontratación, el absentismo, la incapacidad temporal, o las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, además de otras apuntadas en el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo (AMCE) de mayo de 2006, y en la Ley 27/2009, de Medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas.

No obstante este compromiso de negociación bipartita, ámbito para el que en todo caso se reservan una eventual reforma de la negociación colectiva, las partes reconocían la facultad del Gobierno de abrir una negociación tripartita sobre las restantes materias enumeradas u otras[96].

Diálogo social en las Administraciones públicas

En el ámbito específico de las Administraciones públicas, el proceso de diálogo desembocó en el "Acuerdo Gobierno-sindicatos para la función pública en el marco del diálogo social 2010-2012", firmado el 25 de septiembre de 2009 (BOE de 26 de octubre de 2009). Con la constitución de la Comisión de Seguimiento, Interpretación y Evaluación del Acuerdo el 23 de noviembre, inició su andadura un pacto para tres años en el que se incluyen medidas que buscan mejorar la organización de la Administración, la racionalización de los procedimientos, la reducción de las cargas administrativas para las empresas y para los ciudadanos, la austeridad y la transparencia, con la voluntad de contribuir, desde el ámbito público, a la puesta en marcha de un nuevo modelo productivo para el conjunto de la economía.

El Acuerdo apela a la mejora de la calidad de los servicios públicos como objetivo último de las medidas previstas de mejora de la cualificación y la productividad de los empleados públicos, de mejora de las condiciones laborales y de reforma de las estructuras administrativas del Estado. En este sentido, se contempla como un instrumento importante para el desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, al recoger una serie de compromisos para el conjunto del sector público que deberán concretarse y desarrollarse en las distintas Administraciones.

96. Tras la firma del AENC se dio paso a un nuevo proceso negociador, de alcance tripartito, en relación con el empleo y la situación del mercado de trabajo, para el que el Gobierno presentó en febrero de 2010 a las organizaciones sindicales y empresariales un documento sobre "Líneas de actuación en el mercado de trabajo para su discusión con los interlocutores sociales en el marco del diálogo social". En el mes de abril, el Gobierno presentó a los interlocutores sociales un nuevo documento de trabajo: "Diálogo social sobre actuaciones en el mercado de trabajo" (12 de abril de 2010). Con él se pretendía realizar una aproximación a lo que el Gobierno entendía debía ser el contenido posible de un acuerdo a corto plazo, centrando la negociación en 5 ejes: dualidad y temporalidad del mercado laboral, revisión de la política de bonificaciones a la contratación, programa de empleo de jóvenes, intermediación laboral y fomento de la reducción de jornada como instrumento de ajuste temporal de empleo.

El Acuerdo incluye, asimismo, un pacto de retribuciones para el personal al servicio de las Administraciones públicas que contempla un incremento para 2010 del 0,3 por 100 de la masa salarial y un mecanismo de revisión salarial para garantizar el poder adquisitivo de los empleados públicos en el conjunto del periodo de vigencia.

Actividad de los Observatorios sectoriales

Los efectos derivados de una economía globalizada, la creciente competencia de países del entorno próximo y de las economías emergentes, entre otros factores, impulsaron la creación de Observatorios sectoriales en la industria como instrumento conjunto de las organizaciones sindicales y empresariales para analizar la situación y las perspectivas de futuro de dichos sectores y para formular propuestas y realizar iniciativas conjuntas de mejora de la capacidad productiva y del empleo[97].

En el marco de la Declaración para el Diálogo Social firmada en 2004, se comenzaron a crear observatorios tripartitos con el apoyo de la Administración, mediante la firma de un Acuerdo Marco de colaboración para impulsar el desarrollo y la modernización de los sectores industriales, entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITYC), y las organizaciones sindicales y empresariales CCOO y UGT, y CEOE y CEPYME, en los que también participa la Federación Española de Entidades de Innovación y Tecnología (FEDIT).

Entre 2005 y 2006 se crearon Observatorios en ocho sectores: componentes para la automoción; fabricantes de automóviles y camiones; fabricantes de bienes de equipo; electrónica, tecnologías de la información y telecomunicaciones; sector químico; sector textil-confección; industria de la madera e industria del metal. En 2009 se crearon dos nuevos Observatorios de esta naturaleza en los sectores de la construcción y del papel.

En estos años, los Observatorios industriales han realizado un seguimiento de aspectos clave de cada uno de los sectores en relación al empleo y la situación económica y tecnológica. En 2009, las actividades de análisis de los Observatorios se centraron en aspectos estructurales (exigencias energéticas y medioambientales, I+D+i, formación profesional, organización del trabajo, entre otras) (cuadro II-44), teniendo en cuenta los efectos derivados de la crisis sobre la producción y el empleo, para poder proponer políticas de mejora.

Diálogo social autonómico en el contexto de la crisis

El diálogo y la concertación social en las comunidades autónomas ha seguido un proceso continuado desde mediados de los años noventa, en cuyo origen confluyen determinados factores de tipo institucional y político[98]. Dicho proceso ha dado lugar a una multiplicidad de acuerdos que abarcan, en sentido amplio, las políticas de desarrollo económico y social de cada región, con una orientación estratégica de dinamización del territorio y

97. Dicho proceso se impulsó, inicialmente, desde los Acuerdos Interconfederales para la Negociación Colectiva (ANC), con el propósito de crear observatorios bipartitos.

98. Véase Memoria CES 2003 y 2005, capítulo II.

CUADRO II-44. PRINCIPALES ACTIVIDADES DE ANÁLISIS Y ESTUDIO DE LOS OBSERVATORIOS INDUSTRIALES, 2009

Observatorios industriales	Principales actividades y documentos
Observatorio industrial del sector del metal	Tendencias de los perfiles profesionales en la industria del metal.
	Flexibilidad laboral en el sector del metal. Un análisis sobre la regulación convencional sectorial en materia de empleo y contratación, estructura salarial, clasificación profesional y tiempo de trabajo.
	Análisis de los factores clave para la competitividad de las pymes del sector del metal.
Observatorio industrial del sector de la madera	Análisis de materiales usados en la fabricación de mobiliario y tendencias para el Observatorio industrial de la madera
	Argumentario para la utilización de productos de madera y contribución al cambio climático.
	Bases para la integración de la oferta formativa en el sector de la madera.
Observatorio industrial del sector de fabricantes de equipos y componentes para automoción	Análisis y difusión de las tendencias tecnológicas en automoción, relevantes para el sector de fabricantes de equipos y componentes de automoción en España.
	El futuro de los fabricantes de componentes españoles ante las nuevas tecnologías que se incorporarán a los vehículos.
	La participación de los trabajadores en los procesos de innovación en las empresas de componentes de automoción.
	La nueva organización laboral en la industria auxiliar del automóvil.
Observatorio industrial del sector de fabricantes de bienes de equipo	Análisis de las tecnologías desarrolladas en España para la mejora de la competitividad de las pymes del sector de bienes de equipo.
	Caracterización del sector mediante un análisis comparado de productos fabricados en España, importados y exportados.
	Análisis de la industria de las energías renovables: eólica y solar.
	El paradigma de la flexibilidad dentro del sector de bienes de equipo.
Observatorio industrial del sector de electrónica, tecnologías de la información y telecomunicaciones	Estudio sobre la situación actual y evolución del sector de la industria de la electrónica en España. Hacia la reindustrialización del sector.
	La implantación de las TIC en las pymes industriales: políticas de apoyo.
	La evolución de los perfiles profesionales y la integración laboral de los trabajadores jóvenes en el sector TIC.
Observatorio industrial del sector textil-confección	Estudio de la eficiencia energética como herramienta para la mejora del rendimiento energético en las empresas del sector textil-confección.
	El nuevo sector textil.
	Análisis de las necesidades de formación universitaria para el sector textil y de la confección.
Observatorio industrial del sector químico	Análisis de las líneas de I+D emergentes en el sector químico.
	Tendencias en el uso de la biotecnología en el sector químico.
	Estudio sobre obstáculos al desarrollo y a la competitividad en el sector de pinturas y tintas de imprimir y planteamiento de acciones.
	Elaboración y difusión de guías para la adaptación al reglamento REACH de las empresas: comunicación en la cadena de suministro.
	El papel de la nueva formación profesional como soporte de las estrategias de innovación, investigación y desarrollo industrial de las empresas del sector químico en España.
Observatorio industrial del sector de fabricantes de automóviles y camiones	Actuaciones e implicaciones para el sector de automóviles y camiones de la estrategia española de movilidad sostenible.
	Realización de una jornada específica sobre necesidades de I+D del sector.
	Competitividad y responsabilidad social de las empresas (RSE) en el sector del automóvil.
	Las energías alternativas en el sector automovilístico.
Observatorio industrial del sector de la construcción	Modelo de simulación de interrelaciones entre la industria de materiales y la construcción.
	Mapa de perfiles profesionales y formación asociada.
Observatorio industrial del sector del papel	Estudio de prospectiva sobre nuevos desarrollos energéticos basados en biomasa y residuos industriales de los procesos de fabricación.
	Evaluación del riesgo medioambiental en el sector de fabricación de pasta y papel.
	Manual para la observación de comportamientos seguros en la industria papelera. Empleo y condiciones de trabajo en el sector de pasta y papel en España: un factor de competitividad.

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

un carácter programático de medidas cuyo alcance temporal de ejecución coincide generalmente con el periodo político de la legislatura. Como resultado de este proceso, ya consolidado, la mayoría de las comunidades autónomas cuentan con una destacable experiencia de pactos socioeconómicos que han apoyado el crecimiento y el desarrollo regional en esos años[99].

Esta dinámica de diálogo social en el ámbito territorial autonómico se ha desarrollado, pues, durante la última década y media, sin que sea casual que su despegue temporal coincida en el tiempo, en diversas comunidades autónomas, con el periodo de crisis y de recesión económica que se produjo en torno a la primera mitad de los años noventa. El proceso de diálogo y concertación autonómica, en todo este periodo, ha tenido fundamentalmente como objetivos impulsar políticas de competitividad económica y de cohesión social en las regiones que apoyasen el crecimiento económico y sus resultados.

En 2009 el diálogo social en este ámbito territorial se ha visto muy marcado, de nuevo, por los efectos de una profunda crisis económica y del empleo, de manera que, junto a los objetivos de carácter más estructural de años anteriores, en éste ha prevalecido la necesidad de frenar la destrucción de tejido económico y de empleo, y de sentar las bases para su recuperación. Aunque en la mayoría de las comunidades autónomas se han firmado y hay vigentes pactos en el contexto de la crisis, se hace referencia aquí únicamente a los acuerdos autonómicos más recientes, firmados en 2009, básicamente en respuesta a la misma (cuadro II-45)[100].

Andalucía

La Junta de Andalucía, las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y la organización empresarial CEA (CEOE y CEPYME) suscribieron en noviembre de 2009 el VII Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, con una vigencia de cuatro años, entre 2010 y 2013. Partiendo de la situación de excepcionalidad planteada por una crisis económica generalizada, con efectos de pérdida de tejido empresarial, de destrucción de puestos de trabajo y de significativo aumento del desempleo, la firma del acuerdo respondía a la necesidad de diseñar una estrategia conjunta entre la Administración y los interlocutores sociales que permitiese minimizar los efectos de la crisis promoviendo la recuperación y, al mismo tiempo, alcanzar un modelo de crecimiento más sólido y sostenible avanzando en reformas de tipo estructural.

El acuerdo andaluz contempla dos grandes bloques de medidas: por una parte, medidas de estímulo fiscal dirigidas a luchar contra la crisis e impulsar la reactivación

99. En él se inscriben, asimismo, los acuerdos centrados específicamente en el empleo y en las políticas activas e institucionales del mercado de trabajo. Se trata de los pactos autonómicos de empleo, que, aunque también fruto del diálogo social y no obstante presentar estrechos vínculos con los acuerdos de concertación social de contenido más amplio, a veces como parte del contenido integrante de los mismos, son objeto de tratamiento en el apartado 1 de este capítulo ("Mercado de trabajo y políticas de empleo").

100. Para los acuerdos firmados en 2008, en buena parte también con un enfoque de respuesta ante la crisis, véase Memoria CES 2008, capítulo II.

CUADRO II-45. ACUERDOS AUTONÓMICOS DE CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA CRISIS, 2009

CC.AA.	Denominación	Firma y/o Vigencia	Firmantes
Andalucía	VII Acuerdo de Concertación social	2010-2013	Junta de Andalucía, CEA (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Canarias	Pacto Social por la Economía y el Empleo en Canarias	2009-2011	Gobierno canario, CCOO, UGT, CCE (CEOE y CEPYME)
Castilla y León	Acuerdo en materia de reactivación económica, políticas activas de empleo, dependencia y servicios sociales. Acuerdo en materia de renta garantizada de ciudadanía	Febrero de 2009 Diciembre de 2009	Consejo de Diálogo Social: Junta de Comunidades CECAM (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Castilla-La Mancha	Pacto por Castilla-La Mancha	2009-2012	Junta de Comunidades, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Cataluña	30 Compromisos para la ocupación, el tejido económico y el desarrollo social de Cataluña	Diciembre de 2009	Generalitat, FTN (CEOE), PIMEC, CONC (CCOO) y UGT.
Madrid	Acuerdo para la Competitividad y la Generación de Empleo en la región a través del fomento industrial, el impulso de la innovación y de la concertación social	Diciembre de 2009	Gobierno autonómico, CCOO, UGT y CEIM (CEOE)
Navarra	IV Plan de Empleo	2009-2012	Gobierno Foral, CEN (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
La Rioja	II Acuerdo Social por la Productividad y el Empleo en La Rioja	2009-2011	Gobierno de La Rioja, FER (CEOE y CEPYME) CCOO y UGT.

Fuente: elaboración propia.

económica y, por otra, medidas de reforma socioeconómica de naturaleza más estructural, enmarcadas estas últimas en los objetivos a largo plazo contenidos en la Estrategia para la competitividad de Andalucía 2007-2013, también resultado del acuerdo entre la Administración autonómica y los interlocutores sociales.

El primer bloque, de carácter más novedoso y extraordinario, pactado en un contexto bien distinto del existente a la firma del VI Acuerdo en 2005, contiene 26 medidas repartidas en tres ámbitos: la financiación, la actividad productiva y el mercado de trabajo.

Cataluña

La Generalitat, las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y las organizaciones empresariales Fomento del Trabajo Nacional (CEOE) y PIMEC, firmaron en diciembre de 2009 el documento "30 Compromisos para la ocupación, el tejido económico y el desarrollo social de Cataluña" con un doble objetivo: recuperar una senda de crecimiento, y asentar la economía sobre nuevos fundamentos y actividades que permitan alcanzar un nuevo modelo económico más sostenible económica y medioambientalmente. Los firmantes se proponían, mediante el mismo, marcar las prioridades para conseguir cambios eficaces, mediante políticas más especializadas, en diferentes ámbitos de la estructura productiva que puedan ayudar a conseguir un nuevo modelo de crecimiento.

El acuerdo consta de treinta medidas urgentes con una previsión de inversión presupuestaria de alrededor de 6.000 millones para todo el periodo de su vigencia, con las que se espera lograr impactos concretos con un elevado efecto multiplicador en su entorno[101].

Madrid

En diciembre de 2009, el Gobierno de la Comunidad de Madrid, las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y la organización empresarial CEIM (CEOE), suscribieron el Acuerdo para la competitividad y la generación de empleo en la región a través del fomento industrial, el impulso de la innovación y de la concertación social, con el objetivo de sentar las bases para la competitividad de la economía, la reactivación económica y la generación de empleo en sectores económicos estratégicos, especialmente en la industria.

El acuerdo de Madrid se estructura en torno a dos Planes estratégicos: el Plan de fomento e impulso de la industria de la Comunidad de Madrid (FICAM) 2009-2012, con el que se pretende aplicar un conjunto de medidas de impulso industrial, tales como apoyo financiero a las pymes industriales o medidas de reactivación de la demanda e internacionalización de las empresas; y el Plan regional de I+D+i (PRIDI), estructurado en torno a una serie de ejes, tales como la organización de la I+D, la mejora del capital humano, recursos e infraestructuras o el apoyo a la creación y desarrollo de empresas innovadoras.

Otros acuerdos de diálogo social en el ámbito de las comunidades autónomas

En Castilla y León, la Junta, las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y la organización empresarial CECALE (CEOE y CEPYME), suscribieron asimismo diversos acuerdos con un objetivo de respuesta conjunta ante la crisis, el principal de los cuales fue el Acuerdo en materia de reactivación económica, políticas activas de empleo, dependencia y servicios sociales, firmado en febrero de 2009[102].

El Acuerdo en materia de reactivación económica pretende paliar los efectos derivados de la caída de la actividad productiva y de la destrucción de empleo, para lo cual contiene una serie de medidas agrupadas en torno a dos fines: fomentar la actividad y el tejido empresarial, y apoyar la renta de los trabajadores y la mejora de las políticas activas de reinserción laboral de los parados.

101. Este acuerdo, orientado a afrontar los efectos sociales y productivos de la crisis, se enmarca en una experiencia más amplia de diálogo social en la que se inscribe el vigente Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad de la ocupación y la competitividad, firmado por la Administración y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito de Cataluña, para los años 2008-2011.

102. Tales acuerdos se firmaron en el marco del Consejo del Diálogo Social, creado en 2008, también mediante pacto del gobierno autonómico y de las organizaciones sindicales más representativas, como órgano institucional permanente de encuentro entre la Junta de Castilla y León y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de la comunidad autónoma con la competencia, entre otras, de aprobar los acuerdos de diálogo social (Ley de las Cortes de Castilla y León 8/2008, de 16 de octubre, para la creación del Consejo del Diálogo Social y regulación de la participación institucional).

En Castilla-La Mancha, la Junta de Comunidades, las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y la organización empresarial CECAM (CEOE y CEPYME), junto con diversas instituciones, suscribieron en agosto de 2009 el Pacto por Castilla-La Mancha, con vigencia para los años 2009 a 2012. El Pacto recoge, por un lado, un Plan de choque contra el desempleo en la región, y, asimismo, un Plan de reactivación económica con medidas orientadas a alcanzar un doble objetivo: reducir el impacto de la crisis y reorientar el modelo productivo.

Asimismo, cabe mencionar también la firma, generalmente con ese mismo doble enfoque de medidas a corto y medio plazo de reactivación económica y de empleo, por un lado, y de medidas de carácter estratégico para sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo, de otra serie de acuerdos autonómicos, tales como el Pacto social por la economía y el empleo en Canarias, suscrito, en junio de 2009, por el Gobierno canario, las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y la Confederación Canaria de Empresarios (CEOE y CEPYME), y el Acuerdo Social por la Productividad y el Empleo en La Rioja II, firmado en marzo de 2009 por el Gobierno autonómico, las organizaciones sindicales CCOO y UGT y la Federación de Empresarios de La Rioja (CEOE y CEPYME).

Por último, en el ámbito más específico de los acuerdos de empleo, cabe mencionar el IV Plan de Empleo de Navarra, firmado en febrero de 2009 por el Gobierno Foral, la Confederación de Empresarios de Navarra (CEOE y CEPYME), y las organizaciones sindicales CCOO y UGT.

2.2. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

2.2.1. Contexto y planteamiento de la negociación

La negociación colectiva se había desarrollado en 2008 en un contexto cambiante y de creciente incertidumbre. Los negociadores de los convenios, sin embargo, habían podido contar con una referencia de criterios y orientaciones comunes, contenidos en la prórroga para 2008 del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva (ANC) 2007. Un año después el contexto era ya de fuerte caída de la actividad y profunda crisis del empleo. Además, no se contó con un marco común de recomendaciones al no darse el acuerdo de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas para la firma de un nuevo ANC para 2009[103].

Esta doble circunstancia, el contexto de aguda crisis económica y del empleo y la falta de un marco consensuado de orientaciones, condicionó el curso de la negociación en 2009, introduciendo una dinámica de mayor conflictividad en la negociación de los convenios colectivos, fundamentalmente en relación a los incrementos salariales. A todo ello se sumó el comportamiento de la inflación, que siguió durante algunos meses del año la tendencia de descenso que había venido registrando desde mediados de 2008, dando

103. Sobre las causas de la falta de acuerdo, centradas fundamentalmente en los aspectos salariales de la negociación, véase Memoria CES 2008, capítulo II.2.2.

como resultado una tasa media anual negativa (–0,3 por 100) que llevó al Índice de Precios de Consumo (IPC) a terminar en el 0,8 por 100 en diciembre en tasa interanual.

La conflictividad generada en torno a la negociación, fundamentalmente por discrepancias en materia salarial, que tuvo reflejo, como se verá, en los conflictos planteados ante los órganos de solución extrajudicial de conflictos, motivó a su vez un mayor retraso en el curso de la negociación colectiva en el año, al enquistarse los convenios pendientes de renovar en buen número de unidades de negociación.

Si se atiende a los datos que proporciona la Estadística de Convenios Colectivos (ECC) del Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN), y teniendo en cuenta que la misma proporciona información de convenios registrados en un determinado periodo de tiempo, que no refleja necesariamente todos los convenios pendientes de renovar debido a posibles conflictos, estas situaciones habrían afectado, sobre todo, a los convenios pendientes de renovación, y dentro de éstos, a los de ámbito supraempresarial, precisamente aquéllos en los que tradicionalmente se pactan unos mayores incrementos salariales (cuadro II-46). De esta manera, con datos de registro de convenios a diciembre de cada año[104], se observa cómo los convenios firmados correspondientes a 2009 representan una cifra sensiblemente inferior a la de los años inmediatamente anteriores, y poco más de la mitad de los correspondientes a un año como 2006, y dentro de ellos, los

CUADRO II-46. CURSO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, 2005-2009*
(Convenios colectivos revisados y firmados, y trabajadores afectados)

	Convenios colectivos revisados					
	Total		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
Años	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores
2005	2.896	5.581.146	2.129	560.623	767	5.020.523
2006	3.125	6.764.514	2.378	714.328	747	6.050.186
2007	3.234	5.777.688	3.247	989.028	983	7.423.039
2008	3.092	7.069.048	2.262	646.692	830	6.422.356
2009	3.461	7.611.392	2.590	639.090	871	6.972.302
	Convenios colectivos firmados					
	Total		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores
2005	1.271	2.799.711	962	214.977	309	2.584.734
2006	1.197	2.156.114	879	232.709	318	1.923.405
2007	996	2.634.379	733	145.035	263	2.489.344
2008	981	1.732.686	765	202.667	216	1.530.019
2009	621	1.064.319	508	182.088	113	882.231

* Datos de registro de convenios y trabajadores afectados en el periodo enero-diciembre de cada año.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo.*

104. Hay que recordar que el registro de convenios a efectos estadísticos se cierra aproximadamente 18 meses después de finalizar el año de inicio de los efectos económicos del convenio, periodo en el que sigue entrando en el registro un número importante de convenios colectivos y de trabajadores afectados.

convenios de empresa pero sobre todo los de otro ámbito suponen un número significativamente menor que los registrados en el mismo mes de años anteriores, concretamente la mitad que los correspondientes a 2008 y algo más de la tercera parte de los de 2006, lo que reflejaría ese mayor retraso al que se ha hecho mención.

Las discrepancias entre las partes negociadoras de los convenios traducían la diferente visión de los interlocutores sociales, organizaciones empresariales y sindicales más representativas, acerca de cuál debiera ser la política salarial más adecuada en los convenios colectivos para afrontar las dificultades de trabajadores y de empresas en el contexto de crisis[105].

De esta manera, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, que parten de que, frente a la crisis, sólo es posible considerar, dentro de una política de reducción de gastos, la contención de los salarios, recomendaban a sus afiliados no alcanzar el 1 por 100 de incremento salarial, para el mejor de los supuestos, tanto en sectores como en empresas[106]. Por su parte, las organizaciones sindicales CCOO y UGT recomendaban "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"[107]. Ambos, sindicatos y empresarios, recomendaban la posibilidad de tomar en cuenta, asimismo, las ganancias o aumentos de productividad para acordar los aumentos salariales.

Por otra parte, en dicho contexto también surgió una serie de conflictos en relación con las revisiones salariales en convenios anteriores a 2009 que mantenían vigencia. En estas controversias, que en algunos casos se plantearon como conflictos colectivos ante los tribunales, dando lugar a una serie de pronunciamientos jurisdiccionales, se debatió como cuestión de fondo la existencia o inexistencia de un objetivo o previsión oficial de inflación como referencia para determinar dichas revisiones[108].

La compleja situación surgida motivó que las organizaciones sindicales y empresariales más representativas conviniesen en la necesidad de desbloquear la negociación de una parte de la negociación colectiva de 2009 para restablecer un entorno de normalidad en las relaciones laborales. Normalización que, asimismo, se consideraba un paso previo para intentar la negociación de un nuevo acuerdo de alcance interconfederal para la negociación colectiva y que, a la postre, representaría un importante

105. Sobre las diferentes posiciones mantenidas por las organizaciones empresariales y sindicales al respecto, véase Memoria CES 2008, capítulo II.1.2.

106. CEOE y CEPYME, Circular para la negociación colectiva de 2009, 13 de marzo de 2009.

107. CCOO y UGT, Criterios unitarios para la negociación colectiva y el empleo, 7 de marzo de 2009.

108. Recientemente, el Tribunal Supremo se ha pronunciado en el sentido de aplicar la revisión salarial para 2009 contenida en determinados convenios de vigencia plurianual, que establecían una referencia al IPC previsto más un porcentaje, entendiendo que tal previsión se corresponde con el 2 por 100 incluido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para la revalorización de las pensiones públicas. Véanse SSTS (Sala Social) de 26 de enero de 2010 y de 18 de febrero de 2010.

paso para retomar de manera más firme el diálogo social, incluido el diálogo tripartito. El resultado fue, como ya se ha mencionado, la firma en el mes de noviembre del documento conjunto "Compromiso de actuación entre CEOE y CEPYME y CCOO y UGT sobre la negociación colectiva pendiente de 2009".

En él se distinguían dos tipos de conflictos: por una parte, los relativos a convenios en vigor con la revisión salarial pactada y, por otra, los conflictos surgidos en la negociación de los convenios pendientes de renovación. En el caso de los primeros, se instaba a las partes a llegar a acuerdos, tanto si se habían interpuesto acciones judiciales como en caso contrario, agotándose en estos supuestos los procedimientos de mediación y resolución de conflictos. En el caso de la negociación colectiva pendiente de renovación, se hacía una llamada a activar la búsqueda de acuerdos para la firma de los convenios, "como forma de dar perspectivas de estabilidad a las empresas y a los trabajadores afectados por estos convenios". En todos los casos, las organizaciones firmantes se comprometían a utilizar en los distintos ámbitos negociales los medios más adecuados para instar una resolución rápida de los conflictos abiertos y se obligaban a desarrollar las acciones y actuaciones que les soliciten las partes interesadas de los sectores y empresas para contribuir a la resolución de los conflictos y de las discrepancias.

El fuerte impacto de la recesión económica en el empleo plantea la necesidad de ver cómo ha actuado la negociación colectiva en un año de crisis. Parece conveniente, pues, indagar el comportamiento de los convenios en torno, por supuesto, a los principales contenidos negociales: los salarios y el tiempo de trabajo, pero, asimismo, en torno a otros aspectos especialmente relevantes en la actual coyuntura, fundamentalmente en relación al empleo y la contratación.

2.2.2. Estructura y ámbitos de aplicación

Los datos definitivos más recientes proporcionados por la ECC, correspondientes a 2007, mantienen la tendencia de expansión de la negociación colectiva de los años anteriores.

Evolución más reciente de la negociación colectiva

Así, se registró un máximo histórico en lo que respecta al número de convenios (6.016) y al de trabajadores cubiertos (11.606.500), si bien un cierto descenso (3 puntos porcentuales) en relación a las empresas afectadas (cuadro II-47).

Los datos de 2008, que pueden considerarse casi definitivos, muestran un menor ritmo de expansión de la negociación colectiva (2,5 puntos porcentuales menos que el año anterior) que se vio compensado, sin embargo, por un fuerte repunte del número de empresas y, en menor medida, de trabajadores afectados, alcanzándose en ambos casos los niveles más altos de la última década. Esto podría explicarse, en parte, porque el descenso del número de los convenios se debió exclusivamente a los de ámbito empresarial frente a un aumento de los de ámbito superior, que afectan a mayor número de trabajadores[109].

109. En 2008 se registraron 154 convenios de empresa menos y 6 convenios más de ámbito superior.

CUADRO II-47. CONVENIOS REGISTRADOS, EMPRESAS Y TRABAJADORES, 1999-2009

	Convenios		Empresas		Trabajadores	
Año	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	6.016	2,2	1.413,7	–3,0	11.606,5	4,4
2008*	5.868	–2,5	1.532,8	8,4	11.730,2	1,1
2009*	4.709	—	1.295,8	—	9.546,8	—

* Datos provisionales a marzo de 2010. Los datos de 2008 son casi definitivos, al cerrarse el periodo de registro el 30 de abril de 2010.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos.*

La provisionalidad de los datos sobre negociación colectiva en 2009 no permite extraer conclusiones claras, si bien se percibe un descenso respecto a los datos de 2008 en el mismo periodo (hasta marzo del año siguiente al de inicio de efectos económicos) tanto en el número de convenios (ha disminuido en cerca de 180) y de empresas afectadas (próximo a 60 mil) como de trabajadores (en torno al medio millón).

La estructura se ha mantenido relativamente estable desde finales de los años noventa. Atendiendo al número de convenios registrados por ámbito funcional, existe una clara preponderancia de los convenios de empresa (en torno al 75 por 100 del total de convenios registrados) que, además, ha ido en aumento como consecuencia del surgimiento de nuevas unidades de negociación y por el incremento de los convenios de grupos de empresa, que han sido encuadrados dentro de esta categoría. Los convenios provinciales son los segundos en importancia numérica, si bien han ido perdiendo peso porcentual hasta situarse alrededor del 19 por 100. Los convenios nacionales y autonómicos (la mayoría uniprovinciales) tienen un peso muy reducido, siendo inferior en cada uno de los casos al 2 por 100 del total de convenios.

Sin cambios notables en la estructura de la negociación colectiva

Al considerar los trabajadores cubiertos por cada tipo de convenio, existe un claro predominio de los provinciales, que afectan a más de la mitad de los trabajadores cubiertos por la negociación, seguidos de los nacionales, que cubren en torno a una cuarta parte de los mismos. Los convenios de empresa afectan a un número bajo de trabajadores (10 por 100), a pesar de ser los de mayor peso porcentual, debido a la estructura empresarial española, ampliamente dominada por empresas de tamaño reducido. Los convenios autonómicos son los que afectan a menor número de trabajadores, ligeramente por debajo que los de ámbito empresarial, si bien ha ido ganando importancia a lo largo de la última década (cuadro II-48).

CUADRO II-48. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, 1999-2009

(Porcentaje de cada tipo de convenio sobre total de convenios y de trabajadores)

	Convenios				Trabajadores			
		De ámbito superior				De ámbito superior		
Año	De empresa[b]	Provinciales	Autonómicos	Nacionales	De empresa[b]	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	78,3	18,2	1,5	1,6	12,1	53,0	8,9	25,8
2008[a]	77,6	18,6	1,7	1,7	11,3	53,4	8,4	26,6
2009[a]	78,1	18,4	1,6	1,6	11,0	52,7	9,3	26,8

[a] Datos provisionales a marzo de 2010. 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.*

GRÁFICO II-13. EVOLUCIÓN DE LOS CONVENIOS FIRMADOS Y REVISADOS, 2005-2009



* Datos provisionales a marzo de 2010.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos.*

Los datos existentes de la negociación colectiva en 2009, aún muy provisionales, no permiten atisbar cambios notables en la estructura de la misma. Atendiendo al peso porcentual de los distintos ámbitos funcionales, se aprecia un ligero aumento de los convenios de empresa en detrimento de los convenios de ámbito superior. En cuanto a los trabajadores afectados, los convenios autonómicos parecen ganar cierto peso mientras que los provinciales registran porcentajes de afectación algo inferiores. El resto, apenas registra cambios. Habrá que esperar, no obstante, hasta que estos datos sean definitivos para extraer conclusiones claras al respecto[110].

Vigencia de los convenios: predominio de los plurianuales

Casi el 80 por 100 de los convenios registrados con efectos económicos en 2009 correspondieron a revisiones de convenios firmados en años anteriores. Se trata de diez puntos porcentuales más respecto a los datos de 2008 para el mismo periodo (hasta marzo). Sigue, aunque de manera más pronunciada, la tendencia de años anteriores marcada por el predominio de los convenios revisados frente a los firmados (gráfico II-13). Como ya se ha comentado en el apartado anterior, este hecho podría deberse al mayor enquistamiento del proceso de negociación colectiva en 2009, que estaría afectando a los convenios de nueva firma.

110. Cabe recordar, además, que la Estadística de Convenios Colectivos recoge los convenios que se negocian cada año pero no refleja el *stock* de convenios existentes, a la hora de interpretar los datos sobre evolución de la estructura de la negociación colectiva.

CUADRO II-49. CONVENIOS FIRMADOS SEGÚN PERÍODO DE VIGENCIA, 1999-2009
(porcentaje de convenios y de trabajadores afectados)

	Convenios		Trabajadores	
Año	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	17,5	82,5	17,0	83,0
2008*	15,3	84,7	15,4	84,6
2009*	27,4	72,6	32,9	67,1

* Datos provisionales a marzo de 2010. Los datos de 2008 son casi definitivos, al cerrarse el periodo de registro el 30 de abril de 2010.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos.*

De los convenios firmados, los de carácter plurianual representan el 72,6 por 100 y cubren a cerca del 70 por 100 de los trabajadores afectados por convenios de nueva firma (cuadro II-49). Si bien se trata de datos aún muy provisionales, parece que se observa un descenso de los convenios plurianuales respecto a años anteriores, y, consecuentemente, un aumento de los anuales. En el contexto de crisis económica parece haberse producido, por tanto, mayor preferencia de los negociadores por la firma de convenios de corta duración. Se trata, no obstante, de apreciaciones que han de ser tomadas con cautela hasta que se tengan datos más definitivos.

La representación en las mesas negociadoras se mantuvo sin apenas alteraciones respecto a años anteriores: protagonismo compartido por las dos organizaciones sindicales más representativas de ámbito estatal, CCOO y UGT (cuadro II-50). Cada una de estas organizaciones tomó parte en la negociación de algo más de dos tercios de los convenios registrados con efectos económicos en 2009, siendo, la mayoría de ellos, de ámbito empresarial. Los convenios en los que participaron afectaron a la práctica totalidad de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva, si bien el grado de afectación fue mayor en los de ámbito superior a la empresa. También fueron las de mayor peso en relación con los representantes aportados a las mesas negociadoras (39,4 por 100 y 38,4 por 100, respectivamente).

Sin cambios notables en la representación en las mesas negociadoras

Otras organizaciones sindicales aportaron el 16,6 por 100 de los representantes de las mesas negociadoras y formaron parte del 30 por 100 de los convenios registrados, la mayoría de los cuales pertenecientes al ámbito de empresa, donde afectan al 67,7 por

CUADRO II-50. PARTICIPACIÓN SINDICAL EN LAS MESAS DE NEGOCIACIÓN, 2009*
(Número de convenios, trabajadores afectados y representantes en el proceso negociador)

		Total convenios			
		Trabajadores		Representantes	
Representantes	Convenios	Miles	% [a]	Número	% [b]
CCOO	3.097	9.258,8	97,0	10.202	39,4
UGT	3.133	9.306,9	97,5	9.944	38,4
Otros sindicatos	1.486	2.536,4	26,6	4.311	16,6
Grupo de trabajadores	632	111,8	1,2	1.465	5,7
		Convenios de empresa			
		Trabajadores		Representantes	
Representantes	Convenios	Miles	% [a]	Número	% [b]
CCOO	2.066	727,0	78,3	6.302	36,6
UGT	2.104	785,8	84,7	6.126	35,6
Otros sindicatos	1.187	628,3	67,7	3.419	19,9
Grupo de trabajadores	612	92,9	10,0	1.375	8,0
		Convenios de otro ámbito			
		Trabajadores		Representantes	
Representantes	Convenios	Miles	% [a]	Número	% [b]
CCOO	1.031	8.531,8	99,0	3.900	44,8
UGT	1.029	8.521,0	98,9	3.818	43,9
Otros sindicatos	299	1.908,1	22,1	892	10,3
Grupo de trabajadores	20	18,9	0,2	90	1,0

* Datos provisionales a marzo de 2010.
(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.*

100 de los trabajadores pertenecientes a este ámbito. También destacan en el ámbito de empresa las listas no sindicalizadas, que aportaron el 8 por 100 de los representantes de este ámbito y participaron en los convenios que cubren al 10 por 100 de los trabajadores.

2.2.3. Salarios y tiempo de trabajo

Salarios

El incremento salarial medio pactado en los convenios colectivos en 2009, del 2,44 por 100, es el aumento más bajo desde 1980 y casi un punto porcentual inferior al de 2008. A pesar de la moderación de los aumentos salariales pactados, acorde con el contexto de crisis económica, elevado desempleo y contracción de los márgenes empresariales, la inflación negativa registrada en el año, –0,3 por cien en media anual, ha provocado un aumento muy sensible del poder adquisitivo de los salarios, del 2,7 por 100, que contrasta con la pérdida sufrida el año anterior (–0,6 por 100).

CUADRO II-51. INCREMENTOS REALES DE LOS SALARIOS PACTADOS
(Incrementos pactados deflactados con el IPC, en porcentaje)

Años	Aumentos salariales pactados	IPC (var. % anual)	Aumentos salariales reales pactados
2002	3,85	3,50	0,35
2003	3,68	3,00	0,68
2004	3,60	3,00	0,60
2005	4,04	3,40	0,64
2006	3,59	3,50	0,09
2007	4,21	2,80	1,41
2008	3,58	4,10	–0,52
2009	2,44	–0,30	2,74

Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos;* INE, IPC.

Por otro lado, los aumentos de salarios efectivos promedio de la economía, ya se tome como indicador la remuneración media por asalariado a partir de la Contabilidad Nacional o el coste salarial promedio registrado por la Encuesta Trimestral de Coste Laboral, mostraron incrementos más pronunciados que los salarios pactados, registrándose en 2009, igual que en 2008, derivas salariales positivas. La divergencia entre la evolución de los salarios efectivos y pactados se explica porque la destrucción de empleo se ha concentrado en sectores y ramas de actividad con salarios relativamente más bajos, singularmente la construcción y algunos servicios, con una marcada concentración del ajuste en los empleos temporales[111] y de baja cualificación, con el consiguiente repunte del salario promedio de la economía.

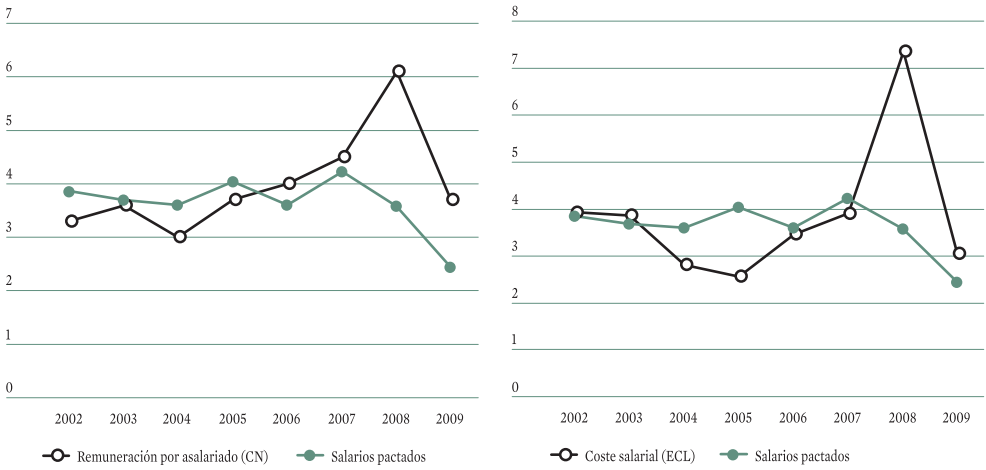
CUADRO II-52. DERIVAS SALARIALES, 2002-2009

	A	B	C	A-C	B-C
	Remuneración media por asalariado (CN)	Coste salarial (ECL)	Salario pactado revisado (ECC)	Deriva 1	Deriva 2
Años	Tasa de variación anual nominal			Puntos porcentuales	
2002	3,30	3,93	3,85	–0,55	0,08
2003	3,60	3,86	3,68	–0,08	0,18
2004	3,00	2,81	3,60	–0,60	–0,79
2005	3,70	2,57	4,04	–0,34	–1,47
2006	4,00	3,46	3,59	0,41	–0,13
2007	4,50	3,91	4,21	0,29	–0,30
2008	6,10	7,35	3,58	2,52	3,77
2009	3,70	3,04	2,44	1,26	0,60

Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos;* INE, *Contabilidad Nacional, Encuesta Anual de Coste Laboral* y *Encuesta Trimestral de Coste Laboral.*

111. Según los datos de la Encuesta de Estructura Salarial correspondientes a 2007, el salario promedio de los trabajadores temporales equivale al 68,6 por 100 del salario de los trabajadores con contrato indefinido y, según la EPA, entre los años 2008 y 2009 el empleo asalariado temporal se ha reducido un 25 por 100, mientras que el empleo indefinido ha aumentado un 2,1 por 100. La conjunción de ambos factores explica el aumento del salario promedio de la economía los dos últimos años.

GRÁFICO II-14. SALARIOS EFECTIVOS Y PACTADOS, 2002-2009
(Tasas de variación anual)



Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos;* INE, *Contabilidad Nacional, Encuesta Anual de Coste Laboral* y *Encuesta Trimestral de Coste Laboral.*

Los datos salariales de la ECC, aún provisionales, revelan que en 2009, por segundo año consecutivo, los incrementos salariales inicialmente pactados coincidieron con los incrementos finales, debido a que la moderación de la inflación más allá de lo previsto motivó la no activación de las claúsulas de salvaguarda. Atendiendo a la vigencia temporal de los convenios, los aumentos salariales pactados en las revisiones de convenios plurianuales, que afectan al 84 por 100 de los trabajadores, fue del 2,5 por 100, superior en cuatro décimas a los incrementos pactados en los nuevos convenios[112]. A su vez, entre estos últimos, el menor incremento salarial se dio en los de vigencia plurianual, los mayoritarios, que registraron un aumento salarial del 1,9 por 100. Esta pauta de pactos salariales inferiores en los convenios renegociados o de nueva firma rompe la tendencia observada en el periodo de expansión económica, cuando la tónica era justamente la inversa (cuadro II-53).

112. En la interpretación de los datos relativos a los incrementos salariales hay que tener en cuenta, no obstante, que, en algunos casos, se habrían computado estadísticamente, como revisiones realizadas en 2009, las condiciones recogidas en convenios plurianuales suscritos en años anteriores que estaban, no obstante, pendientes de aplicación al haberse sometido la controversia a mediación, arbitraje o a la jurisdicción social.

El MTIN ha introducido un cambio metodológico, a partir de enero de 2010, en el tratamiento de los datos correspondientes a los convenios plurianuales. De este modo, y a diferencia de años anteriores, se han incluido desde primeros de año, en las estadísticas mensuales, sólo los convenios plurianuales, vigentes en 2010, que tienen incrementos pactados en función del IPC real de 2009. Como consecuencia, se tratarán informáticamente cada año los datos correspondientes a convenios plurianuales en el momento en que exista un Acta que concrete y plasme de forma incontrovertida los incrementos salariales pactados para ese año, con el fin de aproximar la estadística a la realidad de lo que se aplica de manera efectiva.

CUADRO II-53. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR ÁMBITO FUNCIONAL Y VIGENCIA TEMPORAL DEL CONVENIO, 2005-2009

	Incremento inicial					Incremento final				
Ámbito y vigencia	2005	2006	2007	2008*	2009*	2005	2006	2007	2008*	2009*
Total	**3,17**	**3,29**	**3,13**	**3,58**	**2,44**	**4,04**	**3,59**	**4,21**	**3,58**	**2,44**
Convenios revisados	3,03	3,24	2,98	3,48	2,50	4,02	3,57	3,94	3,48	2,50
Convenios firmados	3,36	3,40	3,33	3,77	2,12	4,07	3,64	4,54	3,77	2,10
Vigencia anual	3,09	3,12	3,46	3,33	2,54	4,31	3,53	5,09	3,34	2,55
Vigencia plurianual	3,44	3,46	3,30	3,85	1,91	4,00	3,67	4,42	3,85	1,88
Convenios de empresa	**2,94**	**2,92**	**2,70**	**3,09**	**2,33**	**3,61**	**3,15**	**3,57**	**3,09**	**2,34**
Convenios revisados	2,60	2,83	2,58	2,93	2,27	3,44	3,10	3,42	2,94	2,27
Convenios firmados	3,37	3,11	3,05	3,42	2,49	3,82	3,26	3,98	3,42	2,51
Vigencia anual	2,99	3,25	2,88	3,33	3,22	3,67	3,41	4,04	3,33	3,23
Vigencia plurianual	3,41	3,09	3,08	3,43	2,07	3,83	3,25	3,97	3,44	2,10
Convenios de otro ámbito	**3,19**	**3,34**	**3,18**	**3,64**	**2,45**	**4,09**	**3,65**	**4,28**	**3,64**	**2,45**
Convenios revisados	3,08	3,29	3,04	3,55	2,52	4,09	3,63	4,03	3,55	2,52
Convenios firmados	3,36	3,43	3,35	3,81	2,05	4,10	3,69	4,58	3,81	2,02
Vigencia anual	3,10	3,11	3,50	3,34	2,40	4,34	3,54	5,17	3,34	2,41
Vigencia plurianual	3,44	3,51	3,31	3,90	1,89	4,03	3,72	4,45	3,90	1,84

* Datos a marzo de 2010.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos.*

CUADRO II-54. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR ÁMBITO FUNCIONAL, 2005-2009

Ámbito funcional	2005	2006	2007	2008*	2009*
Convenios de empresa	**3,61**	**3,15**	**3,57**	**3,09**	**2,34**
Empresa privada	3,65	3,31	3,98	3,30	2,13
Empresa pública	3,20	2,82	3,30	2,93	2,99
AGE y Seguridad Social	7,02	4,08	2,33	2,29	2,57
Adm. autonómica y local	2,23	2,28	2,45	2,48	2,59
Convenios de otro ámbito	**4,09**	**3,65**	**4,28**	**3,64**	**2,45**
Grupo de empresas	3,81	3,17	4,09	2,73	2,30
Sector local-comarcal	4,20	3,45	4,53	3,05	2,91
Sector provincial	4,19	3,80	4,51	3,87	2,63
Sector autonómico	3,59	3,30	3,52	4,43	2,24
Sector interautonómico	4,04	3,20	4,50	3,00	2,00
Sector nacional	4,09	3,48	4,09	2,96	2,16
Total	**4,04**	**3,59**	**4,21**	**3,58**	**2,44**

* Datos hasta marzo de 2010.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos.*

Atendiendo al ámbito funcional de los convenios, los salarios pactados a nivel de empresa se moderaron más que en los convenios de otro ámbito[113], y dentro de los pri-

113. No obstante, cabría recordar, como se ha señalado en Memorias anteriores, que las empresas con convenio propio, normalmente de gran tamaño, cuentan con niveles salariales más altos y formas de remuneración complementarias a la negociación colectiva. Además, faltaría conocimiento estadístico

meros, los convenios de empresas privadas, que cubren al 7 por 100 de los trabajadores, acusaron la mayor moderación salarial, con un incremento pactado del 2,1 por 100, mientras que las empresas públicas registraron los aumentos salariales más pronunciados (3,0 por 100) (cuadro II-54).

Aunque, como se ha visto, los incrementos salariales pactados fueron en media del 2,4 por 100, el análisis del incremento salarial por tramos muestra que una cuarta parte de los trabajadores cubiertos por convenio se vio afectado por incrementos salariales inferiores al 2 por 100, para la mitad de los trabajadores se negociaron incrementos entre el 2 y el 3 por 100 y la otra cuarta parte se benefició de aumentos superiores al 3 por 100 (cuadro II-55).

Todos los sectores productivos experimentan en 2009 una moderación salarial muy significativa respecto a 2008 salvo la construcción, hecho que no deja de sorprender dada la adversa coyuntura por la que atraviesa el sector. Así, el incremento salarial negociado en la construcción asciende al 3,5 por 100, sólo una décima por debajo del registrado en 2008, mientras que en el resto de los sectores los incrementos pactados se moderan hasta el entorno del 2 por 100 (cuadro II-56)[114].

Por ramas de producción, atendiendo a las que concentran más de 200.000 trabajadores cubiertos por convenio, se pactaron incrementos salariales superiores a la media del 2,4 por 100 en la construcción de edificios, en la industria química y en tres ramas de servicios: transporte terrestre, servicios a edificios y actividades sanitarias. Los aumentos salariales se situaron en torno a la media en la industria de fabricación de productos metálicos, la hostelería y otros servicios personales. El resto de las ramas relevantes en términos de empleo, registraron aumentos inferiores a la media, a saber, Industria agroalimentaria, comercio al por menor, servicios financieros, y actividades jurídicas y de contabilidad.

Por comunidades autónomas, en las más importantes en cuanto al número de trabajadores cubiertos por convenio, Andalucía, Cataluña y Comunidad Valenciana, que concentran más de la mitad de los trabajadores, se pactaron incrementos salariales en torno a la media. Dicho incremento fue algo superior en el caso de Madrid (2,81 por 100). En Baleares, Canarias, Cantabria y las ciudades autónomas, con el 9,3 por 100 de los trabajadores, el aumento pactado fue sensiblemente inferior a la media, mientras que en el resto de los territorios se superó la media ampliamente. Por su parte, los convenios de ámbito interautonómico, que afectaron a 3,1 millones de trabajadores, registraron un incremento del 2,18 por 100.

del efecto que, eventualmente, pueden tener sobre los incrementos pactados aspectos como la exclusión de personal, con niveles salariales más altos, del convenio o el peso de elementos retributivos como las prestaciones sociales complementarias.

114. Hay que tener en cuenta, no obstante, que el incremento salarial recogido por las estadísticas deriva de lo pactado en el Convenio General de la Construcción para 2009, firmado el 22 de junio de 2007. Dicho incremento no ha sido aplicado en muchos de los convenios provinciales de la construcción que tienen pendiente la elaboración de las tablas salariales para 2009.

CUADRO II-55. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR TRAMOS DE SALARIO PACTADO EN 2009*

Tramos de incremento pactado/ ámbito funcional	Convenios		Empresas		Trabajadores		Incremento medio en el tramo
	Número	% total	Miles	% total	Miles	% total	
Total CC	**4.709**	**100,0**	**1.295,8**	**100,0**	**9.546,8**	**100,0**	**2,44**
< 1,00	217	4,6	156,8	12,1	632,9	6,6	0,51
1,00-1,49	591	12,6	107,1	8,3	771,1	8,1	1,26
1,50-1,99	473	10,0	197,4	15,2	1.037,0	10,9	1,75
2,00	1.201	25,5	102,7	7,9	1.476,6	15,5	2,00
2,01-2,50	765	16,2	249,7	19,3	1.821,1	19,1	2,37
2,51-3,00	732	15,5	175,8	13,6	1.584,3	16,6	2,81
3,01-3,50	346	7,3	251,9	19,4	1.715,2	18,0	3,46
3,51-4,00	141	3,0	26,4	2,0	212,6	2,2	3,94
> 4,00	243	5,2	27,9	2,2	296,0	3,1	5,55
CC empresa	**3.582**	**100,0**	**3,6**	**100,0**	**927,9**	**100,0**	**2,34**
< 1,00	172	4,8	0,2	4,8	44,0	4,7	0,47
1,00-1,49	457	12,8	0,5	12,8	128,5	13,9	1,19
1,50-1,99	350	9,8	0,4	9,8	54,6	5,9	1,73
2,00	1.071	29,9	1,1	29,9	272,2	29,3	2,00
2,01-2,50	572	16,0	0,6	16,0	151,0	16,3	2,35
2,51-3,00	530	14,8	0,5	14,8	117,2	12,6	2,85
3,01-3,50	157	4,4	0,2	4,4	37,4	4,0	3,37
3,51-4,00	103	2,9	0,1	2,9	88,9	9,6	3,95
> 4,00	170	4,7	0,2	4,7	34,1	3,7	5,52
CC otro ámbito	**1.127**	**100,0**	**1.292,3**	**100,0**	**8.618,8**	**100,0**	**2,45**
< 1,00	45	4,0	156,7	12,1	588,9	6,8	0,51
1,00-1,49	134	11,9	106,7	8,3	642,6	7,5	1,27
1,50-1,99	123	10,9	197,1	15,3	982,4	11,4	1,75
2,00	130	11,5	101,7	7,9	1.204,5	14,0	2,00
2,01-2,50	193	17,1	249,1	19,3	1.670,1	19,4	2,38
2,51-3,00	202	17,9	175,3	13,6	1.467,1	17,0	2,81
3,01-3,50	189	16,8	251,8	19,5	1.677,8	19,5	3,46
3,51-4,00	38	3,4	26,3	2,0	123,7	1,4	3,93
> 4,00	73	6,5	27,8	2,1	261,9	3,0	5,56

* Datos hasta marzo de 2010.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos.*

Cláusulas de descuelgue salarial

Un aspecto relevante en la actual situación de crisis es la previsión por los convenios colectivos de ámbito supraempresarial de las condiciones y procedimientos del descuelgue salarial en las empresas cuya estabilidad económica pueda verse dañada por la aplicación del régimen salarial negociado en dichos convenios.

Las cláusulas de descuelgue, establecidas como contenido mínimo de los convenios colectivos de ámbito supraempresarial en el Estatuto de los Trabajadores, se recogen aproximadamente en la mitad de los convenios y afectan a algo menos de las tres cuartas partes de los trabajadores en ese ámbito. Dichas cláusulas han seguido

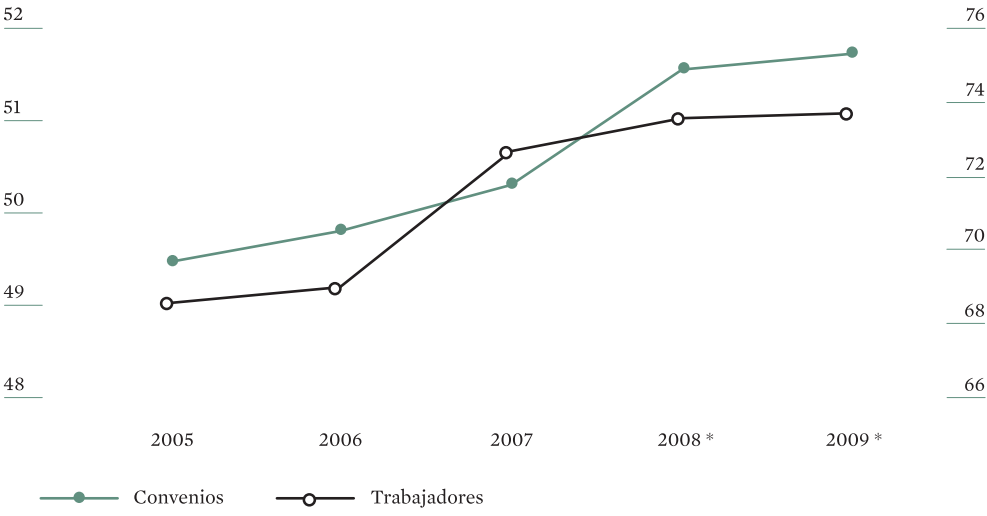
CUADRO II-56. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR SECTORES, 2003-2009

Año	Total	Agricultura	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	3,0
2008*	3,6	3,9	3,4	3,6	3,6
2009*	2,4	2,1	2,4	3,5	2,3
Revisado					
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	3,9	3,4	3,6	3,6
2009*	2,4	2,1	2,4	3,5	2,3

* Datos hasta marzo de 2010.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos.*

una evolución de ligero aumento en los últimos años (gráfico II-15), incremento que está siendo algo mayor en un contexto de crisis y de presión por unas condiciones de mayor flexibilidad y adaptabilidad en el régimen salarial aplicable. En 2009 los con-

GRÁFICO II-15. EVOLUCIÓN DE LAS CLÁUSULAS DE DESCUELGUE SALARIAL, 2005-2009
(Porcentaje de convenios y de trabajadores afectados sobre los convenios de ámbito superior al de empresa)



* Datos de registro de convenios provisionales a marzo de 2010.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos.*

venios de ámbito superior a la empresa que recogían este tipo de cláusulas supusieron el 51,7 por 100 y afectaron al 73,7 por 100 de los trabajadores, si bien debe recordarse el carácter todavía provisional de los datos, que se acentúa por el probable mayor retraso en la negociación de 2009 aludido.

La mayor parte de los trabajadores y de las empresas cubiertos por la negociación colectiva están afectados por convenios de ámbito supraempresarial, lo que refuerza la significación de este tipo de cláusulas en la coyuntura actual en términos no sólo microeconómicos, al permitir la adaptación de las condiciones salariales de determinadas empresas en crisis, sino también macroeconómicos.

Con todo, no obstante la relevancia económica en términos agregados que pueden tener, persiste el problema de desconocimiento del descuelgue salarial efectivo, a fin de estar en condiciones de conocer cuántas empresas se han acogido a la inaplicación del régimen salarial, cuántos trabajadores se han visto afectados y cuáles son las condiciones salariales acordadas realmente en el actual contexto.

También es relevante atender a la concreta regulación del descuelgue salarial en la negociación colectiva en sus aspectos principales, entre ellos, los supuestos o requisitos a los que se condiciona la aplicación del descuelgue, el procedimiento para efectuarlo, la determinación de las nuevas condiciones salariales o la resolución de los conflictos que pueden surgir.

Dentro de los convenios colectivos de 2009 analizados[115], se observa una diversidad de regulaciones en todos estos aspectos[116]. En relación con los supuestos o requisitos del descuelgue, algunos convenios establecen como exigencia única la existencia de déficit o pérdidas en los ejercicios económicos anteriores, mientras que otros recogen un abanico mayor de situaciones[117].

Respecto del procedimiento a seguir, la mayoría de los convenios analizados establecen la obligación de las empresas de comunicar la intención de acogerse al descuelgue a la representación legal de los trabajadores, si la hubiere, y a la comisión paritaria del convenio, dentro de un plazo determinado de tiempo desde la publicación del convenio, junto con la obligación de facilitarles simultáneamente la documentación económica correspondiente. En relación con ésta, algunos convenios exigen, además

115. Véase el listado de la muestra de convenios colectivos analizados al final de este capítulo.

116. Dentro de los convenios de sector estatal véanse, entre otros, CC estatal del sector de desinfección, desinsectación y desratización y III CC estatal para las empresas de gestión y mediación inmobiliaria; dentro de los convenios provinciales, entre otros, CC de empresas dedicadas a la manipulación, envasado, comercializacion al por mayor de agrios y demas frutas, hortalizas y sus derivados de Sevilla, y CC de obras públicas de Huelva; dentro de los autonómicos, entre otros, CC del comercio del mueble y de la madera de Cantabria.

117. Entre los primeros, véanse el CC para la Industria del corcho, que exige dos años de pérdidas; CC del comercio del metal de Cantabria, que lo limita a uno. Entre los segundos, el IV CC general de ferralla y el CC para la industria de prefabricados de hormigón de Barcelona, que prevé además las situaciones de concurso de acreedores o la existencia de un ERE que afecte a un porcentaje determinado de la plantilla.

de la documentación económica general, como balances de situación y cuentas de resultados, la presentación de un plan de viabilidad de la empresa[118].

La mayor parte de los convenios analizados establecen un plazo de negociación de la empresa con los representantes de los trabajadores[119] con vistas a alcanzar un acuerdo en el que se determinen las nuevas condiciones salariales y, en caso de que no se alcance acuerdo, suelen atribuir a la comisión paritaria del convenio la facultad de pronunciarse, en un plazo posterior, sobre si en la empresa concurren o no las circunstancias exigidas para el descuelgue. Dentro del procedimiento de resolución en la comisión paritaria del convenio, algunos convenios exigen la adopción de sus acuerdos por unanimidad y otros por mayoría simple. En caso de que la comisión paritaria no resuelva el posible conflicto, en algunos casos se establece la obligación de las partes, empresa y representantes de los trabajadores, de someterse a los procedimientos extrajudiciales de resolución de conflictos creados por la propia autonomía colectiva[120].

Las nuevas condiciones salariales a aplicar, en caso de acordarse el descuelgue, se establecerán así mediante un acuerdo de la empresa con los representantes de los trabajadores o de la comisión paritaria del convenio. Parte de los convenios analizados establecen previsiones de actualización o de recuperación de los salarios una vez finalizado el periodo de descuelgue. Por último, algunos convenios establecen límites que tienden a impedir una aplicación reiterada del descuelgue en un determinado periodo temporal.

Tiempo de trabajo

La duración de la jornada de trabajo acordada en la negociación colectiva ha seguido una tendencia de progresiva reducción. Así, en los últimos años, entre 2000 y 2007, año del que los datos de registro de convenios son ya definitivos, la jornada media anual, en el conjunto de los convenios, se ha reducido en 13 horas (gráfico II-16). Dicha reducción ha sido prácticamente igual en los convenios de empresa (–13,2 horas) que en los de ámbito superior (–13,8), si bien en aquéllos la jornada media anual pactada es sensiblemente inferior.

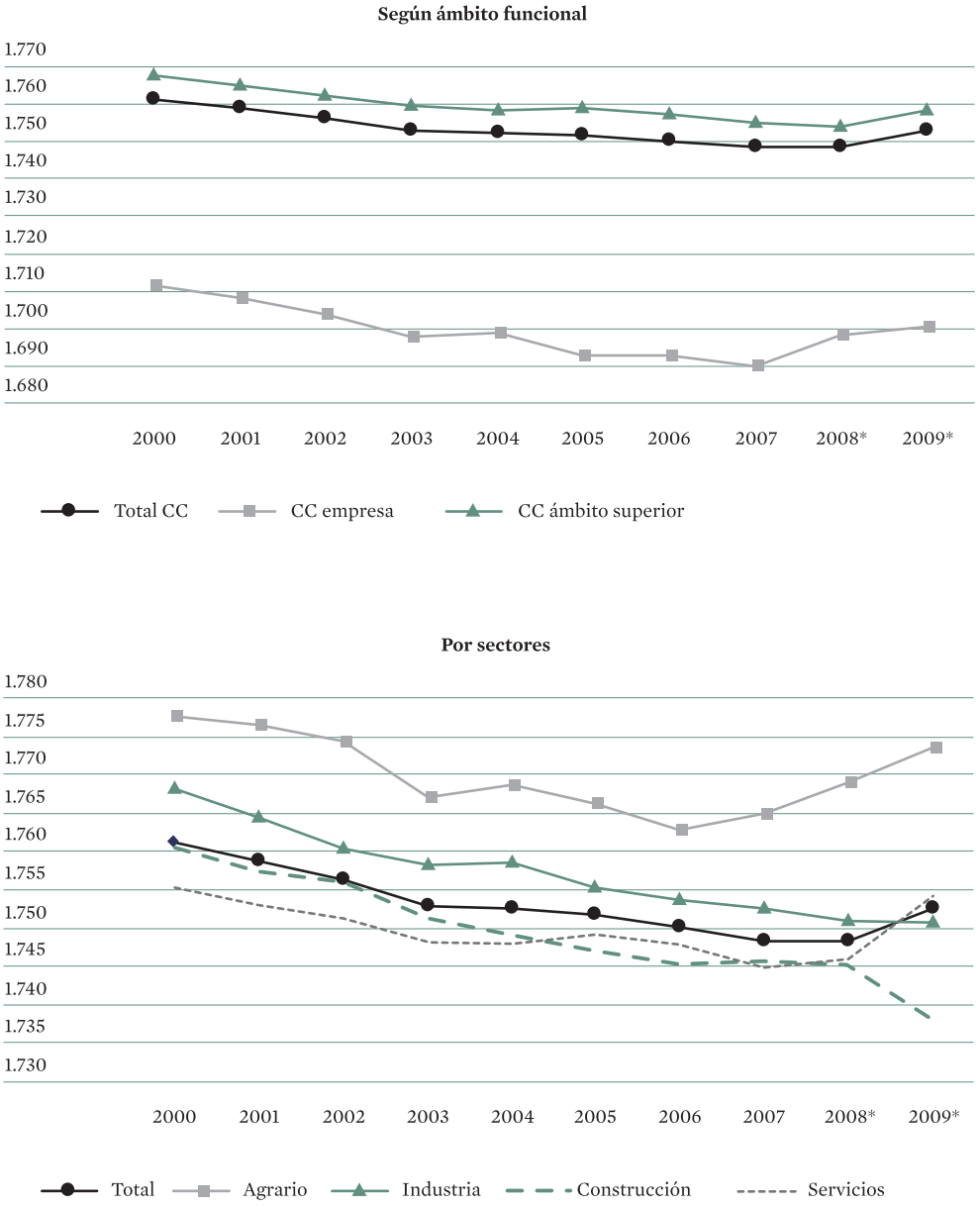
En 2008 se frenó la tendencia a la reducción, al quedar la jornada media anual prácticamente en los mismos términos que en 2007, algo más de 1.748 horas, equivalentes a 38 horas y 17 minutos a la semana. Este dato, no obstante, fue resultado de una diferente evolución en los convenios de empresa y en los de ámbito superior. Así,

118. Entre otros, véanse CC general de ferralla y CC para la industria de prefabricados de hormigón de Barcelona. El CC de marroquinería, además de plan de viabilidad, exige la presentación de una propuesta salarial alternativa y de un posible pacto de recuperación económica.

119. Algún convenio, como el CC del sector comercio del metal de Cantabria establece que la comunicación se haga a la comisión mixta del convenio y la negociación se lleve a cabo entre la empresa y los sindicatos firmantes del convenio.

120. Entre otros, véanse el CC estatal de elaboradores de productos cocinados para su venta a domicilio. El CC para la industria del corcho establece el sometimiento del conflicto al SIMA.

GRÁFICO II-16. EVOLUCIÓN DE LA JORNADA PACTADA, 2000-2009



* Datos de convenios registrados a marzo de 2010.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos.*

en los primeros la jornada media anual aumentó en 8,4 horas mientras que en los segundos se redujo (–1,3 horas).

En 2009, con datos todavía provisionales, la jornada media anual pactada en el conjunto de la negociación colectiva fue de 1.752,7 horas, equivalentes a 38 horas y

23 minutos semanales de trabajo. De tratarse de datos definitivos, esto supondría un aumento de 4,3 horas anuales respecto del año anterior, como resultado de un aumento en los convenios de sector (4,2 horas) y, en menor medida, en los de empresa (1,9 horas). Es preciso insistir, no obstante, en la provisionalidad de los datos ya que queda una parte no desdeñable de la negociación con efectos económicos en 2009 pendiente de cierre y de registro, tal vez algo mayor esta vez habida cuenta del posible retraso en la negociación de ese año debido a problemas ya mencionados. Ello impide conocer cuál pueda ser el resultado final, si bien, en el actual contexto de crisis, cabría pensar en el estancamiento de la tendencia de reducción de las horas de trabajo pactadas o, incluso, en un leve repunte.

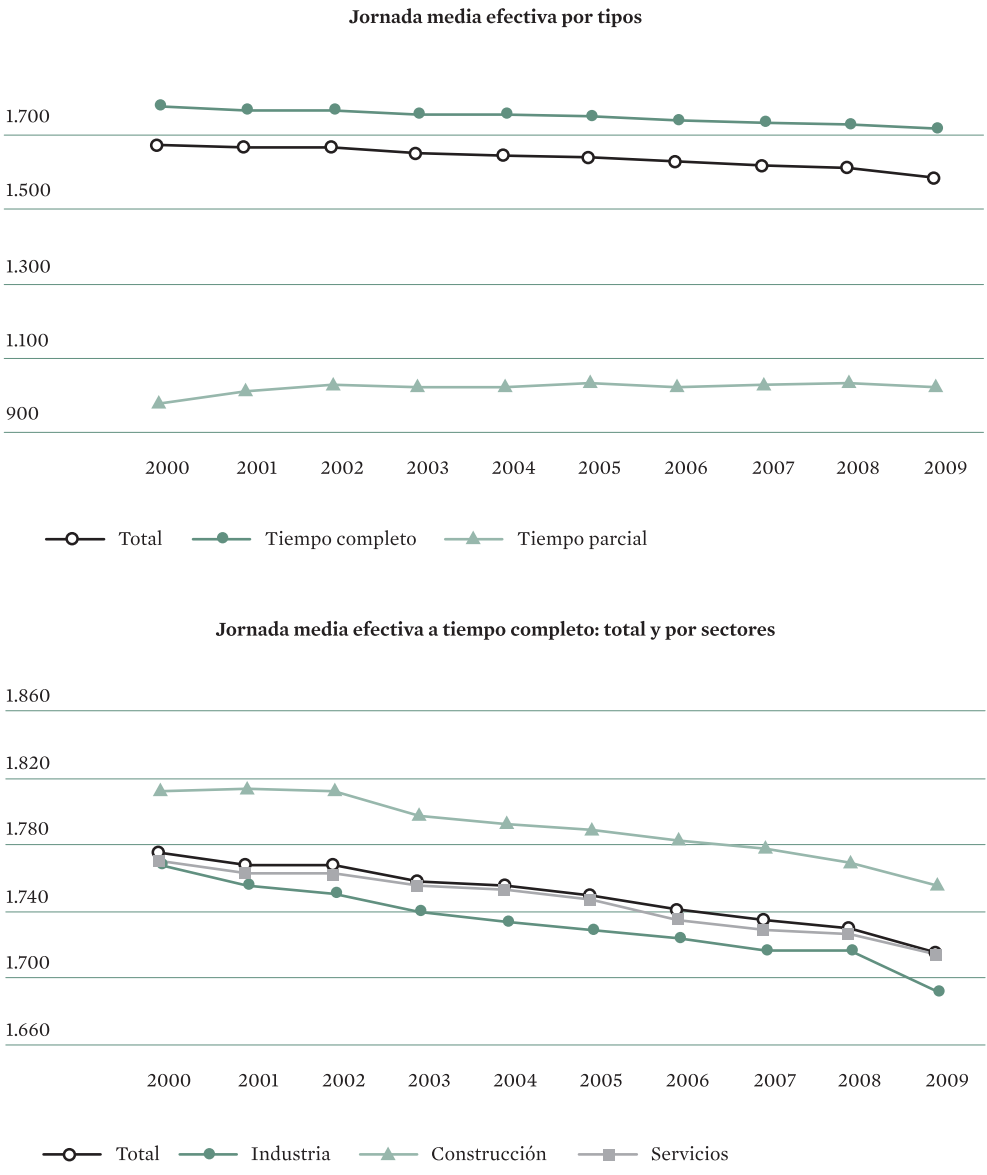
Por sectores, la evolución de la jornada pactada, si bien ha seguido una tendencia de reducción en todos ellos en el conjunto del periodo, ha sido diferente en los últimos años (gráfico II-16). Así, entre 2000 y 2007 la mayor reducción se produjo en la industria y en la construcción (–15,4 y –14,9 horas, respectivamente), seguidos del sector agrario (–12,5) y del sector servicios (–10,5). En 2008, con datos de registro de convenios casi definitivos, sólo la industria registró una nueva reducción, frente a un aumento en el sector agrario y en el de servicios y prácticamente el estancamiento en la construcción. Por fin en 2009, es destacable la disminución de 7,3 horas en la construcción y, al contrario, el aumento de 8,5 horas en el sector servicios y de 4,6 horas en el agrario. No obstante, por la provisionalidad antes apuntada, cabe esperar que estos datos varíen, aunque no sea posible aventurar el signo de dicha variación.

Por su parte, la evolución de la jornada efectiva de trabajo, que mide la Encuesta de Coyuntura Laboral[121], ha seguido también una clara tendencia a la reducción en todos estos años (gráfico II-17). Así, entre 2000 y 2009, la jornada total se ha reducido en 89,8 horas, como consecuencia de la disminución experimentada por la jornada de los trabajadores a tiempo completo (–60,2 horas), al contrario que la de los contratados a tiempo parcial, que aumentó en 41,4 horas. La jornada efectiva que recoge la ECL es inferior a la jornada pactada; así, en 2007, último año del que se tienen datos definitivos de esta última, fue inferior en 128,2 horas.

En 2009, la jornada media efectiva se situó en 1.585,4 horas, siendo la jornada media efectuada por los trabajadores a tiempo completo de 1.715,1 horas y de 1.019,5 la de los trabajadores a tiempo parcial. La jornada media efectiva continuó reduciéndose en 2009, con 26,6 horas menos que la de 2008, distinguiéndose una reducción de 15,4 horas en la jornada a tiempo completo y una de 10,3 horas en la jornada a tiempo parcial. Esta nueva reducción se explica, en el contexto de la crisis, fundamentalmente por la notable caída del volumen total de horas extraordinarias realizadas en 2009, con 14,6 millones menos que las efectuadas en el año anterior, aunque también repuntó ligeramente el número medio de las horas no trabajadas por diferentes motivos. Por

121. La jornada efectiva se define como la jornada pactada más las horas extraordinarias realizadas, menos las horas no trabajadas por diferentes motivos.

GRÁFICO II-17. EVOLUCIÓN DE LA JORNADA MEDIA EFECTIVA, 2000-2009



Fuente: MTIN, *Encuesta de Coyuntura Laboral.*

sectores, tomando la jornada media efectiva a tiempo completo (gráfico II-17), la mayor reducción se produjo en la industria, con 24,6 horas menos, seguida por la construcción y los servicios.

Junto a los aspectos cuantitativos, de duración de la jornada de trabajo, una parte de la negociación colectiva viene recogiendo asimismo, de forma creciente, diferentes contenidos cualitativos que completan una concepción más integral de la ordenación del

tiempo de trabajo en las empresas[122], evolución que se ha ido abriendo paso a partir de los espacios abiertos a la autonomía colectiva en esta materia por los cambios operados en la norma estatal y por los criterios y recomendaciones adoptados en este sentido por los sucesivos acuerdos interconfederales sobre negociación colectiva[123].

Dentro de los convenios colectivos de 2009 analizados[124] destaca, en primer lugar, el intento de articulación que llevan a cabo algunos convenios estatales de la negociación del sector, previendo un reparto de materias de entre las cuales se reservan para sí mismos determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, entre ellos los relativos a la distribución irregular de la jornada de trabajo, sin perjuicio de la adaptación en ámbitos inferiores, los criterios generales sobre las horas extraordinarias o la duración máxima de la jornada anual, al mismo nivel que elementos estructurales como el sistema de clasificación profesional o la estructura salarial[125].

Por otra parte, prácticamente todos los convenios analizados establecen la duración de la jornada de trabajo en cómputo anual, siendo ésta probablemente la tendencia que más rápida e intensamente se ha abierto paso en la regulación convencional del tiempo de trabajo. Son pocos los convenios que aún regulan la duración de la jornada por referencia a módulos temporales inferiores, aunque algunos utilizan una combinación del cómputo anual con la duración semanal.

Este hecho, la anualización de la jornada, permite estructurar la ordenación del tiempo de trabajo conforme a esquemas flexibles de adaptación de la misma a necesidades cambiantes de la producción y de la demanda a lo largo del año, compensando semanas de mayor duración de las horas de trabajo con otras de menor duración dentro de determinados periodos de tiempo, como el mes o el trimestre. De esta forma, los convenios colectivos que incluyen cláusulas de distribución irregular de la jornada de trabajo a lo largo del año han venido aumentando, si bien muy ligeramente, situándose en 2009, con datos provisionales, en casi el 29 por 100 y afectando al 45,5 por 100 de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva (cuadro II-57). Este tipo de cláusulas, por otra parte, es algo más frecuente en los convenios de ámbito superior a la empresa[126], y

122. Véase un análisis de todos estos aspectos en AA.VV. (J. M. Goerlich coord.): *El tiempo de trabajo en la negociación colectiva.* Madrid (MTIN-Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos), 2008.

123. Junto a la ordenación flexible del tiempo de trabajo como herramienta de adaptación de las empresas a los cambios en la demanda y la organización de la producción, se viene incorporando paulatinamente en los convenios una flexibilización del tiempo de trabajo derivada de las necesidades de conciliación de la vida profesional y privada de los trabajadores. Véase *infra* el análisis de las cláusulas de igualdad y de no discriminación en los convenios seleccionados de 2009.

124. Véase el listado de la muestra de convenios colectivos analizados al final de este capítulo.

125. Véase, entre otros, el IV CC del sector del corcho y el III CC estatal del sector de fabricantes de yesos, escayolas, cales y sus prefabricados.

126. Entre los convenios analizados de 2009, véanse el IV CC del sector del corcho, CC de marroquinería, cueros repujados y similares de Madrid, Castilla-La Mancha, La Rioja, Cantabria, Burgos, Soria, Segovia, Ávila, Valladolid y Palencia, CC estatal de elaboradores de productos cocinados para su venta a domicilio, III CC estatal del sector de fabricantes de yesos, escayolas, cales y sus prefabricados, CC de grandes almacenes, CC estatal del sector de desinfección, desinsectación y desratización, III CC estatal para las empresas de gestión y mediación inmobiliaria. Entre los convenios de empresa, véanse el X CC de Repsol Química, S.A. y el VIII CC de Repsol Petróleo, S.A., CC de Hero España, S.A., y III CC de la Compañía La Casera, S.A.

dentro de éstos, está mucho más presente y afecta a más trabajadores en los convenios de sector estatal que en los provinciales[127].

No parece, a la vista de estos datos, que una situación de grave recesión como la actual haya acelerado el recurso a este instrumento de adaptabilidad de las empresas en la negociación colectiva más reciente. Probablemente dicha posibilidad responde a necesidades de naturaleza más estructural de organización de la producción en empresas industriales, sobre todo, ya que es en este sector donde son más frecuentes estas cláusulas, y en determinadas actividades de servicios, y no tanto a necesidades coyunturales de respuesta a una situación de crisis. Con todo, no es posible conocer en su verdadero alcance la extensión de los pactos de distribución irregular de la jornada, toda vez que ésta se puede implantar también mediante acuerdo de la empresa con los representantes de los trabajadores, en defecto de convenio colectivo, acuerdos no sujetos a registro e invisibles estadísticamente.

En la actual situación de crisis económica y destrucción de empleo cobra una especial importancia el tratamiento de las horas extraordinarias, aspecto que en diversos convenios colectivos aparece expresamente ligado a la gestión del empleo en las empresas[128]. Cabe destacar que los convenios colectivos que prevén la eliminación de las horas extras, más frecuentes en el ámbito superior a la empresa, siguen siendo un porcentaje relativamente reducido, alrededor de una décima parte, con un porcentaje similar de afectación de trabajadores, y prácticamente no han avanzado en estos años (cuadro II-57)[129]. La gestión del empleo en los sectores y en las empresas ligada a la supresión o a la desincentivación del recurso a las horas extraordinarias consideradas habituales sigue contrastando, por otra parte, con el mayoritario recurso a la compensación del trabajo extra mediante el abono en dinero, que alcanza a casi dos tercios de los convenios y de los trabajadores, algo menos en los convenios de ámbito supraempresarial. Es muy destacable, sin embargo, la evolución al alza que se observa de los convenios que prevén la compensación de las horas extras por tiempo de descanso, que, en la negociación de empresa, suponen la mitad de los convenios y cerca del 60 por 100 de los trabajadores afectados en este ámbito de negociación[130]. No obstante, siguien siendo bastantes los convenios que dejan la opción de abonar las horas extras en dinero o por tiempo de descanso, incrementados o no con respecto al valor hora ordinaria, al acuerdo individual entre empresa y trabajador. Algunos convenios, de entre los analizados correspondientes a 2009,

127. Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos: *La negociación colectiva en España en 2006, 2007 y 2008*.

128. Véase, entre otros, el CC estatal del sector de desinfección, desinsectación y desratización.

129. Véanse, entre otros convenios analizados, el IV CC general de ferralla, CC marco para los establecimientos financieros de crédito, y CC de grandes almacenes. En el ámbito de empresa, XIX CC de Alcatel-Lucent España, S.A.

130. Además de varios convenios de sector estatal citados, pueden verse en el ámbito de empresa el III CC del Grupo Ortiz, III Convenio colectivo de Cemex España, S.A., X Convenio colectivo de Repsol Química, S.A.

CUADRO II-57. CONVENIOS Y TRABAJADORES AFECTADOS POR CLÁUSULAS ESPECIALES SOBRE JORNADA DE TRABAJO, POR ÁMBITO FUNCIONAL, 2005-2009

	2005		2006		2007		2008*		2009*	
Cláusulas	**Conv.**	**Trab.**	**Conv.**	**Trab.**	**Conv.**	**Trab.**	**Conv.**	**Trab.**	**Conv.**	**Trab.**
					Total					
Distribución irregular de la jornada durante el año	27,2	46,8	27,0	46,5	28,2	48,2	28,6	46,8	28,8	45,5
Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias	7,1	16,8	7,4	16,6	7,9	17,5	8,1	17,4	8,4	18,5
Acumulación descanso de "día y medio" en periodos de 14 días	14,8	18,7	14,6	18,1	15,0	18,0	16,0	20,2	16,3	19,7
Jornadas especiales de trabajo	38,2	38,5	37,9	37,0	38,5	39,4	39,4	42,8	39,2	39,9
Eliminación de horas extraordinarias	9,5	13,1	9,5	13,5	9,9	13,3	9,6	13,7	9,7	12,9
Compensación de horas extraordinarias con abono dinerario	60,5	53,7	60,3	54,8	61,6	58,8	62,0	60,0	63,7	64,3
Compensación de horas extraordinarias con tiempo de descanso	43,0	39,6	44,2	42,2	45,8	45,6	46,2	45,3	46,7	46,3
					Convenios de empresa					
Distribución irregular de la jornada durante el año	27,2	44,4	26,8	47,0	27,7	46,1	28,2	50,2	28,5	48,3
Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias	6,8	17,6	6,9	16,8	7,5	17,2	7,7	15,4	8,2	17,8
Acumulación descanso de "día y medio" en periodos de 14 días	15,0	34,5	15,0	30,3	15,5	31,0	16,5	30,1	16,7	32,6
Jornadas especiales de trabajo	42,0	64,7	41,5	62,3	41,8	60,6	42,6	60,3	42,5	56,9
Eliminación de horas extraordinarias	9,0	15,6	8,9	13,9	9,0	13,8	8,7	12,4	8,8	5,9
Compensación de horas extraordinarias con abono dinerario	62,9	63,3	62,8	61,2	63,6	63,1	63,7	60,7	65,2	64,0
Compensación de horas extraordinarias con tiempo de descanso	46,6	60,7	47,7	57,3	49,2	60,4	49,3	56,1	49,9	57,2
					Convenios de otro ámbito					
Distribución irregular de la jornada durante el año	27,1	47,1	27,6	46,5	29,8	48,4	29,8	46,4	29,6	45,2
Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias	7,9	16,7	9,0	16,6	9,4	17,5	9,6	17,6	9,1	18,6
Acumulación descanso de "día y medio" en periodos de 14 días	14,3	16,7	13,4	16,6	13,5	16,4	14,4	19,0	14,8	18,3
Jornadas especiales de trabajo	26,4	35,3	26,7	33,9	28,1	36,8	29,1	40,9	28,6	38,1
Eliminación de horas extraordinarias	11,1	12,8	11,5	13,4	12,5	13,3	12,5	13,8	12,6	13,6
Compensación de horas extraordinarias con abono dinerario	53,0	52,6	52,5	54,0	54,9	58,3	56,7	59,9	58,9	64,3
Compensación de horas extraordinarias con tiempo de descanso	32,1	37,1	33,3	40,3	35,0	43,8	36,8	44,1	36,6	45,1

* Datos de registro de convenios a marzo de 2010.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos.*

excluyen de la definición y cómputo de las horas extraordinarias las compensadas por tiempo de descanso[131], acercándolas así a los esquemas de distribución irregular de jornada.

2.2.4. Desarrollos recientes en los contenidos negociales

La negociación colectiva de 2009 se ha desarrollado en un contexto de fuerte deterioro económico que hace aconsejable analizar el tratamiento más cualitativo en los convenios colectivos de aspectos como las cláusulas de empleo[132]. Junto a ello, se considera oportuno analizar, asimismo, los contenidos de la negociación colectiva de 2009 en otros dos ámbitos de materias como son, por una parte, la igualdad de trato y de oportunidades, y, por otra, la seguridad y salud en el trabajo.

Empleo

El recurso a este tipo de cláusulas en la negociación colectiva ha ido en aumento a lo largo de los últimos años como consecuencia, en buena medida, de la ampliación de competencias que la legislación le ha ido confiriendo a la negociación colectiva a este respecto. Concretamente, el porcentaje de convenios que incluye alguna de las mismas ha pasado, del 40 por 100 en 1999, al 51 por 100 en 2008, si bien los trabajadores afectados se han mantenido en torno al 60 por 100.

De entre estas cláusulas, las que más han aumentado en los últimos años, hasta pasar a ser las más utilizadas y las que más trabajadores afectan, son las de creación de empleo mediante el contrato de relevo (gráfico II-18). A éstas le siguen, aunque a cierta distancia, las de conversión de empleo temporal en fijo y las referidas a movilidad geográfica y funcional. 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.

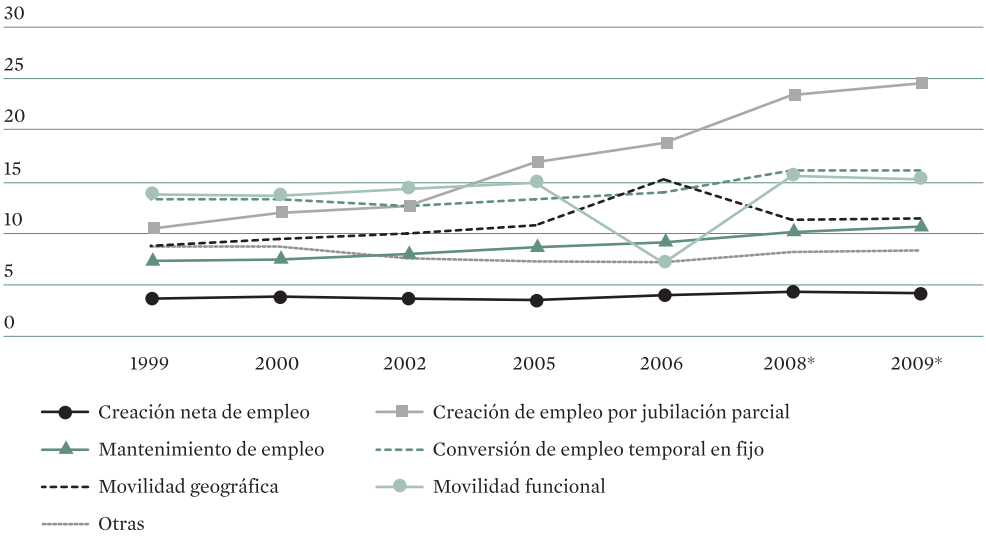
Atendiendo al ámbito funcional de los convenios, se observa que su utilización es algo mayor en los de empresa que en los de ámbito superior, especialmente las referidas a mantenimiento del empleo y movilidad funcional (gráfico II-19). Este hecho muy probablemente responda a la mayor facilidad de la negociación empresarial para incorporar compromisos con cierto grado de concreción sobre esas materias, debido a su mayor conocimiento de las necesidades y expectativas de empleo de su ámbito.

Los datos de 2009, tomados con cautela dado que son muy provisionales, no muestran cambios significativos respecto a la tónica general de uso de las cláusulas de empleo. No obstante, se perciben algunos, iniciados ya en 2008, que podrían ser

131. Convenio colectivo interprovincial de Renault España, S.A., y VIII Convenio colectivo de Repsol Petróleo, S.A.

132. El análisis se ha realizado sobre una muestra de convenios colectivos de sector estatales, provinciales y autonómicos, y de convenios de empresa, con efectos económicos en 2009 o posteriores, seleccionados entre ramas de actividad que han sufrido un impacto significativo en términos de pérdida de ocupación como consecuencia de la recesión económica (véase Anexo al capítulo II).

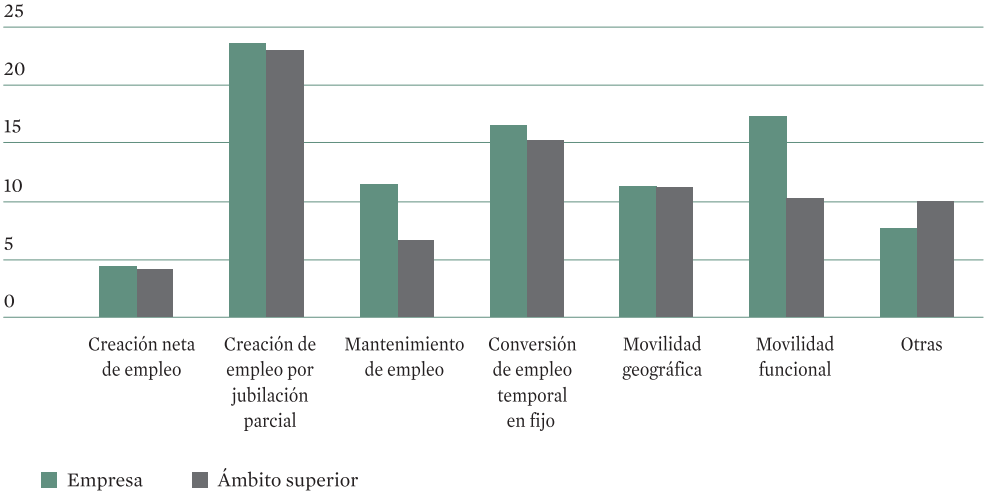
GRÁFICO II-18. EVOLUCIÓN DE LAS CLÁUSULAS DE EMPLEO, 1999-2009



* Datos a marzo de 2010.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos.*

indicativos de las respuestas adoptadas en el ámbito de la negociación colectiva para tratar de frenar los efectos de la crisis en el empleo. El dato más destacado sería el aumento de las cláusulas de creación de empleo por jubilación parcial, respecto al ya fuertemente experimentado en 2008. El porcentaje de convenios que recogía este

GRÁFICO II-19. CLÁUSULAS DE EMPLEO POR ÁMBITO FUNCIONAL, 2009*



* Datos a marzo de 2010. Son casi definitivos, al cerrarse el periodo de registro el 30 de abril de 2010.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos.*

CUADRO II-58. CLÁUSULAS DE MANTENIMIENTO DEL EMPLEO POR ÁMBITO FUNCIONAL 2009[(a)]
(Número y porcentaje)*

	Convenios		Trabajadores	
	Número	%	Número	%
Empresa	428	11,8	224.076	21,5
Grupo de empresas	13	13,7	24.423	19,8
Provinciales	50	5,8	523.926	10,5
Autonómicos	6	8,5	75.003	9,1
Nacionales	8	10,7	309.539	12,1

* Porcentajes de convenios y trabajadores afectados respecto al total de convenios y trabajadores de cada ámbito funcional considerado.
(a) Datos provisionales a marzo de 2010.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos.*

tipo de cláusulas pasó del 18,7 al 23,4 por 100 entre 2006 y 2008. En 2009 volvió a aumentar hasta casi el 25 por 100 de los convenios registrados. Este aumento se ha producido tanto en los convenios de empresa como en los de ámbito superior, aunque algo más en estos últimos.

También destaca el aumento al recurso de las cláusulas referidas a la conversión de empleo temporal en fijo, que han pasado del 13,9 al 16,1 por 100 entre 2006 y 2009. Este aumento se ha producido tanto en los convenios de empresa como en los de ámbito superior, si bien ha sido algo mayor en los primeros. Aunque en menor medida, se observa igualmente un incremento de las cláusulas de mantenimiento del empleo, que han pasado del 9 al 10,6 por 100 entre 2006 y 2009. Por ámbito funcional, los datos reflejan una mayor utilización de las mismas en los convenios de grupo de empresas y de empresa, afectando en ambos casos en torno al 20 por 100 de los trabajadores cubiertos por los convenios de estos ámbitos (cuadro II-58).

Distinguiendo por sectores, hasta el momento, se observa que el recurso a las cláusulas de mantenimiento del empleo ha sido mayor en los convenios del sector servicios pertenecientes al ámbito nacional (14,6 por 100) y al de grupo de empresas (13,5 por 100). También en los convenios del sector de la industria de grupo de empresas (14, 6 por 100) y autonómicos (13,3 por 100). En la construcción, los trabajadores afectados por convenios de empresa se benefician de aplicación de cláusulas de empleo en mayor porcentaje (60,9 por 100) que los afectados por convenios de ámbito provincial en este mismo sector, si bien cabe recordar que en número los primeros son pocos (14.662) comparados con los segundos (104.110). Una vez más, es necesario recordar el carácter provisional de los datos de 2009 y la necesidad consiguiente de esperar para extraer conclusiones más definitivas en este ámbito.

En aras de tener una visión más completa del recurso a este tipo de cláusulas, se ha realizado un análisis cualitativo de los convenios del que se extraen diversas consideraciones de interés en relación con su utilización en un contexto de grave crisis económica como la del año 2009. En términos generales, cabe destacar que rara vez

se recogen de forma conjunta y sistematizada los objetivos relacionados con la política de empleo, sino que lo más frecuente es que las cláusulas que inciden en esta materia aparezcan de forma dispersa a lo largo del convenio. En algunos casos se debe a que las prioridades sobre el empleo forman parte de un pacto o acuerdo de empresa[133].

Si bien algunos convenios recogen aspectos relacionados con el mantenimiento y/o creación de empleo de manera bastante precisa[134], lo más común es que los objetivos marcados en esa dirección aparezcan vinculados con otras materias tales como el pluriempleo, la jubilación o las jornadas laborales. Así, se establecen compromisos claros para evitar que los puestos de trabajo de las empresas incluidas en el ámbito de aplicación del convenio sean desempeñados por personas que ya estén ocupando simultáneamente otros puestos de trabajo en otras empresas[135]. En aras del mantenimiento del empleo (y vinculado a veces a la existencia de un ERE de suspensión de empleo), también se establece reducir el recurso de las horas extraordinarias, limitando su uso a situaciones de excepcionalidad y estableciendo, como mecanismo de compensación preferente, el tiempo de descanso[136]. Asimismo, en ocasiones se permite la reducción de la jornada si, en contrapartida, se crean nuevos empleos[137]. La jubilación forzosa a los 65 años suele ir también pareja al compromiso de creación de nuevos puestos de trabajo[138].

Normalmente, junto con el objetivo de mantenimiento y creación de empleo, suele incluirse el de fomento de la estabilidad dando prioridad a la creación de empleos de esta naturaleza, pero también fomentando un uso limitado de los contratos temporales (estableciendo un porcentaje respecto a la plantilla con contrato fijo, o limitando la sucesión de contratos de duración determinada) y a la conversión del empleo temporal en fijo. En algunos casos, dicha conversión se hace dando prioridad a los trabajadores temporales a la hora de cubrir nuevos puestos de carácter estable[139].

133. Véase, como ejemplo, el Convenio colectivo interprovincial de Renault España, S.A.

134. Véase, por ejemplo: IV Convenio colectivo general de ferralla; III Convenio colectivo estatal para las empresas de gestión y mediación inmobiliaria; II Convenio colectivo de Gas Natural Soluciones, S.L.

135. Tal es el caso, entre otros, de: Convenio colectivo del sector comercio del metal de Cantabria; Convenio colectivo de marroquinería, cueros repujados y similares de Madrid, Castilla-La Mancha, La Rioja, Cantabria, Burgos, Soria, Segovia, Ávila, Valladolid y Palencia

136. Véase, por ejemplo: III Convenio colectivo estatal del sector de fabricantes de yesos, escayolas, cales y sus prefabricados; Convenio colectivo marco para los establecimientos financieros de crédito; Convenio de obradores y confiteros de Navarra; Convenio colectivo de marroquinería, cueros repujados y similares de Madrid, Castilla-La Mancha, La Rioja, Cantabria, Burgos, Soria, Segovia, Ávila, Valladolid y Palencia.

137. Como, por ejemplo, el Convenio colectivo de la industria azucarera.

138. Véanse, entre otros convenios analizados: III Convenio colectivo estatal del sector de fabricantes de yesos, escayolas, cales y sus prefabricados; Convenio colectivo marco para los establecimientos financieros de crédito; XI Convenio colectivo de la Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda; V Convenio colectivo de Telefónica Móviles de España, S.A; Convenio colectivo para las industrias de prefabricados de hormigón y derivados del cemento de la provincia de Barcelona; II Convenio colectivo de Gas Natural Soluciones, S.L; Construcción y obras públicas de Madrid.

139. Véanse, como ejemplo: Convenio colectivo del sector comercio del metal de Cantabria; III Convenio colectivo estatal para las empresas de gestión y mediación inmobiliaria.

Las cláusulas de movilidad funcional y geográfica, en ocasiones, se vinculan con algún tipo de compromiso de creación y/o mantenimiento del empleo, especialmente en los sectores en los que, como consecuencia de la crisis, se están planteando una reorganización de la empresa dirigida a aumentar la productividad y competitividad, o un ERE[140].

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 recientes.

Por último, destacar que suele ser bastante habitual la creación, por parte de los firmantes del acuerdo, de una comisión de seguimiento de los objetivos marcados en materia de empleo y contratación, estableciéndose, en algunos casos, una periodicidad mínima para llevar a cabo su cometido[141].

Igualdad de trato y de oportunidades

La incorporación en los convenios colectivos de previsiones de no discriminación o de promoción de la igualdad entre sexos continuó mostrando en 2009 una tendencia de paulatino aumento. Así, con datos provisionales de registro de convenios a marzo del año siguiente, un 36,1 por 100 de los convenios, que afectaban al 61,8 por 100 de los trabajadores, incluían algún tipo de cláusulas en este ámbito. En 2008, considerando el mismo periodo de registro, estas cláusulas se incluyeron en el 30,4 por 100 de los convenios y afectaron al 57,1 por 100 de los trabajadores.

Como sucedió en 2008, las cláusulas de igualdad y de no discriminación fueron más frecuentes en los convenios supraempresariales (42,5 por 100) que en los de ámbito de empresa (34,1 por 100), afectando asimismo a un porcentaje mayor de trabajadores (62, 4 frente al 55,7 por 100).

De forma más desagregada, son los convenios de sector estatales los que recogieron en mayor medida cláusulas en materia de igualdad o de no discriminación, alcanzando en 2009 el 70,7 por 100 de los mismos y afectando al 80,8 por 100 de los trabajadores en este ámbito. Por su parte, los convenios de sector provinciales que incluyeron este tipo de cláusulas fueron el 37,6 por 100 y afectaron al 49,5 por 100 de trabajadores. Es destacable, asimismo, el porcentaje relativamente alto que alcanza la inclusión de estas materias en los convenios de sector autonómicos y en los convenios de grupo de empresa.

Del estudio de los convenios de 2009 seleccionados se desprende, en líneas generales, un panorama de continuidad en el tratamiento observado en años anteriores respecto a las materias que tenía como objetivo impulsar la Ley Orgánica para la Igualdad

140. Véanse, entre otros convenios analizados, el Convenio colectivo interprovincial de Renault España, S.A. y el Convenio colectivo de la industria azucarera.

141. Véase, por ejemplo: IV Convenio colectivo general de ferralla; III Convenio colectivo estatal para las empresas de gestión y mediación inmobiliaria.

efectiva de mujeres y hombres, fundamentalmente medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, medidas y planes de igualdad y prevención del acoso sexual y acoso por razón de sexo.

En materia de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, se observa una incorporación bastante generalizada de diversas medidas con este fin, plasmándose en la gran mayoría de los textos analizados. Se observa cómo, en muchas ocasiones, se incorporan cláusulas de remisión a la Ley Orgánica 3/2007 de forma genérica. Sin embargo, algunos convenios colectivos de empresa establecen previsiones de adaptación o de flexibilización de la jornada de trabajo con este fin[142].

En materia de prevención del acoso sexual, del acoso por razón de sexo y de tratamiento de la violencia de género, se observa en los convenios colectivos analizados un tratamiento bastante frecuente de las medidas previstas en la Ley Orgánica 3/2007. Una serie de convenios colectivos de empresa tipifican el acoso sexual o el acoso por razón de sexo entre las faltas muy graves, y establecen protocolos de prevención y actuación para casos de violencia de género, acoso sexual o por razón de sexo. En algunos casos, se prevén adhesiones expresas al Acuerdo Marco Europeo sobre Acoso y Violencia en el Trabajo, firmado por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito europeo en 2007.

En materia de planes de igualdad, los convenios coletivos de 2009 analizados indican una presencia creciente de cláusulas relacionadas con este instrumento de promoción de la igualdad.

Los convenios sectoriales de ámbito estatal, autonómico y provincial en muchas ocasiones se remiten a la Ley Orgánica 3/2007, si bien algunos de ellos establecen directrices sobre la elaboración, cumplimiento y control de los planes de igualdad. En los convenios colectivos de empresa aumentan considerablemente las referencias a los planes de igualdad, dando en la mayoría de los casos directrices sobre su elaboración, cumplimiento y control.

Algunos convenios establecen la comisión responsable de efectuar el diagnóstico de situación de la empresa previo a la realización del plan, de la elaboración del contenido, del seguimiento y control sobre el cumplimiento del plan, siendo igualmente el órgano encargado de las sucesivas prórrogas y renovaciones del mismo[143]. Es destacable, en todo caso, el limitado número de convenios que contiene un plan de igualdad elaborado[144], si bien hay que tener en cuenta que los planes de igualdad, cuando haya obligación de negociarlos, pueden no incorporarse en el articulado de los convenios colectivos, cabiendo otros instrumentos de la autonomía colectiva.

142. Véase, entre otros, el III CC de empresa del Grupo Ortiz.

143. Véanse entre otros el X CC de empresa de CYMI, SA, el I CC de empresa de Saint-Gobain Cristalería S.A. y el V CC de empresa de Telefónica Móviles de España, S.A.

144. Véase, entre otros, el I CC de empresa de Hero España S.A.

Los planes de igualdad analizados están estructurados en materias tales como selección, promoción y desarrollo profesional, invocando, entre otros aspectos, la presencia equilibrada entre hombres y mujeres, la formación profesional en la actividad laboral, aspectos relacionados con la retribución, la prevención del acoso sexual, la conciliación de vida laboral y familiar, y en cuanto al seguimiento y control del convenio, la regulación de la comisión de seguimiento.

En cada apartado mencionado en atención a la materia especificada se establece un objetivo y unas acciones a desarrollar para el cumplimiento de dicho objetivo. Todo ello precedido de un diagnóstico de situación de la empresa en cada una de las materias mencionadas que se ha realizado previamente mediante encuestas, investigación de campo, informes anuales, practicas realizadas y valoración de los indicadores que proporcionan unos resultados para plantear los objetivos y las acciones en el plan de igualdad, siendo la comisión de seguimiento y control el organismo encargado de analizar los resultados y, en su caso, adoptar medidas.

Seguridad y salud laboral

La información que aporta la ECC permite observar, en primer lugar, un mayor porcentaje de convenios colectivos que recogen cláusulas de seguridad y salud laboral en 2009 en comparación con años anteriores. Con datos aún provisionales, hasta marzo de 2010, el porcentaje de convenios en los que se incorporaron cláusulas en materia de seguridad y salud laboral fue del 83,22 por 100, frente al 82,65 por 100 de 2008. El porcentaje de trabajadores a los que les fueron aplicables estas cláusulas apenas experimentó variación significativa, el 73,23 por 100 en 2008, frente al 73,81 de 2009.

La presencia de este tipo de cláusulas es más frecuente en los convenios de empresa, en los que alcanzan al 87,86 por 100 de convenios y al 94,35 por 100 de los trabajadores, que en los convenios de ámbito supraempresarial, donde están presentes en el 68,5 por 100 de los convenios y afectan al 71,6 por 100 de los trabajadores.

Las cláusulas que continuaron teniendo mayor presencia fueron las relativas al reconocimiento médico anual a cargo de la empresa, alcanzando el 68,97 por 100 de los convenios, que afectan a algo menos de la mitad de los trabajadores, seguidas de las de existencia de Comité de Seguridad y Salud, presentes en el 59,18 por 100 de los convenios, que afectan también a algo menos de la mitad de los trabajadores, las de programas de prevención de riesgos, en el 52,26 por 100, que incluyen a algo menos de un tercio de los trabajadores, y las de cursos en materia de seguridad y salud, que estuvieron presentes en el 47,27 por 100 de los convenios, y que se aplican aproximadamente a la cuarta parte de los trabajadores[145].

145. Menor incidencia tuvieron otro tipo de cláusulas sobre materias como, entre otras, designación de delegados de Prevención distintos a los legales, crédito horario mensual para los delegados de prevención, las relativas al órgano paritario de salud laboral competente en todos los centros de trabajo o los supuestos de obligación de constitución de servicios de prevención propios.

Los convenios colectivos de 2009 analizados[146], tanto sectoriales como de empresa, incorporan en su mayoría previsiones sobre la seguridad y la salud laboral, en la dirección apuntada por la ECC.

En dichos convenios se observan, con frecuencia cada vez mayor, referencias a la integración de la prevención en todos los niveles de gestión de la empresa y en todos los ámbitos y procesos productivos.

Asimismo, algunos convenios incluyen el objetivo general de la protección eficaz de la seguridad y la salud laboral en relación a la necesidad de organizar, planificar y evaluar la acción preventiva en los centros de trabajo y las empresas. Ello podría facilitar que se abra paso un enfoque más sistemático de los aspectos preventivos en la negociación colectiva, en línea con los objetivos de transversalidad en el tratamiento de la seguridad y la salud laboral.

En otras materias más concretas susceptibles de negociación, se observa con frecuencia en los convenios analizados la presencia de cláusulas relativas a la información en materia de prevención a los trabajadores y a sus representantes.

Asimismo, son frecuentes las referencias a la formación específica en materia de seguridad y salud laboral. Dentro de ellas, la formación de los delegados de prevención está presente en algunos de los convenios analizados, aunque cabe decir que la ECC refleja una menor incidencia de las cláusulas sobre el concreto aspecto del tiempo disponible para formación de los delegados de prevención, incluidas en el 6,39 por 100 de los convenios de 2009, que afectaron a una décima parte de los trabajadores.

Un amplio número de los convenios analizados contiene previsiones centradas en la representación especializada en materia preventiva, en referencia a los delegados de prevención, que pueden facilitar la promoción de las actividades preventivas y contribuir a un mayor compromiso de los trabajadores en la protección de la seguridad y salud laboral.

En el terreno concreto de vigilancia de la salud, además de la frecuencia de las estipulaciones sobre reconocimientos médicos anuales antes mencionada, cabe destacar que empiezan a ser frecuentes, en los convenios analizados de 2009, los reconocimientos de carácter específico en función de los riesgos, frente a los de carácter general o inespecífico, no exigidos por la normativa preventiva.

En materia de protección de la maternidad, un número significativo de los convenios analizados incluyen reglas específicas dirigidas a evitar la exposición de la trabajadora al riesgo[147].

146. Véase el listado de la muestra de convenios colectivos analizados al final de este capítulo.

147. Entre otros, véanse CC de marroquinería, cueros repujados y similares de Madrid, Castilla-La Mancha, La Rioja, Cantabria, Burgos, Soria, Segovia, Ávila, Valladolid y Palencia; III CC estatal para las Empresas de gestión y mediación inmobiliaria CC de oficinas y despachos de la provincia de Pontevedra 2009-2012, en el que se exime a las embarazadas de trabajos continuados en las fotocopiadoras. En el ámbito de empresa, véanse, entre otros, el II CC de Gas Natural Comercializadora, S.A. y VII CC de Repsol Comercial de Productos Petrolíferos, S.A.

Diversos convenios incluyeron cláusulas sobre protección de trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos, refiriéndose tanto a los menores como a aquellos trabajadores que por sus características biológicas o discapacidades sean especialmente sensibles, principalmente en los sectores de alimentación, industria farmacéutica e industria petrolífera y sus derivados[148].

Algunos convenios incluyeron en el apartado de prevención cláusulas relativas al acoso y a la violencia en el trabajo[149], terreno en el cabe recordar que los interlocutores sociales europeos firmaron un Acuerdo Marco en 2007[150].

Algunos convenios colectivos analizados incluyeron, asimismo, cláusulas relativas a riesgos psicosociales[151].

Por último, aunque se observan avances en la negociación colectiva en materia preventiva, continúan encontrándose supuestos en los convenios colectivos analizados que se limitan a hacer remisiones o que reproducen las previsiones legales en relación a determinados aspectos preventivos, entre ellos la organización de la prevención en la empresa.

2.3. CONFLICTIVIDAD LABORAL

2.3.1. Huelgas: principales características y tendencias

En 2009 se celebraron 1.001 huelgas, aumentando en 191, un 23,6 por 100, sobre el año anterior. Con este incremento, mayor que el que tuvo lugar en 2008, la conflictividad por huelgas superó las mil anuales por primera vez desde 1993, habiéndose mantenido claramente por debajo de ese número en el periodo 1994-2008 (gráfico II-20). La situación de crisis económica y del empleo parece, pues, haber tenido traducción en el repunte de la conflictividad por huelgas habido en los dos últimos años, y no solamente, como se verá también en relación a las causas que motivaron las convocatorias de huelga.

En el conjunto de las huelgas participaron 653.483 trabajadores, un 20,4 por 100 más que en 2008. Destaca la capacidad de convocatoria en los conflictos desarrollados, habiendo participado un 69 por 100 de todos los centros de trabajo convocados, al tiempo que la participación relativa, como porcentaje de trabajadores participantes sobre la plantilla total convocada, fue relativamente alta, con un 43,5 por 100, y muy superior a la de 2008 (9,2 por 100) (cuadro II-59).

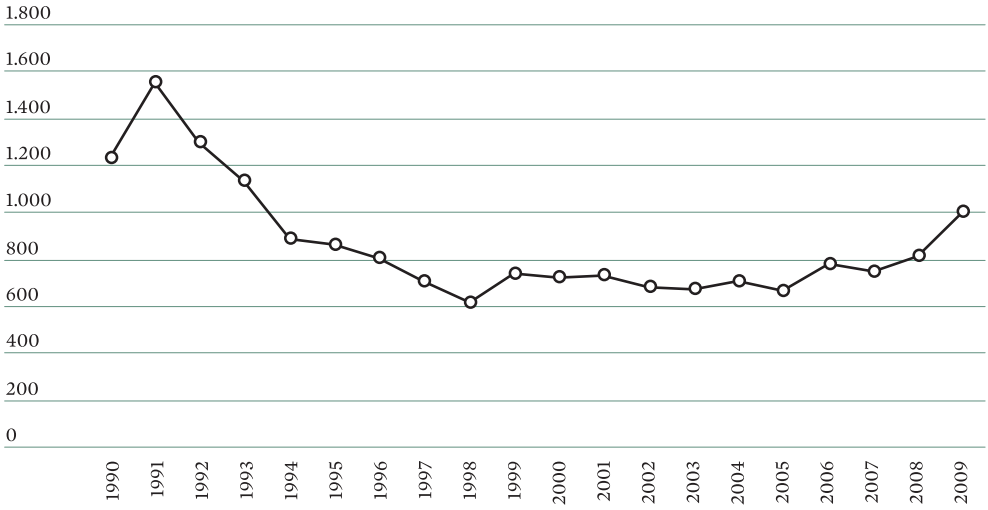
148. X CC de Repsol Química, S.A., el CC de Hero España, S.A. y el y el V Convenio colectivo de Bimbo Martínez Comercial, S.L.

149. Entre otros, véanse II CC de Gas Natural Comercializadora, S.A., el CC de comercio de alimentación de la provincia de Badajoz. Estos convenios también hacen referencia a la protección de las trabajadoras víctimas de violencia de género en la materia de prevención.

150. Acuerdo Marco Europeo sobre Acoso y Violencia en el Trabajo, firmado por la CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP, de 26 de abril de 2007.

151. Entre otros, CC de aeropuertos españoles y navegación aérea.

GRÁFICO II-20. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE HUELGAS, 1990-2009



Fuente: MTIN, Estadística de huelgas y cierres patronales.

A partir de aquí, los datos disponibles indican una dimensión algo menor de las huelgas de 2009 con respecto al año anterior en términos de repercusión económica. Así, por el total de huelgas desarrolladas se produjeron casi 1,3 millones de jornadas no trabajadas, un 14,4 por 100 menos que en el año anterior, lo que apunta a conflictos

CUADRO II-59. HUELGAS DESARROLLADAS, 2000-2009
(Principales características)

				Centros de trabajo convocados		Centros de trabajo implicados	
Años	Huelgas	Participantes	Jornadas no trabajadas	Número	Plantilla	Número	Plantilla
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	810	542.508	1.508.719	581.350	5.860.468	74.128	1.229.000
2009	1.001	653.483	1.290.852	105.830	1.502.572	73.026	1.150.049

Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

CUADRO II-60. MOTIVACIÓN DE LAS HUELGAS, 2004-2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	**707**	**669**	**779**	**751**	**810**	**1.001**
Motivos estrictamente laborales	**670**	**654**	**756**	**717**	**786**	**956**
Derivados de negociación colectiva	**256**	**223**	**254**	**242**	**253**	**239**
Presión por negativa a negociar convenio	77	44	52	50	72	77
Presión por negativa a revisar convenio	3	8	24	20	22	9
Presión durante negociación del convenio	168	162	173	162	155	137
Interpretación cláusulas convenio vigente	8	9	5	10	4	16
No derivados de negociación colectiva	**414**	**431**	**502**	**475**	**533**	**717**
Reconversión industrial	6	3	6	7	6	5
Regulación de empleo (excep. reconv. industrial)	31	21	32	27	71	176
Organización y sistemas de trabajo	54	55	63	65	58	70
Accidente laboral seguridad e higiene	6	11	10	14	4	7
Sanciones, despidos, otras mm. disciplinarias	41	48	65	45	53	87
Incumplimiento de acuerdos o normas	59	62	86	84	72	94
Impago de salarios	39	39	37	33	85	189
Mejoras independientes del convenio	32	37	48	49	54	22
Mejoras de colectivos sin convenio	29	9	6	11	19	4
Otras causas laborales	117	146	149	140	111	63
Motivos no estrictamente laborales	**37**	**15**	**23**	**34**	**24**	**45**
Conflictos relacionados con causa sindical	4	2	2	2	0	0
De solidaridad	11	2	5	5	2	10
Por medidas de política económico-social	18	6	9	20	21	27
Otras causas no laborales	4	5	7	7	1	8

Fuente: MTIN, Estadística de huelgas y cierres patronales.

de menor duración media[152]. En términos relativos, además, las huelgas desarrolladas tuvieron, de media, una participación de 653 trabajadores y 1.290 jornadas no trabajadas por conflicto, con 1,97 jornadas perdidas por participante, cifras inferiores a las de 2008[153].

La repercusión de la situación de crisis económica y del empleo en las relaciones laborales se reflejó también en las causas que motivaron las convocatorias de huelga. Resulta muy visible, así, el fuerte aumento experimentado por causas ligadas al ajuste del empleo y al incumplimiento de obligaciones retributivas en las relaciones de trabajo, los dos motivos que más aumentaron en 2009, un 148 y un 122 por 100, respectivamente, en relación a 2008, año éste en el que dichas causas habían experimentado ya un importante incremento (cuadro II-60), seguidos por las sanciones y despidos y por el incumplimiento de acuerdos o de normas.

Más huelgas por ERE y por impago de salarios

152. Prácticamente la totalidad de los participantes en huelgas en 2009, el 97,5 por 100, lo fueron en conflictos de menos de 6 días de duración, frente al 82,4 por 100 en 2008.

153. No obstante, debe tenerse en cuenta que los datos correspondientes a 2009, todavía con una cierta provisionalidad, podrían variar al alza una vez regularizados en el proceso estadístico.

Destaca también, por lo contrario, la reducción de otro tipo de motivos como las mejoras u otras causas laborales. Por último, a pesar de la situación de conflicto que se produjo con motivo de la negociación y revisión de los convenios de 2009, las huelgas causadas por motivos derivados de la negociación colectiva no acusaron dicha situación en cuanto a número de conflictos, con alguna excepción, si bien probablemente por repercusión económica en términos de jornadas no trabajadas tuvieron mayor significación.

Por grandes sectores, la industria registró, por primera vez después de varios años, el mayor impacto de la conflictividad en términos de jornadas no trabajadas, con un 43 por 100 del total, por delante del sector servicios y de la construcción. Es destacable, asimismo, la repercusión de la conflictividad por huelgas en el sector agrario, que se situó en segundo lugar, tras la industria, con el 26,4 por 100 del total de jornadas no trabajadas, probable consecuencia de algún conflicto de amplias dimensiones como la huelga en el sector agrario de la provincia de Córdoba, del mes de enero, en relación con la negociación del convenio colectivo. En sentido contrario, destaca también la reducción de la repercusión económica de las huelgas en el sector servicios, un 77 por 100 menos que en 2008.

Unas pocas ramas de la industria manufacturera concentraron la mayor parte de la conflictividad del sector, encabezadas por los conflictos en relación con la negociación colectiva en el sector del metal. Siempre en términos de jornadas no trabajadas, la rama de metalurgia supuso el 56 por 100 del total, seguida a bastante distancia por las de fabricación de productos metálicos, fabricación de material y equipo eléctrico, fabricación de otros productos minerales no metálicos y fabricación de vehículos de motor, que, sumadas a aquélla, supusieron el 84,4 por 100 del total de jornadas no trabajadas por huelgas.

Dentro del sector servicios, más de las dos terceras partes de todas las jornadas no trabajadas se concentraron en las actividades de comercio al por menor, educación, telecomunicaciones, asistencia en establecimientos residenciales y transporte terrestre.

Por ámbitos territoriales, se registraron diversos conflictos en algunas provincias que concentraron la mayor parte de la repercusión en términos de jornadas no trabajadas de todas las huelgas realizadas en 2009. Así, Córdoba, Pontevedra y Málaga contabilizaron 797,4 miles de jornadas perdidas por huelga, un 62 por 100 del total. La mayor parte de las jornadas no trabajadas se produjeron, en la primera de ellas, por el conflicto en el campo antes mencionado, por la huelga derivada de la negociación del convenio colectivo en el sector del metal en Vigo, en la segunda, y por la huelga en el sector de la construcción en Andalucía, a causa de la revisión salarial de los convenios, en el caso de Málaga. Por detrás de éstas, otras provincias con una significativa repercusión de las huelgas en términos de jornadas no trabajadas fueron Barcelona, Guipúzcoa, Vizcaya, Madrid y Sevilla.

2.3.2. Procedimientos extrajudiciales de solución autónoma de conflictos laborales

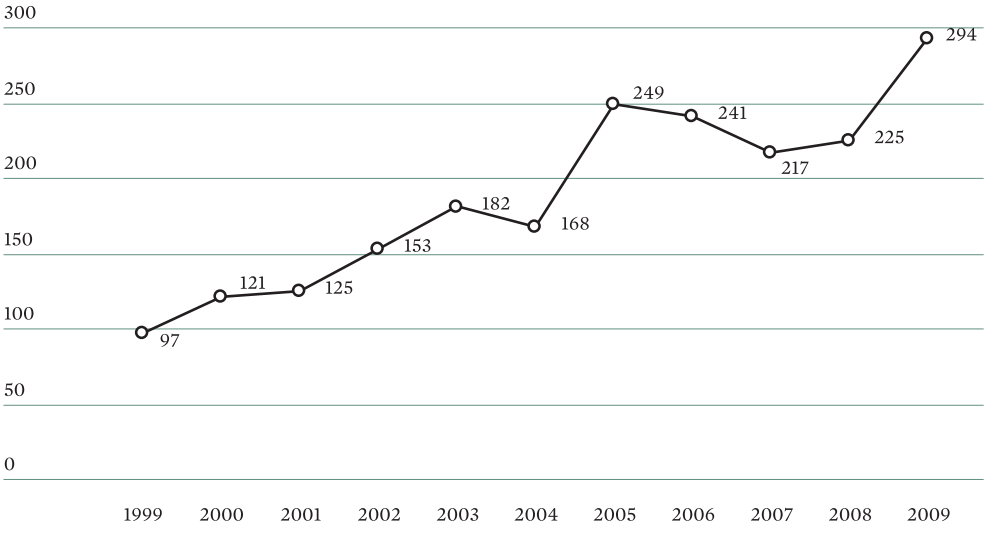
Con la firma, el 10 de febrero de 2009, del IV Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos (ASEC IV), las organizaciones CCOO, UGT, CEOE y CEPYME reafirmaron la confianza en el sistema de composición de los conflictos colectivos laborales basado en la autonomía colectiva que tuvo su primer marco en el acuerdo de estas características suscrito en 1996 y que comenzó su andadura en 1998, habiendo gestionado desde entonces la Fundación SIMA (Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje), responsable del mismo, 2.121 conflictos de sector y de empresa.

Firmado el ASEC IV

La continuidad del diálogo social en torno a los procedimientos autónomos de solución de los conflictos colectivos laborales se ha basado en la adhesión al ASEC de un número creciente de empresas y de sectores, y en el sometimiento por las partes de las relaciones laborales de un volumen cada vez mayor de conflictos, que han pasado desde los 97 gestionados en 1999, primer año completo de actividad del SIMA, a 294 en 2009 (gráfico II-21), un año marcado por el contexto de recesión y de crisis del empleo.

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 para que analice las posibilidades de aplicación de este sistema a las controversias

GRÁFICO II-21. EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS TRAMITADOS POR EL SERVICIO INTERCONFEDERAL DE MEDIACIÓN Y ARBITRAJE, 1999-2009



Fuente: SIMA.

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 personal laboral a su servicio.

Los datos de conflictividad tramitada a través de los procedimientos gestionados por el SIMA en 2009 reflejan un notable incremento de su actividad respecto al año anterior, dentro de un contexto de recesión económica y de fuerte crisis del empleo. En efecto, el número de conflictos tramitados aumentó en 69 (un 31 por 100 más), hasta alcanzar los 294, la inmensa mayoría, como en años anteriores, correspondientes a procedimientos de mediación, con tan sólo 3 arbitrajes. Sólo ha habido un incremento de estas características en la actividad del SIMA, que fue incluso algo mayor, en 2005, tras la entrada en vigor del ASEC III. Asimismo, en 2009 aumentó en casi la mitad (49 por 100 más), el número de trabajadores afectados, hasta alcanzar 3,1 millones, lo que da idea de la intensa actividad desplegada por este órgano en el último año.

Notable incremento de la actividad del SIMA

Los efectos de la crisis se reflejaron también en otros aspectos de la actividad del SIMA, tales como la concentración de un buen número de conflictos en una materia, las discrepancias sobre el salario a aplicar en 2009, así como en la sensible disminución del porcentaje de acuerdos alcanzados en los diversos procedimientos con respecto a años anteriores (cuadro II-61).

Atendiendo al ámbito de los conflictos, en 2009 aumentaron en número tanto los de empresa como los de sector, si bien el incremento más importante se dio en estos últimos, que más que duplicaron a los del año anterior, subiendo hasta los 48 conflictos, un 16 por 100 del total de los tramitados en el año. El notable aumento de los conflictos de sector explica la mayor parte del incremento del número de trabajadores afectados por todos los procedimientos.

Los conflictos más frecuentes fueron, un año más, los de interpretación o aplicación, que incluso aumentaron su peso en el total respecto de las otras dos clases de conflictos que presentan relevancia cuantitativa: los previos a la convocatoria de huelga o los motivados por el bloqueo de la negociación colectiva. Los primeros ascendieron, así, hasta el 87 por 100 del total, frente al 10 por 100 de los conflictos previos a la huelga o el 3 por 100 de los de bloqueo[154].

Los conflictos tramitados ante el SIMA con carácter previo a la comunicación formal de convocatoria de una huelga, que hay que recordar que son intentos de composición obligatorios en los sectores y empresas adheridos al ASEC, fueron treinta, cuatro menos que en el año anterior, si bien afectaron a un número considerablemente

154. Los conflictos por bloqueo de la negociación del convenio colectivo fueron, en realidad, ocho más, si bien éstos se plantearon como conflictos previos a la convocatoria de una huelga, computándose como tales en las estadísticas del SIMA.

CUADRO II-61. CONFLICTOS TRAMITADOS EN EL SIMA, 2007-2009

	2007		2008		2009		2007		2008		2009	
					Conflictos						Trabajadores	
	217		225		294		1.245.921		2.097.511		3.115.357	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Ámbito												
Empresa	202	93	204	91	246	84	337.921	27	294.807	14	427.519	14
Sector	15	7	21	9	48	16	908.000	73	1.802.704	86	2.687.838	86
Tipo de conflicto												
Interpretación/Aplicación	179	83	183	82	255	87	912.528	73	1.823.582	87	2.536.088	81
Huelga	32	15	34	15	30	10	267.956	22	117.329	6	464.869	15
Bloqueo negociación	4	2	8	3	9	3	64.600	5	156.600	7	114.400	4
Periodo de consultas	1	0	0	0	0	0	600	0	0	0	0	0
Controv. C. Paritaria	1	0	0	0	0	0	237	0	0	0	0	0
Procedimiento						0						
Mediación	214	99	222	99	291	99	1.244.721	100	2.089.179	100	3.108.957	100
Arbitraje	3	1	3	1	3	1	1.200	0	8.332	0	6.400	0
Resultados												
Acuerdos	71	33	84	37	76	26	118.789	10	185.141	9	251.207	8
Laudos arbitrales	2	1	2	1	3	1	1.000	0	7.582	0	6.400	0
Sin acuerdo	113	51	113	50	175	60	972.740	78	1.858.004	89	2.646.292	85
Otros	28	13	26	12	36	12	147.692	11	46.784	3	199.713	6

Otros resultados: intentados sin efecto, archivados y en trámite.
Fuente: SIMA.

mayor de trabajadores por el peso de los de ámbito sectorial, que fueron sólo cuatro pero afectaron a 413.000 trabajadores, el 89 por 100 del total. De todos los conflictos por huelga tramitados ante el SIMA se alcanzó un acuerdo entre las partes en el 18 por 100 de los casos, porcentaje relevante pero inferior al correspondiente al total de los conflictos, que alcanzó a casi una tercera parte de los mismos (31 por 100), y en todo caso inferior al de 2008 en el que se resolvió mediante acuerdo asimismo un tercio de los conflictos previos a la convocatoria de huelga.

Otro aspecto relevante de los conflictos previos a huelga ante el SIMA, en 2009, fue el peso en los mismos de los motivados por la negociación de expedientes de regulación de empleo, con doce procedimientos, motivo que en 2008 tuvo mucha menor relevancia, y de los motivados por bloqueo en la negociación de un convenio, con ocho casos, seguidos por los cinco que tuvieron su origen en el incumplimiento de acuerdos o normas.

Aún más que los tipos de conflicto presentados, son las materias objeto de los mismos las que trasladan el reflejo de la coyuntura económica y del empleo en 2009. El mayor número de procedimientos tramitados en 2009 correspondió a conflictos de naturaleza salarial, que supusieron 129, más del doble que en 2008, y un 44 por 100 de todos los conflictos tramitados en el SIMA durante 2009, afectando a 555.421 trabajadores, el 18 por 100 del total.

Predominio de los conflictos sobre materias salariales

Dentro de las controversias salariales, las más frecuentes fueron las motivadas por la aplicación o inaplicación de los salarios pactados en los convenios colectivos, que representaron un total de 80 procedimientos. De ellos, los más numerosos correspondieron a conflictos motivados por discrepancias en la revisión o determinación de los incrementos salariales en los convenios, con 59 conflictos (17 de ellos de ámbito sectorial y 42 de empresa), mientras que 21 correspondieron a discrepancias en relación con la aplicación de las cláusulas de descuelgue salarial, materias ambas estrechamente vinculadas a las dificultades surgidas en la negociación colectiva de 2009 en el contexto de la crisis, a las que se ha hecho mención.

De esta manera, el conflicto típico tramitado en el SIMA en 2009 correspondió a un conflicto colectivo de ámbito de empresa, de interpretación o aplicación de las cláusulas de un convenio colectivo en materia salarial, por discrepancias relativas a la revisión o determinación del incremento de retribuciones, y tramitado a través de una mediación.

Otra materia que destacó dentro de los conflictos tramitados fue la relacionada con el tiempo de trabajo, que dio lugar a 45 procedimientos, fundamentalmente en torno a diversos aspectos de la jornda de trabajo (distribución irregular, turnos u horas extraordinarias), las vacaciones o el calendario laboral. El resto de las materias, que se mantuvieron a distancia en número, se distribuyeron en conflictos sobre derechos sindicales (23 conflictos), principalmente en materia de derechos de información y consulta,

y sobre prevención de riesgos laborales (22 conflictos). También hay que mencionar los conflictos derivados de la negociación de ERE (12 procedimientos), sistemas de clasificación profesional (11) y de bloqueo de la negociación (9).

Aumento de los conflictos tramitados ante los órganos autonómicos

En paralelo al aumento de los conflictos presentados ante el SIMA, los órganos de solución extrajudicial de conflictos de ámbito de Comunidad Autónoma registraron también, en su conjunto, un notable incremento en su actividad. En total, se presentaron ante los mismos 5.111 conflictos colectivos, que afectaron a 3,6 millones de trabajadores y a 246.167 empresas (cuadro II-62).

Dicho aumento, con 529 conflictos más respecto del año anterior, un 11,5 por 100, fue casi idéntico al registrado por estos órganos en 2008 respecto de 2007, lo que da idea de la repercusión que la actual crisis ha tenido en los dos últimos años en el terreno de los conflictos colectivos laborales gestionados mediante los cauces abiertos por la autonomía colectiva de las organizaciones sindicales y empresariales en el ámbito de las comunidades autónomas. En 2009, además, estos conflictos tuvieron una

CUADRO II-62. SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS LABORALES, 2009
(Conflictos colectivos, Comunidades Autónomas)

						Resultado Conciliación-mediación			
						Con acuerdo			
C. autónoma (Org. gestor)	Nº conflictos	Conciliación mediación	Arbitraje	Trabajadores afectados	Empresas afectadas	Nº	%	Sin acuerdo	Otras*
Andalucía (SERCLA)	988	979	9	1.689.848	153.911	351	48	373	255
Aragón (SAMA)	173	172	1	106.927	9.574	72	48	77	23
Asturias (SASEC)	192	191	1	60.010	2.499	51	34	98	42
Baleares (TAMIB)	62	60	2	n.d.	n.d.	16	31	36	8
Canarias (TLC)	255	255	0	162.753	255	33	17	165	57
Cantabria (ORECLA)	164	162	2	73.676	1.967	46	35	87	29
C. y León (SERLA)	337	335	2	153.661	2.851	120	42	167	48
C.-La Mancha (J. Arbitral)	234	234	0	42.861	1.680	83	47	95	56
Cataluña (TLC)	995	978	17	275.704	1.363	402	50	399	177
Extremadura (SERMAE)	63	63	0	79.404	13.654	33	58	24	6
Galicia (CRL-AGA)	69	62	7	92.258	9.077	36	84	7	26
Madrid (Inst. Laboral)	687	687	0	346.328	32.839	211	42	292	184
Murcia (ORCL)	94	94	0	40.000	700	29	39	45	20
Navarra (TLN)	41	41	0	n.d.	n.d.	5	15	28	8
País Vasco (PRECO)	370	360	10	126.810	n.d.	101	32	214	45
La Rioja (TLR)	18	18	0	2.918	25	4	23	13	1
C. Valenciana (TAL)	369	359	10	349.459	15.772	100	34	194	65
Total	**5.111**	**5.050**	**61**	**3.602.617**	**246.167**	**1.693**	**42**	**2.314**	**1.050**

* Archivadas, intentadas sin efecto y en trámite
Fuente: elaboración propia con los datos suministrados por los órganos autonómicos de solución extrajudicial de conflictos.

mayor repercusión, ya que afectaron a 1,24 millones más de trabajadores y a algo por encima de 93.000 empresas más que en 2008. El contexto de la crisis, por otra parte, ha tenido reflejo también en los resultados de los procedimientos de mediación llevados a cabo ante estos órganos, habiéndose alcanzado acuerdo en el 42 por 100 de las mediaciones totalmente tramitadas, un grado de efectividad que si bien continuó siendo alto en términos absolutos, lo que explica en parte la creciente aceptación de estos órganos y procedimientos, supuso una disminución de seis puntos con respecto al registrado en 2008.

Estas cifras, sumadas al aumento de las conciliaciones individuales y colectivas ante órganos administrativos, como vía previa a la judicial, y junto con los datos de asuntos judiciales tramitados ante los órganos de la jurisdicción social, a que más adelante se hará referencia, dibujan en conjunto un panorama de mayor conflictividad en las relaciones laborales a lo largo de 2009, como consecuencia del deterioro económico, empresarial y laboral propiciado por la coyuntura recesiva.

La distribución territorial del volumen de conflictos colectivos laborales tramitados ante órganos autonómicos aparece muy concentrada año tras año. En 2009, tres comunidades autónomas: Andalucía, Cataluña y Madrid concentraron algo más de la mitad (52 por 100) del total, y junto con Castilla y León, País Vasco y la Comunidad Valenciana, registraron casi las tres cuartas partes de todos los conflictos presentados (el 73 por 100).

Asimismo, se registró una mayor frecuencia de este tipo de conflictos en determinadas ramas de actividad, que concentraron un número significativo de los mismos en buena parte de las comunidades autónomas, tales como la industria del metal, el transporte y las actividades de limpieza, en términos parecidos a lo ocurrido en 2008. Además del predominio de estas actividades, en el conjunto de los órganos autonómicos que concentraron un mayor número de conflictos se registró una frecuencia mayor de otras ramas, tales como la industria de la alimentación y la de química en Andalucía, la sanidad y la industria química en Cataluña, diferentes actividades de servicios en la Comunidad de Madrid, diversas ramas de la industria manufacturera y actividades sanitarias en el País Vasco, la industria de fabricación cerámica y la de alimentación en la Comunidad Valenciana, y la de alimentación en la Comunidad de Castilla y León.

El contexto de crisis también se proyectó en el tipo de materias que, con mayor frecuencia, fueron objeto de los conflictos. Tuvieron un peso importante, como viene siendo habitual, las materias centrales de las relaciones de trabajo, como son el salario y el tiempo de trabajo, junto con otros aspectos como los derechos sindicales. Las reclamaciones salariales revistieron una gran frecuencia en la gran mayoría de los órganos autonómicos, en ocasiones por impago de los salarios devengados. Pero además, en 2009 tuvieron una importancia significativa materias de conflicto como el incumplimiento de convenios colectivos o de pactos de empresa.

Respecto a las causas que motivaron los conflictos, los originados en discrepancias sobre interpretación o aplicación de cláusulas de los convenios colectivos fueron de nuevo los más numerosos, con mucha diferencia sobre los demás, seguidos de los motivados en decisiones o prácticas de empresa, especialmente en algunas comunidades autónomas (País Vasco y Castilla y León), así como los conflictos previos a la convocatoria de huelga. A mayor distancia se situaron los relacionados con la negociación del convenio colectivo.

De entre las diferentes motivaciones de los conflictos colectivos presentados, revisten especial trascendencia los planteados previamente a la convocatoria de una huelga, especialmente en un año que ha visto agudizarse los efectos de la crisis. Los procedimientos de conciliación-mediación seguidos ante estos órganos, en esos casos, resultaron en muchas ocasiones eficaces para desactivar un buen número de conflictos por huelga en empresas y sectores. Así, considerando aquéllos órganos autonómicos que concentraron una mayor conflictividad en 2009 y que proporcionan datos específicos al respecto, esto es, Andalucía, Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana y Castilla y León, en total registraron 703 conflictos, de los cuales se alcanzó un acuerdo en 274 casos. Ello supuso la desactivación de otras tantas huelgas que afectaban a numerosas empresas y trabajadores. El porcentaje de efectividad en la consecución de acuerdos en este tipo de conflictos, sin embargo, disminuyó en algunos de estos órganos autonómicos con respecto a 2008.

Además de los conflictos colectivos, en 2009 se presentaron 30.782 conflictos individuales en los órganos autonómicos que tienen competencias en dicha materia[155], lo que supuso un incremento del 21 por 100 con respecto a 2008, concentrándose el 92 por 100 de todos los conflictos individuales presentados en cuatro comunidades autónomas: Aragón (7.216 conflictos), Baleares (10.722), Cantabria (6.613) y Navarra (3.690).

Con independencia de determinados cambios institucionales que tuvieron lugar en algunos de tales órganos y que explican parte de ese aumento[156], éste reflejaría asimismo el contexto de deterioro económico y laboral en el año, sobre todo si se atiende al tipo de materias de los conflictos. Estos se produjeron, en los cuatro órganos autonómicos de mayor actividad, muy mayoritariamente por reclamaciones de cantidad y por despidos, sumando las dos causas entre el 80 y el 90 por 100 de tales conflictos, seguidas muy de lejos por las sanciones, modificación de condiciones de trabajo o la reclamación de otros derechos.

En conjunto, los procedimientos en conflictos individuales se resolvieron con acuerdo en el 49 por 100 de todos los tramitados de forma efectiva, porcentaje que, si

155. Se trata de los órganos de solución extrajudicial de conflictos de 10 Comunidades Autónomas: Andalucía (SERCLA), Aragón (SAMA), Baleares (TAMIB), Cantabria (ORECLA), Castilla-La Mancha (Jurado Arbitral), Cataluña (TLC), Madrid (Instituto Laboral), Navarra (TLN), La Rioja (TLR), y el País Vasco (PRECO).

156. El Jurado Arbitral de Castilla-La Mancha asumió la competencia sobre los conflictos individuales el 11 de junio de 2009. Asimismo, el procedimiento de conciliación-mediación ante el SERCLA de Andalucía en conflictos individuales se convirtió en preceptivo y sustituye al intento de conciliación previa ante el CMAC desde el 16 de junio de 2009 en las materias competencia de aquél.

bien continúa siendo alto, sobre todo por comparacion con el porcentaje de efectividad que tuvieron las conciliaciones individuales ante órganos administrativos (32 por 100 en 2009), fue algo inferior al obtenido en 2008, en el que se resolvieron con acuerdo por encima de la mitad de los conflictos con tramitación efectiva.

2.3.3. Conciliaciones y mediaciones administrativas

Junto al panorama dibujado por la actividad de los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales creados y gestionados por la autonomía colectiva, los intentos de conciliación planteados ante la autoridad laboral como vía previa a la interposición de demandas ante el Orden jurisdiccional social muestran también en 2009 una mayor presencia de conflictividad en las relaciones laborales.

Atendiendo al tipo de conflictos, las conciliaciones individuales crecieron de nuevo por tercer año consecutivo (cuadro II-63), invirtiendo la tendencia de progresiva reducción que se había abierto paso desde 2003, debida sobre todo a la continuada disminución de las conciliaciones por despido iniciada tras la entrada en vigor de la Ley 45/2002. Dicho aumento, un 12 por 100 más, aunque inferior al habido en 2008, las situó de nuevo por encima del medio millón, alcanzando la cifra más alta en la década. Si, en 2008, el aumento de las conciliaciones individuales se debió, sobre todo, al fuerte repunte de las originadas en reclamaciones de cantidad, en 2009 se debió principalmente a las causadas por despidos y en menor medida a aquéllas, dos motivos, en todo caso, estrechamente ligados a la coyuntura de crisis económica.

Nuevo aumento de las conciliaciones individuales y fuerte incremento de las conciliaciones colectivas

Por otra parte, destacó el fuerte aumento de las conciliaciones colectivas, que duplicaron las del año anterior, un tipo de procedimiento que venía experimentando una

CUADRO II-63. CONCILIACIONES Y MEDIACIONES ADMINISTRATIVAS, 2000-2009

	Conciliaciones individuales				Conciliaciones colectivas				
Años	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras*	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras*	Mediaciones
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	466.404	67.384	135.669	263.351	534	36	353	145	76
2009	522.593	70.205	146.318	306.070	1.097	63	431	603	0

* Intentadas sin efecto y otras (archivadas, desistidas).
Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

paulatina pero continua disminución, incluso en 2008, entre otros factores, por el progresivo trasvase de este tipo de conflictos a los órganos gestionados por la autonomía colectiva, bien se trate del SIMA o de los correspondientes órganos de las comunidades autónomas.

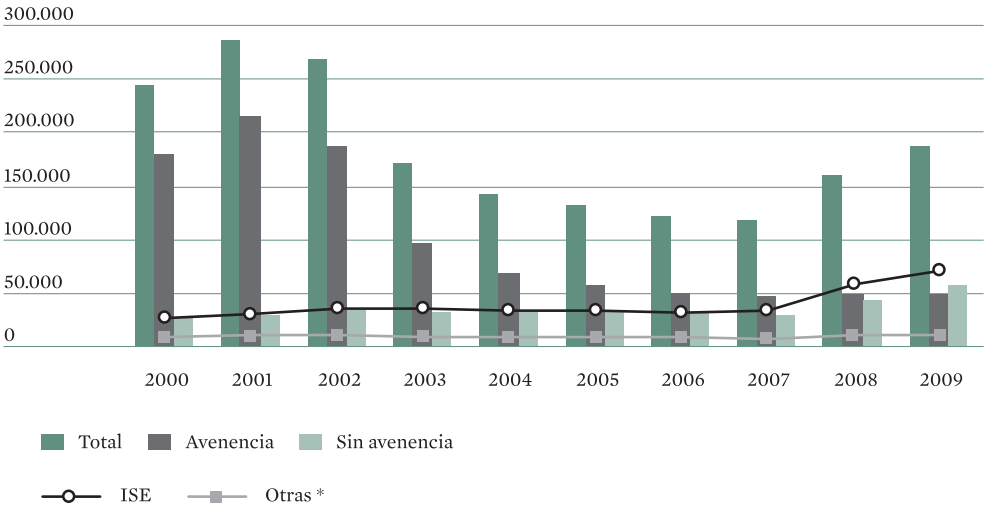
Por último, en 2009 destacó también, en un sentido opuesto a las conciliaciones, la inexistencia de procedimientos de mediación.

El impacto de la crisis en las relaciones de trabajo, y la litigiosidad jurídica de ella derivada, se reflejó no sólo en un aumento de ésta, sino también en los resultados de los procedimientos de conciliación. De esta manera, en el caso de las conciliaciones individuales, si en 2009 las que terminaron con avenencia aumentaron un 4 por 100, las finalizadas sin avenencia lo hicieron el doble, un 8 por 110, y sobre todo aumentaron las intentadas sin efecto y otras, que fueron un 16 por 100 más. En el caso de las conciliaciones colectivas, el fuerte incremento apuntado, sin embargo, correspondió sobre todo a conciliaciones intentadas sin efecto y podría no ser ajeno a alguna manifestación específica de la conflictividad registrada en 2009 como fueron las controversias sobre la aplicación de las cláusulas de revisión salarial de los convenios colectivos.

Aumentaron, aunque menos, las conciliaciones individuales por despido

Del más de medio millón de conciliaciones individuales presentadas en 2009, 187.081 estuvieron motivadas por despidos, aumentando en un 17 por 100 sobre el año anterior (gráfico II-22). Este aumento por segundo año consecutivo, aunque inferior al experimentado en 2008 en relación a 2007 (36 por 100), sigue siendo reflejo del peso que los despidos individuales han

GRÁFICO II-22. EVOLUCIÓN DE LAS CONCILIACIONES INDIVIDUALES POR DESPIDO, 2000-2009



* Archivadas y desistidas.
Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

tenido como mecanismo de ajuste en la actual crisis, y concretamente parece traducir la evolución seguida por los despidos por causas objetivas en los dos últimos años.

En cuanto a sus resultados, habiendo disminuido ligeramente las terminadas con avenencia, el aumento se debió a las finalizadas sin avenencia (un 32 por 100 más) y a las intentadas sin efecto (23 por 100 más).

2.3.4. Asuntos judiciales sociales

Los juzgados y tribunales del Orden jurisdiccional social resolvieron 347.870 asuntos en 2009 (cuadro II-64), casi un 19 por 100 más que en el año anterior. Destaca, dentro de estas cifras, el aumento de los conflictos individuales por despidos, un 47 por 100 más que en 2008, representando el mismo casi el 73 por 100 del aumento total en los asuntos judiciales sociales resueltos. Por el contrario, los conflictos colectivos disminuyeron, lo que contrasta con las cifras sobre conciliaciones colectivas registradas en el año, como también lo hicieron los conflictos en materia de Seguridad Social.

CUADRO II-64. ASUNTOS JUDICIALES SOCIALES RESUELTOS, 1999-2009

		Conflictos	Conflictos individuales		Seguridad
Años	Total	colectivos	Totales	Despidos	Social
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
2009	347.870	2.261	282.156	125.111	63.453

Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

2.4. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

2.4.1. Estrategias de actuación y otras iniciativas en la prevención de riesgos laborales

A punto de cumplirse quince años desde la entrada en vigor de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales, la tendencia de progresiva mejora en el ámbito de la siniestralidad laboral que se ha venido observando en este periodo refleja una mejora también progresiva de las actividades de prevención de los riesgos laborales en las empresas, en la que también han influido las políticas y los instrumentos aplicados, a partir de la modernización del marco normativo que supuso dicha Ley y su posterior desarrollo, de los avances obtenidos en el marco del diálogo social entre

los representantes sindicales y empresariales y, asimismo, como efecto de la mayor concienciación de los trabajadores y de los empresarios, una mejor formación e información y funcionamiento de los mecanismos de inspección. En un año marcado por la crisis y sus efectos negativos en el empleo y la actividad económica, la labor de la prevención de riesgos laborales siguió una tendencia de paulatina mejora, tal y como se deduce de la reducción de los índices de incidencia que se expondrán más adelante.

En 2009 se ha seguido trabajando en línea con los objetivos generales de la Estrategia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo y los específicos marcados en la Estrategia Española con el fin de continuar reduciendo las cifras de la siniestralidad laboral y de aproximarse a los valores medios de la Unión Europea, mejorando de forma continua y progresiva los niveles de seguridad y salud en el trabajo. Este objetivo, por otra parte, también fue incorporado como una de las prioridades de la presidencia española de la Unión Europea en el primer semestre de 2010.

Iniciativas en el marco de la Estrategia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo

La salud y la seguridad en el trabajo ocupan un lugar destacado en la agenda política comunitaria, como reflejan la adopción y el desarrollo de la Estrategia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo aprobada en 2007. En 2009 destacó especialmente, la adopción de determinadas Directivas, y, en relación a otras iniciativas, determinados avances en materia de evaluación de riesgos y grupos de riesgo.

Con relación al marco normativo, cabe destacar la aprobación de la Directiva 2009/148/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2009, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo, que deroga la Directiva 83/477/CE del Consejo, de 19 de septiembre de 1983, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo[157], pionera en este campo. Las diferentes revisiones y modificaciones realizadas sobre ésta restaban claridad y racionalidad a la misma por lo que, en junio de 2009, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron la modificación de la Directiva para reunir en un único acto legislativo las diferentes disposiciones vigentes sin afectar esencialmente a su contenido.

En este mismo ámbito, el día 3 de octubre de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea la Directiva 2009/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo. Esta Directiva derogó las Directivas 89/655/CE, de Equipos de Trabajo, y 45/2001/CE que regulaba los equipos de trabajo para ejecutar trabajos temporales en altura donde se encuentra regulada las técnicas de acceso y posicionamiento por cuerda (trabajos verticales).

157. Modificada por las Directivas 91/382/CEE, 98/24/CE, 2003/18/CE y 2007/30/CE.

En lo relativo a otras iniciativas europeas, es destacable la labor realizada por la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, cuyas prioridades de actuación en 2009 han sido la evaluación de riesgos, los riesgos emergentes, la información y comunicación así como las redes y la coordinación entre los miembros europeos sobre las buenas pácticas y las políticas y medios para luchar contra la siniestralidad laboral[158]. La Agencia ha desarrollado una campaña enfatizando la evaluación regular de los riesgos en el entorno de trabajo como elemento clave para la gestión de la salud y de la seguridad. En relación con la evaluación de riesgos y los grupos especiales de riesgo, cabe destacar el Informe realizado por la Agencia, centrado en las circunstancias particulares de cada uno de estos grupos: inmigrantes, discapacitados, jóvenes, mayores, mujeres y trabajadores temporales[159].

Teniendo en cuenta que la inmigración se ha convertido en el principal factor de crecimiento demográfico en Europa, las condiciones laborales de este colectivo han sido objeto de análisis en varios trabajos[160], siendo en el Informe anteriormente citado[161] donde se señalan como factores de riesgo específicos de los inmigrantes, de acuerdo con los criterios de la OIT, entre otros, el porcentaje de ocupación en sectores de alto riesgo, las barreras culturales y lingüísticas, y que a menudo trabajan mayor número de horas y/o lo hacen en condiciones más proclives a causar accidentes y enfermedades.

Uno de los objetivos intermedios de la Estrategia Europea es hacer frente a nuevos riesgos, para lo cual es esencial reforzar la investigación científica con el fin de anticipar, determinar y responder a los nuevos riesgos en materia de salud y seguridad en el trabajo. A nivel comunitario, la investigación en este campo recibe el respaldo del Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo donde se ha incluido por primera vez la dimensión económica de la seguridad y salud en el trabajo como una de las acciones subvencionables en el Programa PROGRESS (2007-2013).

Con la finalidad de mejorar la aplicación de la Estrategia Europea, se llevó a cabo una encuesta de opinión sobre la seguridad y la salud en el trabajo en Europa durante 2009[162]. A tenor de los resultados de dicha encuesta, los europeos muestran su preocupación generalizada por las consecuencias negativas de la actual crisis económica sobre la salud y la seguridad en el mundo laboral, al tiempo que se consideran bien informados y valoran, como un factor importante, las condiciones de seguridad y salud a la hora de elegir un nuevo empleo. Asimismo, para el 57 por 100 de los encuestados la seguridad y salud en el trabajo ha mejorado durante los últimos cinco años.

158. European Agency for Safety and Health at Work, *2009 Annual Management Plan & Work Programme*.

159. European Agency for Safety and Health at Work, *Workforce diversity and risk assessment: ensuring everyone is covered*, 2009.

160. European Agency for Safety and Health at Work, *Literature Study on Migrant Workers*, 2007.

161. European Agency for Safety and Health at Work, *Workforce diversity...*, cit.

162. Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo. *Encuesta paneuropea sobre seguridad y salud en el trabajo*-junio 2009. http://osha.europa.eu/en/statistics/eu-poll/slides/Package_Spain.pdf.

Aplicación de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo: el segundo Plan de Acción

La Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012 constituye una hoja de ruta para luchar contra la siniestralidad laboral. Mediante la aplicación de una serie de medidas[163], el primer Plan de Acción impulsó la Estrategia y sirvió para preparar las reformas a desarrollar en la siguiente etapa contenidas en el segundo Plan de Acción (cuadro II-65).

Las grandes áreas de actuación contenidas en el segundo Plan de Acción para el impulso de la Estrategia, que abarca el periodo de octubre 2008 a junio 2010, son las siguientes: la mejora de la calidad de la prevención, la simplificación de la prevención sin reducir el nivel de protección, la potenciación de los recursos preventivos propios de las empresas, la consolidación de la cultura de la prevención y la intensificación de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. El desarrollo de las medidas contenidas en este segundo Plan será sometido a una revisión intermedia en 2010 con el objetivo de realizar un seguimiento de las acciones y evaluar el cumplimiento de los objetivos marcados.

Desarrollos en el marco del diálogo social

El Objetivo 3 de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST) se orienta a fortalecer el papel de los interlocutores sociales y la implicación de empresarios y trabajadores en la mejora de la seguridad y salud laboral.

En el marco de la Mesa de diálogo social sobre seguridad y salud en el trabajo, y dentro del segundo Plan de Acción para el desarrollo de la EESST, las organizaciones más representativas de trabajadores y de empresarios mantuvieron diversas reuniones, a través de los diferentes grupos de trabajo constituidos, para continuar sus trabajos en relación a una serie de temas relacionados con la mejora de instrumentos de asesoramiento a las empresas de menos de diez trabajadores en materia de prevención, con la mejora de la calidad y la eficacia del sistema de prevención de riesgos laborales, o las medidas de formación, entre otros.

Asimismo, en el ámbito sectorial se alcanzaron varios acuerdos relevantes: Acuerdo para la promoción de la seguridad y salud en el sector agrario, firmado por la Asociación Agraria Jóvenes Agricultores (ASAJA), la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG) y la Unión de Pequeños Agricultores (UPA) y las Federaciones Agroalimentarias de CCOO y UGT, Acuerdo para la promoción de la seguridad y la salud en el trabajo en el sector de la industria de alimentación y bebidas, firmado por la Federación Española de Industrias de la Alimentación y Bebidas, la Federación Agroalimentaria de CCOO y la Federación Agroalimentaria de UGT, y el Acuerdo estatal del

163. Entre otras, cabe recordar el desarrollo reglamentario de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la construcción, la ejecución del plan de acciones prioritarias sobre empresas de alta siniestralidad o la creación del Observatorio estatal de las condiciones de trabajo.

CUADRO II-65. OBJETIVOS Y MEDIDAS DEL SEGUNDO PLAN DE ACCIÓN PREVISTOS PARA 2009-2010

Objetivo	Medida	Fecha de inicio o realización prevista
1. Lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa, con especial atención a las pymes.	Estudio de los sectores económicos en los que se recurre habitualmente a la contratación y subcontratación de obras y servicios.	Enero 2009
	Fomento de trámites electrónicos: creación de un Registro de entidades especializadas.	Junio y diciembre 2009
	Creación de una ventanilla única para trámites relacionados con la prevención.	
	Puesta en marcha de un plan renove de equipos de trabajo obsoletos.	2009
	Aprobación de las medidas normativas para dar ejecución a las líneas establecidas en este objetivo.	Marzo 2010
2. Mejorar la eficacia y la calidad del sistema de prevención, poniendo un especial énfasis en las entidades especializadas en prevención.	Adopción de los criterios de calidad y eficacia exigibles a servicios de prevención ajenos.	Octubre 2009
	Adopción de los criterios de calidad y eficacia exigibles a entidades auditoras y entidades formativas.	Octubre 2009
3. Fortalecer el papel de los interlocutores sociales y la implicación de los empresarios y de los trabajadores en la mejora de la seguridad y salud en el trabajo.	Apertura de un debate global sobre el análisis de los problemas derivados de la concurrencia de órdenes jurisdiccionales en la delimitación de las responsabilidades existentes en la prevención de riesgos laborales.	Desde enero 2009
	Aprobación de las medidas normativas que deberán dar ejecución a las medidas establecidas en este objetivo relacionadas con la prevención.	Marzo 2010
4. Desarrollar y consolidar la cultura de la prevención en la sociedad española.	Plan institucional de publicidad y comunicación del INSHT 2009.	Desde enero 2009
5. Perfeccionar los sistemas de información e investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo.	Subvenciones a la investigación y la formación de investigadores especializados en materia de prevención de riesgos laborales.	Desde enero 2009
6. Potenciar la formación en materia de prevención de riesgos laborales.	Elaboración de Plan nacional de formación.	2009
	Implantación del Plan nacional de formación.	2010
7. Reforzar las instituciones dedicadas a la prevención de riesgos laborales.	Formulación de una propuesta de oferta de empleo público en el año 2009, para el sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.	Enero 2009
8. Mejorar la participación institucional y la coordinación de las Administraciones públicas en las políticas de prevención de riesgos laborales.	Aprobación del Plan de Reforma de la CNSST.	4º trimestre 2009
	Aprobación del cuadro de indicadores que permitan evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos de la Estrategia.	2009
	Revisión de la EEST.	2010

Fuente: MTIN.

sector del metal, que incorpora nuevos contenidos sobre formación y promoción de la seguridad y la salud en el trabajo y que suponen la modificación y ampliación del mismo, suscrito entre la Confederación Española de Organizaciones Empresariales del Metal (CONFEMETAL), la Federación del Metal, Construcción y Afines de la UGT (MCA-UGT) y la Federación Minero-Metalúrgica de CCOO (FM-CCOO).

Principales modificaciones normativas

La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio[164], modifica la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales introduciendo la política de prevención integrada en el sistema de gestión de la empresa, simplificando la prevención, planificación y evaluación de riesgos, atribuyendo al empresario la posibilidad de que asuma personalmente el sistema de prevención en empresas de hasta 10 trabajadores, introduciendo novedades en cuanto a la autorización de las entidades o personas especializadas en auditar el sistema de prevención, respecto al asesoramiento de los servicios de prevención y a la ampliación de competencias del Comité de Seguridad y Salud y finalmente, añadiendo exigencias sobre la acreditación de las entidades que pretendan desarrollar actividades formativas en materia de prevención.

La Ley 25/2009 modifica también la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en referencia a la actuación inspectora que afecte a empresas establecidas en otros Estados miembros, y la colaboración con las autoridades de la Unión Europea, y se introducen modificaciones en lo referente a las modalidades y documentación de la actuación inspectora.

Sobre el Anteproyecto de Ley correspondiente tuvo ocasión de pronunciarse el Consejo Económico y Social en su Dictamen 2/2009, en el que se cuestionaba la idoneidad de esta Ley para introducir este tipo de modificaciones sobre cuestiones que formaban parte del proceso de diálogo social entre los interlocutores sociales y el Gobierno.

Como consecuencia de las novedades introducidas por esta Ley, se promulgó el Real Decreto 107/2010, de 5 de febrero, que modifica el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero[165].

Otro desarrollo normativo destacable fue el Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado, que sustituye al de 1998 e incorpora las indicaciones de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012, con el fin de que las Administraciones públicas, en su condición de empleadores, puedan hacer plenamente

164. Supone la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (conocida como "Directiva de servicios").

165. Se promulgó este Real Decreto 107/2010 como consecuencia de la necesidad de realizar una adaptación normativa reglamentaria reguladora de la organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a las novedades introducidas por la Ley 25/2009 en la Ley 42/1997, de 14 de noviembre.

efectivo el derecho de los empleados públicos a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, tal y como se reconoce en la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Entre las mejoras que introduce cabe destacar una apuesta por la utilización de recursos preventivos propios, siguiendo las recomendaciones de la citada Estrategia Española, una mejor definición de funciones y un mayor apoyo a los empleados públicos designados para funciones de prevención, la potenciación de la figura de los "servicios de prevención mancomunados" en todos los servicios descentralizados y la especificación de que el personal laboral pueda desarrollar funciones en materia de prevención de riesgos laborales.

En el ámbito de la adaptación del ordenamiento jurídico a los objetivos fijados por la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo para el periodo 2007-2012, se enmarca el Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prevención; el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en obras de construcción. La práctica totalidad del contenido del Real Decreto se dirige a modificar el Reglamento de los servicios de prevención con dos finalidades: facilitar el cumplimiento de la normativa de prevención de las empresas, y mejorar la calidad y eficacia de los sistemas de prevención de riesgos laborales, con especial atención a las entidades especializadas que actúan como servicios de prevención.

Entre los objetivos de la Estrategia, figura la posibilidad de que el Gobierno implante sistemas de reducción de la cotización a la Seguridad Social por contingencias profesionales en los supuestos de empresas que acrediten una reducción de la siniestralidad y que se distingan por emplear medios eficaces de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. En este contexto se enmarca el Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral. En el 2010 se reconocerán y abonarán los incentivos de 2009, que podrán oscilar entre el 5 y el 10 por 100 de las cuotas por accidente de trabajo y enfermedad profesional.

Respecto a las modificaciones normativas sectoriales más destacadas cabe reseñar en el ámbito de la construcción, el Real Decreto 327/2009, de 13 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción. A través de esta modificación se otorgan competencias a la autoridad laboral en la utilización de sistemas de firma electrónica para la adecuación administrativa automatizada en los procedimientos que tramite en relación con el Registro de Empresas Acreditadas.

En el campo de los riesgos derivados de los agentes físicos, cabe destacar el Real Decreto 330/2009, de 13 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1311/2005, de 4 de noviembre, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores frente a los riesgos derivados o que puedan derivarse de la exposición a vibraciones mecánicas.

2.4.2. Evolución de la siniestralidad laboral

En 2009 disminuyó, por segundo año consecutivo, el número de accidentes con baja en jornada de trabajo, 605.073 frente a los 804.959 del año anterior (cuadro II-66). Del mismo modo, se registró un descenso en los accidentes sin baja, al contrario de lo que sucedió el año anterior, ya que disminuyeron en 42.685, al igual que las enfermedades profesionales, que disminuyeron en 1.850, rompiendo estas últimas la tendencia de años anteriores.

En atención a la gravedad, los accidentes en jornada de trabajo graves registraron una disminución con respecto al año anterior de 1.819 siniestros, lo que supone una reducción de más del 26 por 100. Con relación a los accidentes mortales, en 2009 se registraron 632 fallecidos, por lo que se observa un alentador descenso de un 22 por 100, teniendo en cuenta el moderado descenso del 1,5 por ciento que se produjo entre 2007 y 2008. A ello hay que añadir los 194 fallecidos en accidentes *in itinere,* 61 menos que el año anterior, lo que supone un resultado total de 826 personas fallecidas en 2009 en accidentes laborales, la cifra más baja en los últimos 30 años.

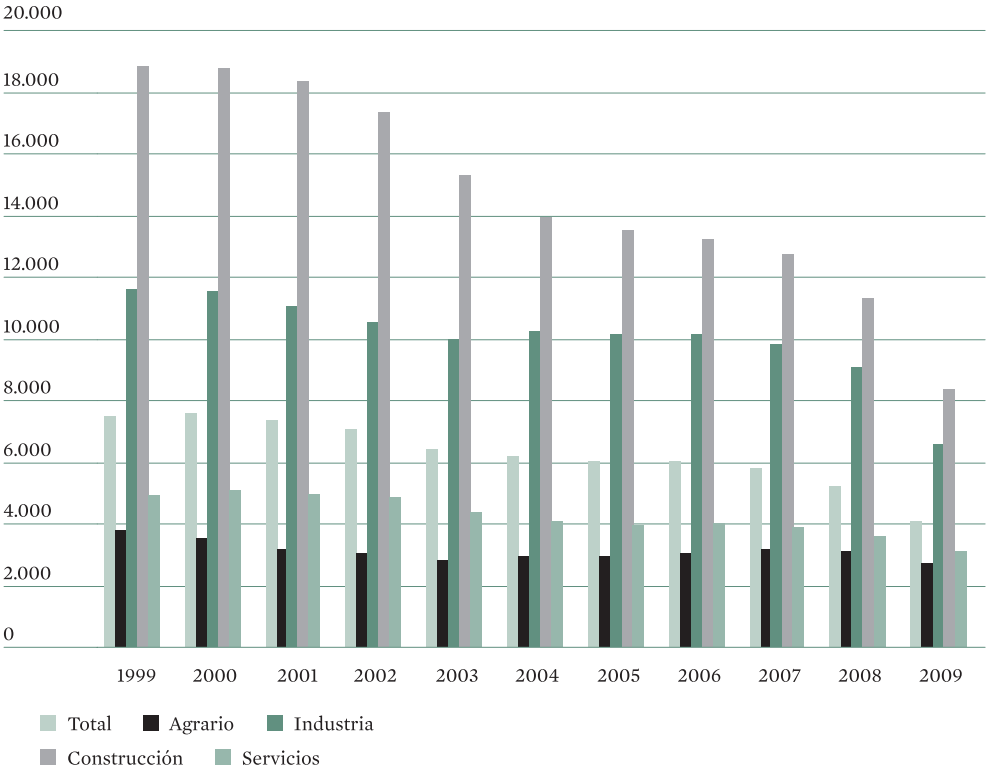
Por sectores de actividad, fue en la construcción donde se produjo un mayor descenso en el número total de accidentes de trabajo, un 41,1 por 100 menos que el año

CUADRO II-66. ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES

	Valores absolutos		Variaciones sobre el año anterior	
	2008	2009	Absolutas	Porcentaje
Total accidentes	**1.713.191**	**1.456.777**	**–256.414**	**–15,0**
Accidentes con baja	**895.679**	**681.950**	**–213.729**	**–23,9**
En jornada de trabajo	**804.959**	**605.073**	**–199.886**	**–24,8**
Leves	797.257	599.368	–197.889	–24,8
Graves	6.892	5.073	–1.819	–26,4
Mortales	810	632	–178	–22,0
In itinere	**90.720**	**76.877**	**–13.843**	**–15,3**
Leves	88.857	75.403	–13.454	–15,1
Graves	1.608	1.280	–328	–20,4
Mortales	255	194	–61	–23,9
Accidentes sin baja	**817.512**	**774.827**	**–42.685**	**–5,2**
Enfermedades profesionales	**18.700**	**16.850**	**–1.850**	**–9,9**
Con baja	11.926	9.803	–2.123	–17,8
Sin baja	6.774	7.047	273	4,0

Fuente: MTIN, *Estadística de Accidentes de Trabajo. Avance enero-diciembre 2009.*

GRÁFICO II-23. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO CON BAJA, POR SECTOR Y RAMA DE ACTIVIDAD, 1999-2009



Fuente: MTIN, *Estadística de Accidentes de Trabajo*. Datos 2009: INSHT, Avance de siniestralidad laboral.

anterior, sector en el que la ocupación disminuyó un 20,2 por 100; seguido de la industria, con una disminución de los ocupados de un 8,8 por 100, y donde se registró un descenso en el número de accidentes de trabajo de un 34 por 100.

Hay que tener en cuenta que estas cifras, buenas por lo que tienen de reducción, se produjeron en una coyuntura de fuerte caída de la actividad y del empleo, por lo que es preciso completar el análisis con los datos de índice de incidencia[166], que permite descontar el efecto derivado de ello, y valorar en qué medida ha podido influir la mejora de la prevención.

Durante el 2009 se intensificó la tendencia a la baja del índice de incidencia de los accidentes de trabajo, descendiendo un 22,5 por 100 respecto al año anterior. Este descenso del índice de incidencia se ha producido en todos los sectores (gráfico II-23),

166. Índice de incidencia: número de accidentes de trabajo por cada 100.000 trabajadores con las contingencias profesionales cubiertas.

GRÁFICO II-24. ÍNDICES DE INCIDENCIA DE ACCIDENTES DE TRABAJO GRAVES Y MORTALES, 1999-2009



Fuente: MTIN, *Estadística de Accidentes de Trabajo.* Datos 2009: INSHT, Avance de siniestralidad laboral.

lo que permite pensar en una mejora de las actividades de prevención en las empresas y una implantación más generalizada de la cultura preventiva.

Resulta especialmente significativo el sector industria, que ha experimentado en 2009 la mayor reducción en el índice de incidencia, un 27,6 por 100, seguido de la construcción, que el año anterior fue el sector que experimentó una mayor reducción del índice de incidencia y que en 2009 descendió un 26,2 por 100, continuando la tendencia progresiva de reducción en su índice de incidencia total iniciada en el año 2000.

El correspondiente al sector servicios disminuyó un 14,2 por 100, seguido del agrario cuyo índice de incidencia bajó un 12,9 por 100 respecto al año anterior.

Atendiendo a la gravedad de los accidentes (gráfico II-24), destaca especialmente el descenso de casi un 24 por 100 en el índice de incidencia de los accidentes de trabajo graves y el de los mortales, de un 19,2 por 100. Por su parte, el descenso en los leves fue de un 22,4 por 100.

En 2009, parece recuperarse la tendencia al descenso del índice de incidencia de los accidentes mortales observado en años anteriores superando así el estancamiento observado en 2008 ya que descienden claramente, no sólo las cifras totales, sino también las variaciones interanuales por sector de actividad (cuadro II-67), observando una disminución superior al 20 por 100 en tres sectores: industria, construcción y agrario. En el sector servicios, también se ha producido un descenso aunque más moderado (un 8,6 por 100).

La construcción, el sector que presenta el índice más elevado, con 12,1 accidentes mortales por cada 100.000 trabajadores afiliados en 2009, experimentó una reducción desde los 15,3 del año anterior. Esta disminución de más de 3 puntos porcentuales anima a seguir profundizando en las políticas de lucha contra la siniestralidad para avanzar en una senda de reducción, reforzando así la seguridad y la salud laboral en el sector. En este sentido, cabe destacar el Convenio Marco de Colaboración que se firmó en marzo de 2010 entre la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad

CUADRO II-67. ACCIDENTES DE TRABAJO POR SECTOR Y GRAVEDAD, 2009
(Nº de accidentes con baja en jornada de trabajo y variación anual del índice de incidencia en porcentaje)

	Total		Leves		Graves		Mortales		
	Nº accidentes	Variación índice incidencia	Nº accidentes	Variación índice incidencia	Nº accidentes	Variación índice incidencia	Nº accidentes	Variación índice incidencia	Población afiliada
Agrario	29.518	–12,9	28.926	–12,9	532	–10,1	60	–20,1	1.088.829
Industria	143.099	–27,6	141.831	–27,6	1.150	–26,4	118	–22,5	2.178.804
Construcción	114.378	–26,2	112.916	–26,2	1.296	–24,1	166	–20,9	1.372.373
Servicios	318.078	–14,2	315.695	–14,2	2.095	–17,2	288	–8,6	10.307.617
Total	**605.073**	**–22,5**	**599.368**	**–22,4**	**5.073**	**–23,7**	**632**	**–19,2**	**14.947.623**

Fuente: MTIN, *Estadística de Accidentes de Trabajo.* INSHT, Avance de siniestralidad laboral.

Social, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene y la Fundación Laboral de la Construcción. Este Convenio viene a continuar la línea de actuación compartida por el sector de la construcción y todos los agentes que intervienen en prevención de riesgos laborales desde las Administraciones, tanto la General del Estado como la autonómica, los agentes sociales, las entidades especializadas y la sociedad en general.

Respecto a la incidencia de los accidentes graves, se observa un descenso de un 23,7 por 100 respecto al índice del año anterior, reforzando la tendencia a la baja iniciada en 1999, superando el estancamiento experimentado entre 2006 y 2007. Esta disminución ha resultado especialmente destacable en la industria (–26,4 por 100) y en la construcción (–24,1 por 100).

Descenso de los accidentes in itinere

En 2009 se produjo un descenso notable en el número de accidentes *in itinere*, un 15,3 por 100 menos que en 2008, dato positivo considerando que el descenso se dio en los accidentes leves (–15,1 por 100), en los graves (–20,4 por 100) y en los mortales (–23,9 por 100), aunque en el caso de éstos últimos, el descenso fue menor que el correspondiente al año anterior, en el que el descenso registrado fue de un 24,3 por 100. No obstante esta reducción de los accidentes, en un contexto de caída de la actividad y del empleo como el que caracterizó 2009, es preciso recordar la necesidad de incidir más en las medidas preventivas en el campo de la seguridad vial.

Siniestralidad laboral por comunidades autónomas

Respecto a la siniestralidad por comunidades autónomas es destacable, continuando con la tendencia del año anterior, el descenso del índice de incidencia total en todas ellas, aunque en 2009 el descenso más pronunciado se produjo en Aragón (–28,3 por 100), seguido de Castilla-La Mancha (–26,4 por 100) y la Comunidad Valenciana (–25,6 por 100).

Diez comunidades autónomas superaron la media nacional de 4.048 siniestros: Baleares, con 5.217 accidentes por cada cien mil trabajadores, Asturias (5.217), Ceuta

(5.098), Castilla-La Mancha (4.862), Galicia (4.635), Comunidad Canaria (4.624), País Vasco (4.306), La Rioja (4.301), Melilla (4.168), y Navarra (4.108).

Siniestralidad laboral y género

Uno de los instrumentos diseñados para perfeccionar los sistemas de información e investigación en materia de prevención es el Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo, que inició su actividad en 2008. Entre sus recientes estudios, cabe destacar un informe de siniestralidad laboral desde una perspectiva de género, publicado en 2010 con datos de 2008[167].

Enfermedades profesionales

Al igual que en 2007 y 2008, los datos disponibles sobre enfermedades profesionales corresponden a las comunicaciones efectuadas a través del sistema CEPROSS y dentro de los periodos de referencia, enero-diciembre 2009, de las enfermedades profesionales ocurridas a los trabajadores afiliados que se encuentran cubiertos por contingencias profesionales en los distintos regímenes de la Seguridad Social.

Teniendo en cuenta las cifras totales, al revés de lo que ocurrió el año anterior, las enfermedades profesionales han disminuido casi un 10 por 100 (cuadro II-68), continuando así con la tendencia a la baja iniciada en 2006 que se había invertido en 2008.

Durante 2009 vuelven a aumentar las enfermedades sin baja, un 4 por 100, aunque en menor medida que en 2008, cuyo aumento fue de un 23,6 por 100, mientras que las enfermedades con baja disminuyeron casi un 18 por 100. Continuando con la tendencia de los últimos años no se registraron durante el 2009 muertes por enfermedad profesional.

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 2009 se realizaron 366.196 actuaciones, lo que supone 2.314 actuaciones más que el año anterior. Sin embargo, el número de infracciones en acta descendió casi un 16 por 100 respecto a 2008, descenso muy similar al experimentado el año anterior. Las sanciones propuestas alcanzaron un importe total de 79.869.919,63 euros, habiéndose reducido un 32 por 100 respecto al año anterior. La cifra de trabajadores afectados por infracciones en acta también experimentó un notable descenso, un total de 182.244 frente a los 320.551 de 2008.

El número de actuaciones en esta materia constituyó más de un tercio del total de actuaciones de la Inspección a lo largo del año.

167. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo: *Acercamiento a la siniestralidad laboral desde una perspectiva de género.* Enero de 2010.

CUADRO II-68. ACTIVIDAD DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, 2009
(Actuaciones en el área de seguridad y salud laboral)

Comunidad autónoma	Actuaciones realizadas	Infracciones en acta	Importe sanciones (euros)	Trabajadores afectados por infracciones	Paralizaciones	Propuestas recargo
Andalucía	75.557	3.154	10.449.717,00	22.336	99	438,00
Aragón	7.740	810	3.195.428,08	9.122	32	91
Asturias	3.387	297	868.077,54	1.968	5	47
Baleares	15.527	491	2.254.980,90	4.087	7	33
Canarias	17.165	1.502	5.804.747,00	12.387	51	129
Cantabria	3.127	193	583.033,75	1.903	3	13
Castilla-La Mancha	19.126	1.234	4.368.400,24	3.505	49	182
Castilla y León	30.424	1.671	4.089.354,38	14.264	116	162
Cataluña	47.447	4.147	16.032.896,74	56.830	119	843
Extremadura	7.350	1.134	1.360.514,00	2.395	16	13
Galicia	22.846	1.249	5.354.967,12	6.934	56	92
Madrid	28.276	1.854	8.740.181,27	22.635	53	183
Murcia	11.140	937	3.372.261,15	5.069	20	65
Navarra	4.229	336	956.432,00	4.936	9	92
País Vasco	19.432	838	2.609.257,26	4.095	15	128
La Rioja	3.515	720	811.939,08	1.451	1	66
C. Valenciana	43.280	2.695	8.696.198,62	8.081	68	204
Ceuta	1.858	95	141.911,00	114	0	3
Melilla	4.646	92	179.622,50	132	1	7
D. especial	124	43	0	0	0	0
Total	**366.196**	**23.492**	**79.869.919,63**	**182.244**	**720**	**2.791**

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. IV CC del corcho.
2. CC de marroquinería, cueros repujados y similares de Madrid, Castilla-La Mancha, La Rioja, Cantabria, Burgos, Soria, Segovia, Ávila, Valladolid y Palencia.
3. IV CC de Ferralla.
4. III CC de fabricantes de yesos, escayolas, cales y sus prefabricados.
5. CC de la industria azucarera.
6. CC de elaboradores de productos cocinados para su venta a domicilio.
7. CC de grandes almacenes, para el periodo 2009-2012.
8. V CC de auto-taxis.
9. II CC de la industria de la producción audiovisual (Técnicos).
10. CC de establecimientos financieros de crédito.
11. III CC de empresas de gestión y mediación inmobiliaria.
12. CC de mediación de seguros privados (2009-2010).
13. CC de recuperación de residuos y materias primas secundarias.
14. CC de la desinfección, desinsectación y desratización.
15. IV CC de gestorías administrativas.
16. Acuerdo sectorial nacional de la industria salinera para el año 2009.

2. CONVENIOS COLECTIVOS DE EMPRESA/GRUPO DE EMPRESA

1. CC de Bombardier European Investments, S.L.U.
2. V CC de Cegelec, S.A.
3. X CC de Control y Montajes Industriales CYMI, S.A.
4. III CC del Grupo Ortiz.
5. X CC de Repsol Química, S.A.
6. CC de Bellota Herramientas, S.A.U.
7. III CC de Cemex España, S.A., para la actividad de fabricación de cemento.
8. CC de Essilor España, S.A.
9. XI CC de Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda.
10. CC de Renault España, S.A.
11. VIII CC de Repsol Petróleo, S.A.
12. CC de Saint-Gobain Cristalería, S.A.
13. CC de Cargill, S.L.U. y Cargill Oil Packers, S.L.
14. CC de Frit Ravich S.L.
15. CC de Hero España, S.A.

16. III CC de Compañía La Casera, S.A.
17. CC de Refrescos Envasados del Sur, S.A.
18. XXIII CC de Agfa Gevaert, S.A.U.
19. CC de Autobar Spain, S.A.
20. XIX CC de Automóviles Guadalajara, S.A.
21. V CC de Bimbo Martínez Comercial, S.L.
22. CC de Hiab, S.A. para 2009.
23. CC de Finanzauto, S.A.
24. II CC de Gas Natural Comercializadora, S.A.
25. VII CC de Repsol Comercial de Productos Petrolíferos, S.A.
26. V CC de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.
27. II CC de Flightcare, S.L.
28. CC de Europa Ferrys, S.A.U.
29. CC de Fernando Buil, S.A.U.
30. VII CC de Diario As, S.L.
31. II CC de Gas Natural Informática, S.A.
32. CC de Grupo de Negocios de Ediciones y Publicaciones, S.L.
33. V CC de Telefónica Móviles de España, S.A.
34. CC de Trevenque Sistemas de Información, S.L.
35. I CC de Iberdrola Inmobiliaria, S.A.U.
36. II CC de Gas Natural Servicios, SDG, S.A.
37. II CC de Gas Natural Soluciones, S.L.
38. III CC de Algeco Construcciones Modulares, S.A. Unipersonal.
39. CC de Avanza Externalización de Servicios, S.A.
40. III CC de Cobra Servicios Auxiliares, S.A.
41. CC de Servicios Generales de Gestión, S.A.
42. CC de TCI Cortés XXI, Sociedad Anónima Unipersonal.
43. CC de Viajes Ecuador, S.A.
44. XIX CC de Alcatel-Lucent España, S.A.
45. III CC de Santa Bárbara Sistemas, S.A.
46. CC de Thyssenkrupp Elevadores, SL para los centros de Madrid y Valencia.
47. CC de Mahou, S.A.
48. VII CC de Pimad, S.A.U.
49. CC de British American Tobacco España, S.A.
50. CC de Hermandad Farmacéutica del Mediterráneo, Sociedad Cooperativa Limitada.
51. XIV CC de ONCE.
52. VII CC de Renault España Comercial, S.A.
53. VII CC de Siemens, S.A.
54. CC de The Disney Store Spain, S.L.

55. CC de Unión de Detallistas Españoles, S. Coop., Grupo Técnico, S.A, Trípode, S.A. y COIDEC, S.A.
56. CC de Logista, S.A., 2008-2009.
57. CC de Heraldo de Aragón, S.A.
58. CC de Banco de España.
59. CC de Fremap Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.
60. III CC de Iman Corporation, S.A.
61. CC de Mantelnor Outdsourcing, S.L.
62. CC de EasyJet Handing Spain.

3. CONVENIOS COLECTIVOS DE SECTOR AUTONÓMICOS

1. CC del sector de grúas móviles autopropulsadas de Castilla y León.
2. CC del sector de construcción y obras públicas de Madrid.
3. CC del sector del comercio del mueble y de la madera de Cantabria.
4. CC del sector industria textil de Navarra.
5. CC del sector comercio del metal de Cantabria.
6. CC del sector de industria, servicios e instalaciones del metal de la Comunidad de Madrid.
7. CC del sector del comercio del mueble y de la madera de Cantabria.
8. CC del sector obradores y fábricas de confitería, pastelería y repostería de Navarra.
9. CC de comercio en general de Asturias.
10. CC del sector del comercio de mayoristas de frutas, hortalizas y productos agroalimentarios de Cantabria.
11. CC del sector del comercio de las Islas Baleares.
12. CC del sector de almacenistas de patatas de Madrid.
13. CC para el sector de auto-taxi de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2009 y 2010.
14. CC del sector de empleados de notarias de Cataluña para 2009.
15. CC del sector de transporte de viajeros por carretera de los servicios discrecionales y turísticos, regulares temporales y regulares de uso especial de la Comunidad de Madrid.

4. CONVENIOS COLECTIVOS DE SECTOR PROVINCIALES

1. CC del sector rematantes y aserradores de madera de A Coruña.
2. CC del sector de transportes en general de Albacete.
3. CC de transporte de mercancías por carretera de Huesca.
4. CC de transportes de mercancías por carretera de Palencia.

5. CC del sector de talleres de reparación de vehículos de Albacete.
6. CC industria de la panadería de Ávila.
7. CC industrias panaderas de Jaén.
8. CC del sector mayoristas de frutas, verduras, hortalizas, plátanos y patatas de la provincia de Barcelona.
9. CC del sector de supermercados y autoservicios de alimentación de la provincia de Barcelona.
10. CC del sector del comercio de la alimentación de A Coruña.
11. CC del sector actividades de hostelería de la provincia de Salamanca.
12. CC del sector de importación, exportación, manipulado, envasado, torrefacción y comercio al por mayor y detall de frutos secos de la provincia de Valencia.
13. CC del sector del comercio de la alimentación de Badajoz.
14. CC para el sector autoescuelas de Bizkaia.
15. CC del sector de oficinas y despachos de Pontevedra.
16. CC del sector actividades de clínicas dentales de la provincia de Salamanca.
17. CC para las industrias de prefabricados de hormigón y derivados del cemento de la provincia de Barcelona.
18. CC de industrias de la construcción y obras públicas de Huelva.
19. CC del sector de la construcción y obras públicas de Madrid.
20. CC de industrias de la madera de Barcelona.
21. CC de piel-marroquinería para la provincia de Cadiz.
22. CC del sector de las industrias del aceite y sus derivados y las de aderezo, relleno y exportación de olivas de la comarca de Lérida.
23. CC del sector de las industrias del aceite y sus derivados y las de aderezo, relleno y exportación de olivas de la comarca de Tarragona.
24. CC de alimentación, de detallistas, de ultramarinos, supermercados y autoservicios de Cádiz.
25. CC para las industrias vinícolas de Málaga.
26. CC obradores de confitería, bollerías, turrones, helados, churrerías y fabricación de chocolate de la provincia de Málaga.
27. CC del sector del aderezo, relleno, envasado y exportación de aceitunas de Sevilla.
28. CC de supermercados y autoservicios de alimentación de Barcelona.
29. CC del sector de la comercialización al por mayor de frutas y hortalizas para Cádiz.
30. CC del sector de fabricación y distribución de bebidas refrescantes de Lérida.
31. CC del sector de la manipulación, envasado, comercialización al por mayor de agrios, y demas frutas, hortalizas y sus derivados de Sevilla.
32. CC de empresas de transporte de viajeros de Barcelona.
33. CC del sector de operadores logísticos de Sevilla.
34. CC de empresas de servicio de ayudas a domicilio de Álava.
35. CC para el sector de la limpieza de edificios y locales de Sevilla.

CAPÍTULO III
CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

1. Introducción: las políticas sociales en la crisis

A la altura del año 2009, la sociedad española afrontaba el momento álgido de la crisis económica con unas condiciones de partida más favorables que en cualquier otro momento económicamente crítico de su historia. El progresivo incremento de las rentas medias experimentado a lo largo de los últimos treinta años permitió la generalización del consumo y una mejora ampliamente extendida de la calidad de vida material. España cuenta en estos momentos con las generaciones mejor formadas de su historia pues, pese al camino que aún queda por recorrer en este ámbito, uno de los cambios sociales más profundos experimentados en las últimas décadas ha sido el aumento del nivel educativo de la población, resultado del esfuerzo por homologar el sistema educativo a los estándares de infraestructuras y escolarización universal de que ya disfrutaban con anterioridad otros países. Con todas las debilidades y matizaciones que se señalan en el desarrollo de los distintos apartados de este capítulo, especialmente en términos de persistencia de desigualdades, el declive de la calidad de vida impuesto por los acontecimientos económicos se produce sobre una situación social previa equiparable en muchos aspectos a la de los países más avanzados de nuestro entorno. La esperanza de vida en España es una de las más altas del mundo, siendo éste uno de los indicadores más expresivos del desarrollo social de un país por cuanto que condensa aspectos tan relevantes para la cohesión social como los factores socioeducativos y económicos, los hábitos de vida saludables o el acceso al sistema sanitario. Especialmente reseñable, por sus efectos redistributivos, ha sido la contribución al mayor bienestar social del intenso proceso de expansión y modernización vivido por la protección social.

Llevará varios años evaluar los efectos sociales de la crisis internacional que está poniendo a prueba los engranajes de los sistemas de protección social y las políticas sociales en una situación económica y social muy diferente, en ocasiones, a la del momento en la que fueron concebidas. El despliegue de los principales mecanismos de la protección social ha permitido durante 2009 paliar las consecuencias sociales más graves de una recesión que, por su enorme impacto en el empleo, ha empeorado considerablemente las condiciones de vida de miles de hogares. El aumento de las situaciones de riesgo social y la simultánea intensa reducción de los ingresos públicos experimentada en 2009 plantea dilemas no exentos de controversia. Entre ellos, se encuentra abierta la reflexión sobre cómo preservar a medio y largo plazo el esquema actual de protección en términos de sostenibilidad financiera, cómo lograr una mayor

interacción entre los objetivos de sostenibilidad social, económica y medioambiental y cómo contribuir a una mayor eficiencia y calidad de las políticas sociales.

El escenario que planea en el trasfondo de la discusión es la perspectiva de que la salida de la crisis pueda ser más lenta de lo deseable, especialmente en términos de recuperación de la creación de empleo lo que, en conjunción con la sujeción a los objetivos de estabilidad y crecimiento económico, requiere repensar las políticas sociales y afrontar los retos que se plantean ya en los próximos años, en los que a los desafíos del cambio demográfico de los que se venían ocupando las políticas nacionales y comunitarias se sumaría muy probablemente el problema del desempleo de larga duración.

Unido a lo anterior, en el caso español, la dimensión político-territorial introduce un factor de complejidad añadida en el caso de las políticas sociales cuya gestión, con excepción de la Seguridad Social, se encuentra prácticamente en su totalidad transferida a las comunidades autónomas siendo desarrollada, en muchas ocasiones, por las corporaciones locales. En 2009 se ha alcanzado un Acuerdo de Financiación con las comunidades autónomas que introduce novedades de interés desde la perspectiva de la financiación de algunas políticas esenciales para la cohesión social, con la creación del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) (sanidad, educación y servicios sociales), aunque se mantienen algunas características del sistema que dificultan la transparencia del conjunto, como el hecho de que la financiación sea incondicionada[1]. Y en cualquier caso, el sistema de financiación de las corporaciones locales siguen sin despejarse, pese a que la reducción de los ingresos ha incidido especialmente en este nivel de la Administración, en el que se desarrollan buena parte de las políticas sociales.

La dimensión social en la evaluación de la Estrategia de Lisboa

La evaluación de la Estrategia de Lisboa reconoce que la creación de empleo de los años anteriores a la crisis no alcanzó suficientemente a las personas más alejadas del mercado laboral, mientras que muchos de los empleos creados, por sus características, no eran una garantía para sacar de la pobreza a las personas que los ocupaban. La Comisión subraya la persistencia de la segmentación del mercado de trabajo en muchos países, así como las elevadas tasas de pobreza infantil, considerando necesario extraer lecciones de cara a la renovación de la Estrategia 2020. A esta situación puede haber contribuido una de las debilidades de la aplicación de la Estrategia: la falta de una verdadera interacción con otros instrumentos comunitarios como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (EEDS)[2] (recuadro III-1).

1. Véase capítulo I.3.6.4 de esta Memoria.
2. Documento de evaluación de la Estrategia de Lisboa, SEC (2010) 114 final.

RECUADRO III-1. CRECIMIENTO, EMPLEO Y DESARROLLO SOCIAL. MENSAJES CLAVE
Contribución del Comité de Protección Social de la Unión Europea a la evaluación de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa

1. En la pasada década el crecimiento económico y el empleo mejoraron en su conjunto las condiciones de vida y muchos gobiernos fueron capaces de dedicar más recursos a las políticas sociales. Sin embargo, **a pesar del claro efecto redistributivo de la protección social, las desigualdades han aumentado y la pobreza y la exclusión social siguen siendo un desafío** en la mayoría de los países miembros, a pesar de las importantes diferencias entre ellos.
2. **Tener un empleo sigue siendo la mejor salvaguarda contra el riesgo de pobreza y exclusión social**. Sin embargo, el incremento del empleo no ha alcanzado suficientemente a aquellos que se encontraban más alejados del mercado laboral, y los empleos no siempre han servido para sacar a las personas de la pobreza. Algunos grupos todavía afrontan dificultades específicas, como un pobre acceso a la formación para los que tienen bajas cualificaciones, carencia de servicios de capacitación, o un pobre diseño de los subsidios que crea desincentivos financieros. Persiste la segmentación del mercado laboral, combinada con falta de calidad del empleo. El desarrollo de formas precarias de empleo, a menudo caracterizada por una fuerte dimensión de género, ha contribuido a la persistencia de altos niveles de *working-poor*. Hay que extraer lecciones de lo anterior para prevenir que la crisis agrave la exclusión persistente. Las **estrategias de inclusión activa** no son sólo **cruciales** para apoyar a las personas más vulnerables en la crisis, sino para limitar la pérdida de capital humano y preservar el futuro potencial de crecimiento.
3. Las reformas de los sistemas de protección social en las pasadas décadas han mejorado su sostenibilidad financiera a largo plazo. Con todo, **se mantienen desafíos que hay que resolver en relación con el acceso y la adecuación de la protección social**. Tasas de empleo más altas, vidas laborales más largas y un incremento de la esperanza de vida en salud jugarán un importante papel a la hora de asegurar tanto la adecuación como la sostenibilidad de la protección social. Ello es aplicable a los distintos tipos de sistemas de pensiones. Debe mantenerse el esfuerzo para modernizar todas las funciones de la protección social, a fin de asegurar el acceso efectivo a servicios de calidad para todos, contribuyendo al mismo tiempo a la eficiencia del gasto público. Especialmente, la modernización de los cuidados sanitarios y la atención a la dependencia pueden mejorar la salud del conjunto de la población y de la población activa.
4. **Los sistemas de protección social pueden jugar un papel crucial como estabilizadores automáticos y sostener la capacidad productiva de la economía**. En cualquier caso, los Estados miembros están en posiciones muy diferentes para afrontar la crisis. En algunos países hay significativas debilidades y huecos de la red de Seguridad Social. En otros, con sistemas de protección social más maduros, que están acusando el impacto de la crisis, se plantea la sostenibilidad financiera a largo plazo. Los países que presentan mayores desequilibrios financieros tienen menos margen de maniobra para afrontar las consecuencias sociales de la crisis. Esto afecta especialmente a los que tenían niveles bajos de protección. Promover la participación laboral y al mismo tiempo mejorar la equidad, eficacia y eficiencia del gasto social será crucial para todos los países.

Fuente: EC, *Growth, Jobs and Social Progress in the EU. A contribution to the evaluation of the social dimension of the Lisbon Strategy*. Social Protection Committee, septiembre de 2009.

La contribución del Comité de Protección Social de la Unión Europea a la evaluación de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa ahonda algo más en los problemas concretos que han quedado sin resolver en un momento en que la crisis económica puede agudizarlos aún más. El cambio demográfico es el telón de fondo en el que discurren algunos de esos problemas, siendo una clave especialmente importante para interpretar las tendencias recientes en el ámbito de la protección social y las políticas sociales, así como su probable evolución. Abordar medidas para adaptar las políticas públicas a los cambios demográficos, cuyos efectos se ven agravados por la crisis, es un desafío para todos los países de la Unión Europea, como ha puesto de relieve la Comisión Europea reiteradamente durante 2009[3].

Adaptación al cambio demográfico

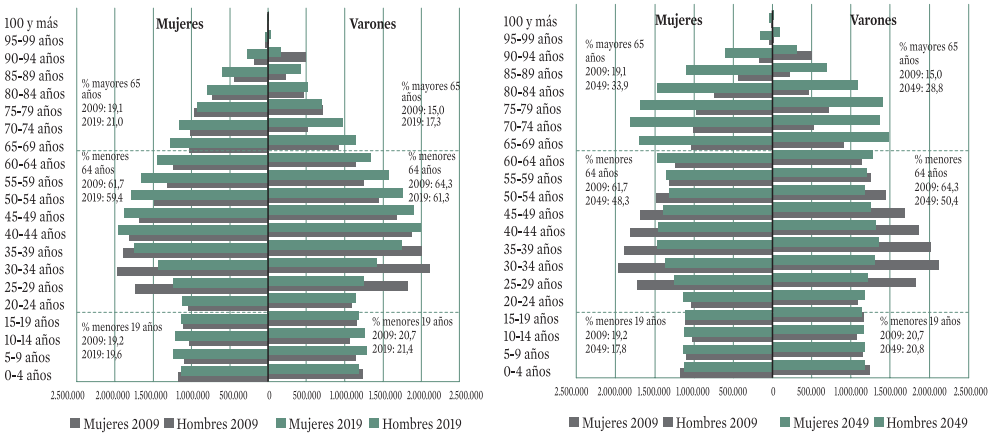
En el caso español, durante los años que precedieron a la crisis, crecimiento económico y crecimiento demográfico interactuaron positivamente: un inesperado e intenso crecimiento poblacional por efecto de la inmigración alimentó la demanda del mercado de trabajo insatisfecha, especialmente en determinados sectores y ocupaciones, contribuyendo decisivamente, al mismo tiempo, al crecimiento del consumo interno e introduciendo una diversidad de orígenes anteriormente desconocida en la sociedad española, al igual que los retos que para las políticas sociales ha representado la asunción y adaptación a este fenómeno. Al comenzar 2009, España contaba con 46,7 millones de habitantes de los que 5,6 millones (el 12,1 por 100) eran extranjeros. A partir de 2008, la crisis internacional y el consiguiente empeoramiento del mercado de trabajo español se tradujo en un ritmo de entradas desde el exterior sustancialmente menor que en años anteriores. En 2009 se registró un aumento del 7 por 100: 300.000 personas.

Los escenarios demográficos a corto y largo plazo del Instituto Nacional de Estadística (INE) coinciden en pronosticar una continuación de la desaceleración de la inmigración en los próximos años. Aunque de todos los fenómenos demográficos éste es el más volátil, el INE estima que el flujo se situará en 2012 en torno a los 345.000 inmigrantes más, con un horizonte de 400.000 en 2018, año a partir del que se estabilizarían anualmente en torno a esa cifra, siempre y cuando se mantengan las pautas actuales. Se trata de una reducción de entradas considerable si se tiene en cuenta que en 2007, el año que más llegadas registró, los nuevos habitantes extranjeros sumaron 968.000 personas.

La estructura por edades de la población cada vez se asemeja menos a una pirámide, por más que se continúe utilizando este símil para definirla y seguirá cambiando visiblemente ya en los próximos diez años. En un horizonte de más largo plazo, los cambios en la estructura por edades serían más drásticos con respecto a la actual, con una clara mayor anchura de los grupos de mayor edad (gráfico III-1).

3. COM (2009) 180 final, Comunicación de la Comisión, *Abordar los efectos del envejecimiento de la población de la UE (Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico)*.

GRÁFICO III-1. ESTRUCTURA POR EDADES DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA, A CORTO Y LARGO PLAZO (2009-2019 Y 2009-2049)



Fuente: INE, *Proyecciones de población a corto plazo*, diciembre 2009 e INE, *Proyecciones de población a largo plazo*.

Más personas mayores y menos trabajadores

Como ya era sabido, confirmando el proceso de envejecimiento progresivo de la población española, los mayores de 64 años constituyen el grupo que más aumentará en la próxima década, con 1,29 millones de efectivos más. Si en 2009 los mayores de esa edad representaban el 16,8 por 100 del total, en 2019 supondrían el 18,9 por 100, para continuar aumentando su peso en el total de la población hasta el 31,9 por 100 en 2049. No se pueden obviar las implicaciones de este cambio en la pirámide demográfica española, tanto desde la perspectiva del aumento de las demandas hacia el sistema de protección social, principalmente en el sistema de pensiones, la sanidad y la atención a la dependencia, como de los retos y oportunidades vinculados a una sociedad más envejecida en todos los órdenes de la realidad socioeconómica.

Según las mismas proyecciones, el ligero ritmo de crecimiento del número de hijos por mujer (que pasaría de 1,46 en 2008 a 1,54 en 2018) no lograría compensar el descenso del número de mujeres en edad fecunda, con lo que en 2009 el número de nacimientos comenzaría una etapa de descenso que se prolongaría durante la próxima década. La realidad del envejecimiento no debe ocultar, no obstante que, aunque menos que en otras épocas, todavía hay un volumen no despreciable de niños que genera no pocas demandas desde la perspectiva de las políticas sociales, en particular en el ámbito de la educación y de la conciliación de la vida laboral y familiar: los menores de 15 años aumentarán en los próximos diez años un 8,3 por 100: 595 mil niños más, que reflejan el ligero aumento de la natalidad de los últimos años. Sin embargo, la tendencia a más largo plazo apunta a que en 2049 el aumento de la población de 0 a 15 años se limitaría al 2,2 por 100.

Por su parte, la población en edad de trabajar se reduciría en la próxima década en 754 mil personas, (un 2,4 por 100). En 2049, el grupo de 16 a 64 años habría reducido sus efectivos en más de medio millón. Ello pone de relieve la necesidad de aprovechar al máximo el potencial que representa buena parte de la población inactiva, especialmente en el caso de las mujeres y las personas que se han retirado tempranamente del mercado laboral.

El resultado es un envejecimiento de la estructura poblacional visible ya en los próximos diez años y más acusado a largo plazo. Uno de sus principales efectos es un considerable aumento de la tasa de dependencia demográfica teórica (menores de 16 y mayores 64 en relación a la población en las edades intermedias), que pasaría del 47,8 al 55 por 100 a finales de la próxima década, y llegaría a alcanzar el 89,6 por 100 en 2049, o lo que es lo mismo, por cada 10 personas en edad de trabajar, en esa fecha habría 9 potencialmente inactivas.

Precisamente en 2009, cuando más se ha puesto en evidencia el riesgo de retroceso en los actuales niveles de vida y progreso social, se lanzaron varias iniciativas desde diversas organizaciones internacionales, incluida la abordada desde la presidencia francesa de turno de la Unión Europea, orientadas a revisar los indicadores usados para aproximarse al nivel de bienestar o de desarrollo alcanzado por una sociedad, en la medida en que los que se han venido utilizando habitualmente, excesivamente vinculados a variables económicas como el Producto Interior Bruto (PIB) o los ingresos económicos, no reflejan adecuadamente los objetivos de sostenibilidad social y medioambiental. De hecho, la preponderancia de los indicadores económicos como patrón de medida del progreso junto con la infravaloración de los aspectos de cohesión social y sostenibilidad han contribuido a que durante los pasados años de rápido crecimiento económico se hayan ignorado las consecuencias sociales a largo plazo de algunos de sus componentes clave. Desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a partir de la puesta en marcha en 2005 del proyecto «Midiendo el progreso de las sociedades» se ha sucedido la realización de varios foros y estudios en esta dirección[4]. Tras el 3er Foro Mundial, celebrado en octubre de 2009 en Busan (Corea del Sur), se ha afianzado el convencimiento de la necesidad de avanzar en el progreso de las sociedades desde un enfoque basado en la producción de mercado a uno de búsqueda del bienestar equitativo y sostenible para todos los ciudadanos. En esta misma línea, los líderes del G-20 señalaron en 2009 entre sus compromisos[5] la necesidad de poner en marcha un marco de crecimiento sólido, sostenible y equilibrado para el futuro, lo que supone un mayor esfuerzo para desarrollar trabajos sobre los sistemas de medición que permitan valorar las dimensiones sociales y ambientales del desarrollo económico.

4. Véase CES, "Crecimiento del PIB *versus* aumento del bienestar", *Revista CAUCES,* núm. 11.
5. G-20, *Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit*, 25 de septiembre de 2009.

En la Unión Europea también se ha tratado de mejorar la evaluación del bienestar y la calidad de vida conforme a parámetros más próximos, homogéneos y ajustados a la realidad del entorno de la Unión Europea, en el que el propio concepto de "bienestar", su medición, y los problemas para mantener y mejorar la calidad social están en continua revisión. En 2009 vio la luz el informe elaborado por una Comisión de expertos[6] respondiendo a la petición realizada en 2008 por la presidencia francesa de turno de la Unión Europea, cuyas conclusiones también apuntan a la necesidad de ampliar el foco de mira de la medición del desarrollo económico a aspectos relacionados con el progreso social y medioambiental. Algunos instrumentos novedosos de aproximación a la realidad social como la Encuesta de Clima Social o la continuidad de la Encuesta Social Europea (ESE)[7] pueden contribuir a conocer mejor la evolución de aspectos tan relevantes para la cohesión social como las opiniones de los ciudadanos europeos sobre la confianza en las instituciones y las respuestas a la recesión económica. Según los resultados de la ESE, España se sitúa entre los países de la Unión Europea con un compromiso normativo más bajo (es decir, con una menor propensión a la aplicación y cumplimiento de las normas), mostrando en cambio un nivel de compromiso comunitario relativamente alto (entendido como participación política, en asociaciones u organizaciones de voluntariado social, etc.)[8]. Es evidente que asimilar las consecuencias de la crisis conlleva el riesgo de aumentar la tensión entre el sistema político y la sociedad civil. Se impone así un alto grado de compromiso institucional y cívico, componentes clave del desarrollo y de la cohesión social fuertemente ligados a la calidad de las instituciones y los servicios públicos.

La modernización y mejora del marco institucional, pese a todos los esfuerzos de mejora realizados en los últimos tiempos, sigue siendo uno de los principales retos a medio plazo en España. A tal fin, resulta imprescindible la mejora de los instrumentos de evaluación de la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, un campo en el que no se ha avanzado todavía lo suficiente, pese a la creación de diversos organismos específicos. Sin embargo, en plena era de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y a pesar del avance registrado en los últimos años en los sistemas de información estadística, el análisis de buena parte de las políticas sociales que se abordan en este capítulo sigue chocando con carencias importantes de disponibilidad, periodicidad, actualización y/o homogeneidad de indicadores básicos de actividad y gasto en los diferentes ámbitos funcionales y territoriales. Conocer la realidad del desarrollo de las políticas sociales es un requisito imprescindible para mejorar su calidad y abordar su cabal diseño y planificación con arreglo a criterios de eficacia, eficiencia y equidad.

6. J. E. Stiglitz; A. Sen y J.-P. Fitoussi, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress,* 2009.

7. Es el estudio comparado y longitudinal, de carácter bianual, de las actitudes, valores y comportamientos de los ciudadanos europeos en referencia a los ámbitos económico, social y político.

8. A. M. Jaime Castillo, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (Reis), núm. 125, 2009, págs. 47-80.

2. Educación y sociedad del conocimiento

2.1. Situación del sistema educativo español en el proceso de Lisboa

En una situación de recesión económica, los desafíos educativos, aunque de más largo plazo, son más acuciantes dado su relevante papel para avanzar hacia un modelo económico y social sostenible, aumentando la competitividad, el crecimiento y el empleo, así como una mayor equidad e inclusión social. Europa[9] debe seguir promoviendo una inversión más elevada y eficaz centrada en una educación y la formación de calidad y continuar apoyando la mejora de las competencias de todos los ciudadanos, alrededor de los objetivos y niveles de referencia establecidos en el nuevo marco estratégico de Educación y Formación 2020[10], una parte esencial de la Estrategia "Europa 2020"[11] post Lisboa.

Este nuevo marco estratégico, que tiene su principio rector en el aprendizaje permanente, contempla nuevos objetivos (recuadro III-2) y niveles de referencia (recuadro III-3), así como un nuevo método de trabajo, dentro del método abierto de coordinación, que se basa en: la división del periodo entre 2009 y 2020 en una serie de ciclos, la adopción de una serie de áreas prioritarias en cada ciclo, y en la elaboración de un informe conjunto Consejo-Comisión sobre los progresos al final de cada ciclo, que sirva de base para establecer las prioridades del siguiente. Ya se han establecido las áreas prioritarias de la cooperación europea en educación y formación durante el primer ciclo, que abarcará los tres años comprendidos entre 2009 y 2011 (recuadro III-3).

Nueva estrategia en educación y formación 2020

El informe de 2009[12] de la Comisión Europea examina el progreso realizado por los Estados miembros de la UE-27 en el programa de trabajo de educación y formación para el 2010, con relación a los puntos de referencia, pero también a los indicadores propuestos por Europa en el Consejo de Educación en mayo de 2007[13], y los nuevos niveles de referencia para el año 2020 (cuadro III-1). España se encuentra aún lejos de dichos objetivos, debiendo aumentar la escolarización en el primer ciclo de educación infantil, reducir la

Situación española respecto a los niveles de referencia europeos

9. Consejo de Educación, Juventud y Cultura, de 11 y 12 de mayo, y de 26 y 27 de noviembre de 2009.
10. Consejo Europeo, *Conclusiones del Consejo sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación ("ET 2020")*, 12 de mayo de 2009.
11. Comunicación de la Comisión, *Europa 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020.
12. Comisión Europea, *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training based on indicators and benchmarks*. Commission Staff Working Document (noviembre de 2009) SEC (2009) 1616 final.
13. Conclusiones del Consejo de 25 de mayo de 2007 relativas a un marco coherente de indicadores y puntos de referencia para el seguimiento de los avances hacia los objetivos de Lisboa en el ámbito de la educación y la formación (2007/C 311/10).

RECUADRO III-2. ÁREAS PRIORITARIAS DE LA COOPERACIÓN EUROPEA EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN DURANTE EL PRIMER CICLO, 2009-2011

Objetivos estratégicos	Continuar el trabajo relativo a	Desarrollar la cooperación relacionada con
N.º 1: hacer realidad el aprendizaje permanente y la movilidad de los educandos.	Las estrategias relativas al aprendizaje permanente. Marco europeo de cualificaciones.	La ampliación de la movilidad del aprendizaje.
N.º 2: mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación.	Aprendizaje de idiomas. Desarrollo profesional de profesores y formadores. Gobernanza y financiación	Las aptitudes básicas en lectura, matemáticas y ciencias. Nuevas cualificaciones para nuevos empleos.
N.º 3: fomentar la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa.	Los abandonos prematuros de la educación y formación.	La educación preescolar. Los migrantes. Los educandos con necesidades especiales.
N.º 4: incrementar la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación.	Las competencias transversales clave.	Las instituciones que favorezcan la innovación. Las asociaciones.

Fuente: Consejo Europeo. *Conclusiones del Consejo sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación ("ET 2020")*, 12 de mayo de 2009.

RECUADRO III-3. NIVELES DE REFERENCIA DEL RENDIMIENTO MEDIO EUROPEO PARA 2010 Y 2020

Para 2010	Para 2020
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.	1. La proporción de abandonos prematuros de la educación y formación debería estar por debajo del 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.	2. El porcentaje de jóvenes de quince años con un bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias deberá ser inferior al 15 por 100.
3. El 85 por 100 de los europeos de 20 a 24 años debe haber completado la enseñanza secundaria superior.	3. Al menos un 95 por 100 de los niños con edades comprendidas entre los cuatro años y la edad de escolarización obligatoria debería participar en la educación en la primera infancia.
4. El porcentaje de graduados de carreras científicas y tecnológicas debe aumentar hasta, al menos, el 15 por 100 en 2010, así como reducir el desequilibrio entre hombres y mujeres en estas especialidades.	4. La proporción de personas con edades comprendidas entre treinta y treinta y cuatro años que hayan terminado la educación superior deberá ser de al menos un 40 por 100.
5. Aumentar al 12,5 por 100 la media de participación de los adultos en formación continua.	5. Una media de un 15 por 100 como mínimo de los adultos debería participar en el aprendizaje permanente.

Fuente: Consejo Europeo, *Conclusiones sobre los niveles de referencia del rendimiento medio europeo en educación y formación*, 5 de mayo de 2003. *Conclusiones del Consejo sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación ("ET 2020")*, 12 de mayo de 2009.

CUADRO III-1. VALORES DE ESPAÑA Y UE-27 EN NIVELES DE REFERENCIA DEL RENDIMIENTO MEDIO EUROPEO PARA 2010 Y 2020
(En porcentaje)

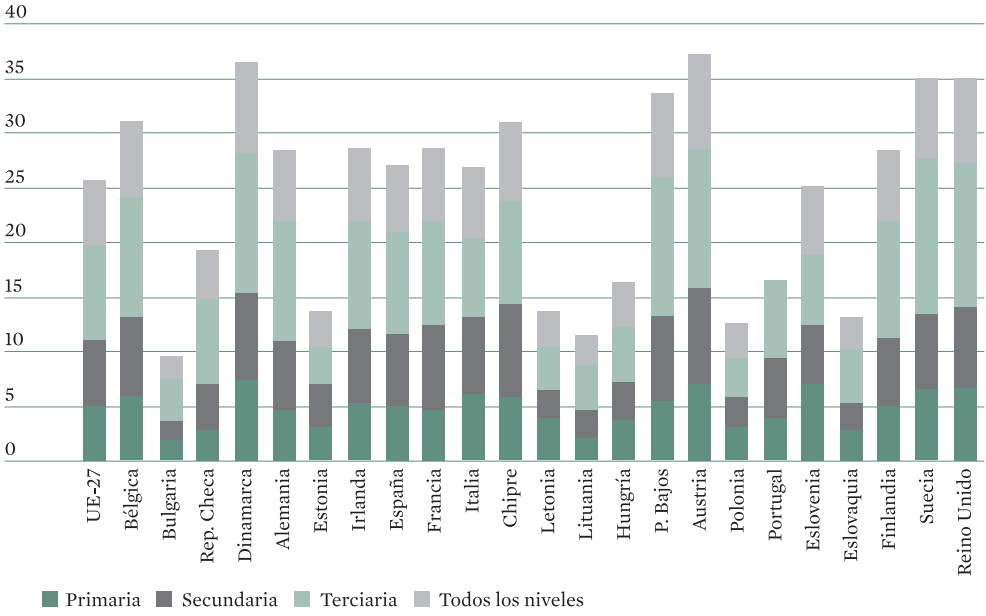
		España		Media UE-27		Valores de referencia	
Niveles de referencia		**2000**	**2008**	**2000**	**2008**	**2010**	**2020**
Participación en la educación en la primera infancia (a los 4 años-antes de empezar la educación primaria)		100,0	98,1 (7)	85,6	90,7 (7)	..	95
Porcentaje de jóvenes de quince años con bajo rendimiento (Estudio PISA)	Lectura	16,3	25,7 (6)	21,3	24,1 (6)	17,0	15
	Matemáticas	..	24,7 (6)	..	24,0 (6)	..	15
	Ciencia	..	19,6 (6)	..	20,2 (6)	..	15
Abandono escolar temprano de los jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y 24		29,1	31,9 (b)	17,6	14,9	10	10
Porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años que ha completado la enseñanza secundaria superior		66,0	60,0	76,6	78,5	85	..
Graduados de carreras científicas y tecnológicas	Incremento desde 2000	..	12,4 (7)	..	33,6 (7)	+15	..
	Proporción de mujeres	31,5	29,9 (7)	30,7	31,9 (7)	Reducir el desequilibrio	
Proporción de jóvenes entre 30 y 34 años que han terminado la educación superior		29,2	39,8	22,4	31,1	..	40
Participación de los adultos (25 a 64 años) en el aprendizaje permanente		10,5 (5)	10,4	8,5 (3)	9,5	12,5	15
Gasto público en educación en porcentaje del PIB		4,28	4,28 (6)	4,91	5,05 (6)	..	..

(3) 2003, (5) 2005, (6) 2006, (7) 2007, (b) break.
EU Benchmarks are defined as «EU average performance levels» (weighted averages).
Fuente: Comisión Europea. *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training based on indicators and benchmarks.* Commission Staff Working Document (noviembre de 2009) SEC (2009) 1616 final.

proporción de escolares españoles que tienen unos rendimientos mínimos en las áreas instrumentales básicas y especialmente en lectura, reducir de forma importante el fracaso escolar y la tasa de abandono escolar temprano de sus estudiantes, incrementar el número de jóvenes que completan estudios post-obligatorios, seguir mejorando la proporción de los que cursan formación profesional (FP) sobre los que estudian bachillerato, e incrementar el alumnado universitario graduado en disciplinas científicas y tecnológicas.

Además, la actual crisis está produciendo una reestructuración económica que también está teniendo un efecto estructural sobre el volumen y el tipo de competencias necesarias, que va más allá de una cuestión de empleabilidad a corto plazo, especialmente en España, pues uno de los problemas estructurales de nuestra economía, que ayudan a explicar el impacto diferencial que la crisis económica está teniendo sobre el empleo, es el insuficiente nivel educativo y formativo de la población. Por ello, aunque una repercusión a corto plazo de la crisis está siendo un ligero aumento de la participación en la educación y la adquisición de cualificaciones, a la larga, las restricciones financieras pueden poner freno a la inversión en capital humano, por lo que se deben adoptar medidas para asegurar que la inversión seguirá al mismo nivel, tanto en la educación inicial, como en la formación continua.

GRÁFICO III-2. GASTO ANUAL POR ALUMNO EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS Y PRIVADAS, 2006
(En unidades de paridad de compra [PPA], a tiempo completo)



Fuente: Eurostat.

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 Finlandia, Irlanda o Alemania (gráfico III-2).

La evolución del gasto por alumno en el periodo comprendido entre 1995 y 2006[14] ha sido positiva, tanto en el nivel de educación primaria como secundaria (35 puntos porcentuales) y similar al producido en la OCDE (35 p.p.) y la UE-19 (40 p.p.), 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 del 13 por 100[15]. Sin embargo, el gasto por alumno en la educación superior en España, no sólo se ha incrementado (55 p.p.) a un ritmo notablemente superior al de la media de la OCDE y la Unión Europea (13 p.p.), sino que este aumento se produce en un contexto en el que la matrícula de estudiantes ha disminuido solamente 6 puntos porcentuales. Así, según los últimos datos disponibles, relativos al año 2006, el

14. Índice de variación entre 1995 y 2006 (deflactor del PIB 2000 = 100, precios constantes de 2006).
15. OCDE, *Education at a glance 2009.*

gasto por estudiante respecto al PIB per cápita se sitúa en el año 2006 en niveles similares a la media de la OCDE: 37,6 en España frente a 39,8 en la media de la OCDE.

En España, el gasto público en educación con respecto al PIB ha disminuido entre 1995 y 2006 (del 4,6 al 4,3 por 100) de forma ligeramente superior a la media de la OCDE y la UE-19 (del 5,3 al 5,2 por 100), siendo la diferencia con respecto a los promedios OCDE y Unión Europea de nueve décimas en 2006. También, el gasto público en instituciones de educación superior respecto al PIB se sitúa por debajo de la media de la OCDE (España 1,1 por 100 del PIB, media OCDE 1,4 por 100).

Los recursos públicos asignados a los niveles educativos de infantil y primaria[16] han aumentado en España entre el año 2000 y 2007 un 60 por 100, mientras que el aumento para el conjunto de la educación no universitaria ha sido del 70 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 41,9 por 100, y ello, a pesar del aumento durante estos años del alumnado en estos niveles (gráfico III-3). En relación a educación secundaria, formación profesional y enseñanzas de régimen especial[17], el gasto público, aunque ha aumentado un 71 por 100 entre el año 2000 y 2007, supone un 43,8 por 100 del gasto en educación no universitaria, proporción que también ha descendido desde el 2001.

Necesidad de promover la movilidad internacional de los estudiantes

La movilidad de los estudiantes continúa siendo una prioridad en Europa. De hecho, en 2009, la Comisión insta a promover la movilidad con fines educativos entre los jóvenes en todos los niveles[18] como una estrategia básica para proveer a Europa de las competencias necesarias para el futuro. También dentro del proceso de Bolonia, el último Comunicado de la Conferencia Europea de Ministros[19] establece como objetivo para 2020, que al menos el 20 por 100 de los graduados hayan tenido un periodo educativo o formativo en el extranjero.

España continúa siendo, por sexto año consecutivo, el primer país receptor de estudiantes Erasmus dentro de la UE-27 (el 17 por 100 del total vinieron a nuestro país) seguido por Francia (12,7 por 100) y Alemania (11,4 por 100). Pero además, es el tercer país que más estudiantes envía fuera (13,7 por 100), detrás de Alemania (14,4 por 100) y Francia (14,2 por 100). Por otro lado, los beneficiarios de becas de movilidad del Programa Leonardo Da Vinci, en el ámbito de la formación profesional, en su Convocatoria del año 2007 ascendieron 4.515 personas, mientras que los participantes los

16. Ministerio de Educación, *Estadística del Gasto Público en Educación*. Evolución del Gasto Público en Educación por actividad educativa (miles de euros), incluidos capítulos financieros.
17. Enseñanzas artísticas, enseñanzas de las Escuelas Oficiales de Idiomas, y enseñanzas deportivas de régimen especial.
18. Comisión Europea. *Green Paper. Promoting the learning mobility of young people,* COM (2009) final.
19. 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 de abril de 2009.

proyectos de los Programas Comenius y Grundtvig, destinados a promover la cooperación y los intercambios transnacionales en la educación no universitaria y de adultos respectivamente, ascendió a 101.550 alumnos y 9.586 profesores[20].

Mejorar la calidad docente en los colegios

Una de las principales áreas estratégicas para mejorar la calidad de la educación, según el Consejo de noviembre de 2008, es seguir trabajando en la mejora de la calidad docente de los colegios.

En Europa y en España, el envejecimiento y feminización del profesorado en la educación primaria, secundaria obligatoria y post-obligatoria son notas comunes. El envejecimiento del profesorado es algo menor en España que en la mayoría de los países europeos, sobre todo en la educación secundaria obligatoria y post-obligatoria[21], y la feminización del profesorado también, aunque al igual que en Europa, conforme se aumenta el nivel educativo la preponderancia femenina es menor. Este envejecimiemto significa que en los próximos años se producirá el reemplazo de un importante número de profesores, por lo que la mejora en la formación inicial del profesorado, y su participación en un desarrollo profesional continuo de calidad, es una exigencia fundamental para contribuir de modo decisivo a la mejora de la enseñanza y de los resultados educativos del alumnado. El desarrollo profesional de profesores y formadores, forma parte de los 16 indicadores centrales adoptados por el Consejo de Educación en mayo de 2007[22] para alcanzar los objetivos en materia de educación y formación fijados en Lisboa. Finalmente, la ratio alumno/profesor es menor en España que en la media europea. En ambos casos, esta ratio disminuye conforme avanza el nivel educativo, aunque en España la diferencia entre la educación primaria y la secundaria post-obligatoria es alta (5,6 estudiantes)[23].

Alumnado con necesidades educativas especiales

La mayoría del alumnado con necesidades educativas especiales (NEE) en España está escolarizado en centros integrados, 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.

20. Ministerio de Educación. *Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e indicadores*. Edición 2010.
21. En la educación secundaria obligatoria y post-obligatoria ocupa la cuarta posición respecto a los países con menores proporciones de profesorado de más de 50 años (24,5 por 100), mientras que en la educación primaria el envejecimiento es algo superior (29,5 por 100), situándose España en la octava posición.
22. Conclusiones del Consejo de 25 de mayo de 2007 relativas a un marco coherente de indicadores y puntos de referencia para el seguimiento de los avances hacia los objetivos de Lisboa en el ámbito de la educación y la formación (2007/C 311/10).
23. Solamente es superada por Francia (10), Reino Unido (8,2)y República Checa (6,4).

Educación y género

Las mujeres en el terreno educativo y formativo destacan por su menor fracaso escolar, mejores rendimientos en la educación obligatoria, una mayor continuidad en la educación post-obligatoria, una presencia mayoritaria en todos los niveles universitarios, y una mayor participación en el aprendizaje permanente. El principal obstáculo en este ámbito es la persistencia de la diferenciación en la elección del itinerario educativo y profesional entre chicos y chicas, que las alejan de los itinerarios vinculados a las disciplinas científico-tecnológicas, que sin embargo, son y serán más demandadas laboralmente.

El Informe PISA revelaba una estrecha relación entre el interés por las materias (las chicas por la lectura y los chicos por las matemáticas) y los resultados del aprendizaje (mejores en lectura y peores en matemáticas en el caso de las chicas). A pesar de ello, la variación significativa entre países en cuanto al tamaño de las diferencias en estos rendimientos, sugiere que algunos sistemas educativos proporcionan un entorno de aprendizaje que contribuye a disminuir dichas diferencias. Las dinámicas no formales en las aulas son uno de los elementos que más inciden en expectativas educativas y profesionales de las chicas que terminan la escolaridad obligatoria[24]. Sin embargo, en España, durante esta etapa, no se interviene sobre la construcción de identidades de género en los aprendizajes informales.

2.2. LA CALIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL

Mejorar la calidad de nuestra educación, tanto universitaria como no universitaria, en el sentido de consolidar los logros alcanzados, superar los déficit existentes y afrontar los nuevos retos de la sociedad del conocimiento, son las premisas sobre las cuales a principios del año 2010 el Ministerio de Educación (MEC) empezó a trabajar para conseguir un Pacto social y político por la educación, que lamentablemente no se ha logrado.

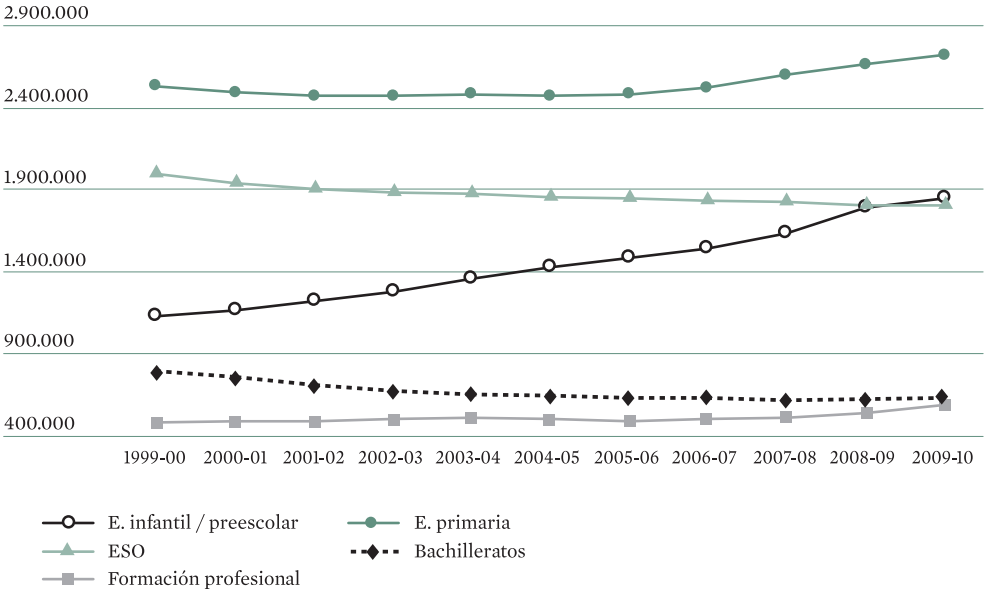
2.2.1. El sistema educativo no universitario

El curso escolar 2009-2010 se inició con una previsión de alumnado en enseñanzas no universitarias de 7.632.961, lo que significa 176.155 alumnos más (2,4 por 100) que en el curso 2008-2009. Este aumento, aunque inferior al del año precedente (3 por 100), se debe al incremento de la escolarización en el primer ciclo de educación infantil y del alumnado matriculado en las enseñanzas de carácter profesional (gráfico III-3). Un año más se mantiene la distribución del alumnado matriculado en el conjunto de las enseñanzas no universitarias.

Sigue aumentando el censo escolar

24. M. T. Padilla Carmona, M. S. García Gómez, M. Suárez Ortiga. *Estudio exploratorio de las aspiraciones y expectativas educativas, profesionales y vitales de las chicas que finalizan la escolaridad obligatoria*. Instituto de la Mujer-Universidad de Sevilla, 2005. M. Caprile Elola-Olaso y Fundación CIREM. *El sesgo de género en el sistema educativo. Su repercusión en las áreas de matemáticas y tecnología en secundaria*. Instituto de la Mujer. Estudios e Investigaciones, 2008.

GRÁFICO III-3. ALUMNADO MATRICULADO POR NIVELES DE ENSEÑANZA, 2000-2009



Fuente: Ministerio de Educación.

Menor aumento del alumnado extranjero y su diferente distribución territorial

La participación en enseñanzas no universitarias del alumnado extranjero en España supera ya (2008/09) los 700.000 alumnos (743.696), mientras que en el curso 1998-99 era tan sólo de 80.587 alumnos. Sin embargo, mientras que el incremento de este alumnado ha sido del orden del 15 por 100 en los últimos cuatro cursos, en el último su crecimiento fue del 5,6 por 100, con lo que los extranjeros representan hoy un 9,7 por 100 del total de estudiantes de tales niveles. Además, lejos de ser homogéneo, la proporción de alumnado foráneo supera la media estatal en La Rioja, Baleares, Madrid, Murcia, Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana y Navarra. El menor volumen relativo de estudiantes extranjeros corresponde a Extremadura, Galicia o Asturias.

Por otro lado, su presencia es bastante más alta durante la educación obligatoria (11,5 por 100 en primaria y 11,8 en educación secundaria obligatoria[ESO]), que en la educación secundaria superior (5,1 por 100 en el bachillerato y 7,4 en la formación profesional).

Concentración del alumnado extranjero en los centros públicos en determinadas áreas geográficas

La mayor concentración en la red pública del alumnado extranjero vuelve a crecer respecto al curso anterior. Así, en el curso 2007-2008 sigue aumentando la proporción de alumnos extranjeros matriculados en centros públicos por cada 100 alumnos matriculados en educación infantil (9,5 por 100), en primaria (14,2), y en la ESO (13,3 por 100), mientras que su participación en la educación concertada era respectivamente de

3,9 por 100, 5,3 y 6,1 por 100. Además, un 82,7 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, Murcia).

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. La concentración de los colectivos inmigrantes en determinados barrios, conlleva una importante presión sobre sus centros escolares, cuestión que se une a otros factores que refuerzan esta situación, como el nivel sociocultural del entorno, y el derecho de elección de los padres. Parece que tanto las familias inmigrantes como las autóctonas buscan centros educativos donde sus hijos se encuentren con un nivel sociocultural similar al suyo, lo que puede explicar junto a la localización geográfica de los centros, la concentración de inmigrantes. No obstante hay algunos municipios que han puesto en marcha medidas de distribución equilibrada en todos los centros públicos y concertados de la localidad con resultados positivos. Por tanto, se debe garantizar una escolarización equitativa del alumnado con especiales dificultades de aprendizaje o alumnado de origen inmigrante entre todos los centros públicos y concertados.

Los peores rendimientos educativos de alumnos inmigrantes están muy vinculados con su peor situación socioeconómica, pero dicha situación, según el Informe PISA, no explica plenamente sus mayores desventajas educativas. El aprendizaje de otra lengua, sus 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, son sus mayores tasas de abandono escolar temprano, su menor matriculación en las enseñanzas postsecundarias, y su menor participación en el aprendizaje permanente.

Las becas no son el único mecanismo compensatorio para hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, ni siquiera del esfuerzo realizado para favorecer el acceso de todos los ciudadanos a la educación, pero el fuerte incremento de los fondos destinados a becas y ayudas hace patente la relevancia otorgada a esta herramienta. Así, el número de becarios que estaban cursando enseñanzas obligatorias se ha duplicado por dos en los últimos ocho cursos (cuadro III-2), aunque en las post-obligatorias permanece bastante constante. Respecto al importe, se ha multiplicado por algo menos de 6,5 en el primer caso, mientras que en las enseñanzas post-obligatorias se ha duplicado. El aumento en el número de becarios es mayor en educación infantil y en los ciclos formativos de grado medio, mientras que donde el importe más ha crecido es en la educación primaria y en los ciclos formativos de grado medio.

Becas y ayudas al estudio

CUADRO III-2. BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO EN LAS ENSEÑANZAS OBLIGATORIAS Y POST-OBLIGATORIAS

	Número de becarios		Importe (miles de €)	
Tipo de enseñanza	**1999-2000**	**2007-08**	**1999-2000**	**2007-08**
Enseñanzas obligatorias	**725.240**	**1.705.967**	**53.070,9**	**335.109,0**
Educación infantil	46.089	260.653	15.016,0	78.334,2
Educación primaria (1)	452.604	948.018	13.541,6	174.729,2
ESO (1)	203.576	491.109	12.828,7	69.881,5
Educación especial	22.971	5.759	11.684,5	2.955,3
Sin especificar enseñanza		428		9.208,7
Enseñanzas post-obligatorias	**212.821**	**235.175**	**113.881,1**	**243.445,9**
Bachillerato	107.716	108.702	51.325,7	96.616,1
Ciclos formativos grado medio	26.911	51.472	19.401,7	55.358,9
Ciclos formativos grado superior	47.801	53.774	34.947,0	72.794,0
Programas garantía social	11.694	2.864	2.826,2	1.231,2
Otras enseñanzas	16.632	18.134	5.380,5	16.732,8
Sin especificar	2.067	229		712,8

(1) El descenso del importe de becas y ayudas en estos niveles en el curso 2007-2008 se debe al desarrollo de los programas de préstamo/gratuidad de libros de texto en sustitución de las ayudas a la compra de libros.
Fuente: Ministerio de Educación. *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores.* Edición 2010.

La educación infantil

La participación de los niños de 4 años en la educación ha sido establecida como un nuevo nivel de referencia para 2020. La tasa de escolarización a los cuatro años en España en el año 2007 era casi universal (98,1 por 100), lo que nos sitúa por encima de la media de la UE-27 (90,7 por 100) y del objetivo europeo para 2020. También a la edad de tres años, la escolarización es actualmente alta (97,5 por 100)[25], habiendo aumentado 25 puntos porcentuales en una década, de forma que en el curso 2005/06, sólo Bélgica, Francia e Italia tenían unas tasas de escolaridad superiores a esta edad[26]. Además, la tasa neta de escolaridad a los tres años es superior al 90 por 100 en prácticamente todas las comunidades autónomas.

En España, la tasa neta de escolarización en el primer ciclo de educación infantil (0-2 años), aunque en continuo crecimiento en los últimos años, es todavía baja (20 por 100 en el curso 2007-2008). Este valor nos sitúa todavía lejos del objetivo fijado tanto por la Unión Europea, como por el Programa Nacional de Reformas (PNR) para 2010 (30 por 100). Además, existe una gran disparidad territorial en la escolarización de los niños de 0-2 años. Las tasas más elevadas son las del País Vasco (49,8 por 100), Cataluña (33,2), Aragón (30,6), Madrid (35,8) y Navarra (27,3), frente a otras comunidades, como Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura o La Rioja, en las que apenas alcanzan el 6,4 por 100.

Las edades correspondientes a la educación infantil, constituyen un periodo muy sensible para el desarrollo posterior de los niños, y por tanto para sentar las bases de

25. Ministerio de Educación. *Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2010.*
26. Eurydice, *Tackling Social and Cultural Inequalities through Early Childhood Education and Care in Europe, 2009.*

los aprendizajes futuros y prevenir el abandono escolar, pero también para incrementar la equidad de los resultados y las cotas generales de rendimiento, especialmente en entornos familiares desfavorables. Los programas de intervención más efectivos son los de atención temprana, intensivos, centrados en el niño y en centros educativos. En esta etapa, también es importante una alta participación familiar, la educación a los padres, el desarrollo de actividades educativas en casa y las medidas de apoyo familiar.

La regulación de los contenidos educativos concretos no es común en la educación infantil de primer ciclo (0-3 años) en la mayoría de los países europeos, incluida España[27]. Por otro lado, aunque la financiación en esta etapa es un importante factor de equidad, en todos los países, excepto Hungría, las familias cofinancian junto con las Administraciones públicas esta etapa. En España, la gratuidad ha sido únicamente establecida para el segundo ciclo, mientras que, en el primer ciclo, la escolarización se realiza en mayor proporción en centros de carácter privado, aunque existen diferentes ayudas autonómicas.

Tanto en España como en Europa, la oferta de servicios para los niños de 0 a 3 años es insuficiente, especialmente en las áreas rurales. 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 apuntaba el Plan Educa3, que preveía un aumento de la oferta de plazas educativas en el primer ciclo de educación infantil (300.000). Este Plan, sin embargo, no se ha desarrollado hasta el momento de manera significativa, pues la Administración central tan sólo ha firmado tres convenios (Aragón, Galicia y Asturias).

La educación primaria

En el curso 2009-2010 se implanta 5.º y 6.º de primaria, según establece la Ley Orgánica de Educación (LOE). En esta etapa, continúa el aumento de alumnado iniciado hace cuatro años.

En esta etapa comienzan a manifestarse algunos de los problemas relacionados con el fracaso escolar, como las repeticiones de cursos. Así, en torno al 15,7 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 esta etapa (curso 2007-08), se ha incrementado respecto al de 2002-03. Asimismo, éste aumenta conforme se avanza de curso (4,5 por 100 en 2.º, 4,4 por 100 en 4.º y 6 por 100 en 6.º), y en todos los cursos es superior en los centros públicos que en los privados. En consonancia con ello, el porcentaje de alumnado que ha completado este nivel a la edad correspondiente (12 años) ha disminuido un poco (1,7 puntos porcentuales), situándose en el curso 2007/08 en el 83,6 por 100. Además, ya en estas edades, los resultados educativos son más favorables en el caso de las niñas.

27. El carácter educativo de uno y otro ciclo es reconocido por la LOE (art. 14), pero mientras en el 1.º ciclo dicho carácter es recogido por los centros educativos en una propuesta pedagógica, para el 2.º ciclo se establecen unas enseñanzas mínimas (Real Decreto 1630/2006).

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 del censo escolar en educación infantil y primaria de los últimos años, 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 en términos de calidad del sistema educativo: el alto índice de pobreza educativa. Actualmente se han establecido tres umbrales que permiten identificar a la población joven en situación de pobreza o exclusión educativa. En primer lugar, estarían las situaciones más extremas de exclusión, que se refieren a la proporción de jóvenes que no obtiene el título de Graduado en ESO, pues es la titulación mínima exigida formalmente para todos los ciudadanos. En segundo lugar, se encontrarían aquellos alumnos que han abandonado tempranamente el sistema escolar, y que se podrían encuadrar como un colectivo con una vulnerabilidad educativa moderada, pues la capacidad de aprender a aprender es menor entre estos jóvenes. En tercer lugar, se encontrarían aquellos jóvenes que obtienen niveles bajos de rendimiento en competencias básicas (matemáticas, ciencia, y lectura). Esta desventaja educativa pone en riesgo su capacidad para sacar partido de oportunidades de formación que pudieran surgir a lo largo de la vida, destacando, por su importancia, los niveles mínimos en comprensión lectora, pues significa que estos estudiantes tienen serias dificultades para utilizar la lectura como una herramienta efectiva para ampliar sus conocimientos en otras áreas.

Exclusión o pobreza educativa

Según esta clasificación, la vulnerabilidad educativa severa y moderada afecta casi a un tercio de los jóvenes españoles, y uno de cada cuatro tienen importantes carencias cognitivas en competencias básicas. Además, esta situación ha empeorado en los últimos años (cuadro III-1). Una de sus consecuencias más preocupantes es la fractura social entre aquellos que no han adquirido conocimientos y habilidades necesarios para desarrollar tareas complejas o para continuar su formación a lo largo de la vida, y los que sí las han adquirido, que tienden a agrandarse cada vez más. Además, en España existen diferencias territoriales estadísticamente significativas con relación a estos tres umbrales (cuadro III-3).

La pobreza educativa es un problema complejo en el que inciden múltiples factores, tanto externos como internos del sistema educativo, que deben tomarse en consideración conjuntamente para poder adoptar las políticas adecuadas[28]. Entre los factores externos al propio sistema educativo destacan, por su importancia, los ingresos familiares, la estructura familiar, el país de origen

Algunas causas de la pobreza educativa

28. Veáse Informe CES 1/2009, *Sistema educativo y capital humano.*

CUADRO III-3. FRACASO ESCOLAR, ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO Y BAJOS RENDIMIENTOS EDUCATIVOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comunidades autónomas	% alumnado que sale de la ESO sin título de Graduado en Secundaria 2006-07	Abandono educativo temprano (2008)	Probabilidad de situarse en el grupo I y menor en la puntuación de las pruebas PISA Ciencias (2006)	Matemáticas (2003)
Total	**28,6**	**31,9**	**19,6**	**22,7**
Andalucía	34,2	38,5	23,4	..
Aragón	26,7	25,6	12,3	..
Asturias	15,7	19,7	12,4	..
Baleares	34,7	43,2	..	..
Canarias	27,8	34,1	..	..
Cantabria	19,8	22,8	12,5	..
Castilla y León	25,7	26,0	8,8	16,2
Castilla-La Mancha	33,1	38,1	..	..
Cataluña	23,2	33,2	18,7	19,6
Comunidad Valenciana	35,3	33,1	..	..
Extremadura	34,6	33,6	..	..
Galicia	27,2	24,1	14,2	..
Madrid	24,8	26,9	..	..
Murcia	30,2	41,0	..	..
Navarra	17,8	19,2	13,3	..
País Vasco	15,7	14,7	15,7	16,3
La Rioja	28,0	37,2	10,3	

Fuente: Ministerio de Educación.

y el capital sociocultural de los padres. Por tanto, la lucha contra esta situación exige, entre otras muchas cuestiones, conocer dónde se concentran las principales diferentes formas de vulnerabilidad educativa y cuáles son los factores que las provocan. En este sentido, se debe intentar limitar que la concentración de alumnado con necesidades de compensación educativa en los centros escolares, agrave los efectos segregadores que provocan las dinámicas de distribución social del espacio. Pero también reclama que socialmente se admita la importancia de la calidad de vida, y de los estímulos y agentes de socialización no escolares sobre el rendimiento escolar, con el objeto de impulsar políticas públicas más integrales, que apoyen a la infancia, a la adolescencia y a las familias con más riesgo. Es decir, se requiere la actuación de factores institucionales más amplios y unas políticas públicas más integrales[29], que son las que han permitido a otros países del norte de Europa mantener unos mayores rendimientos de sus escolares, y elevar la tasa de movilidad social ascendente.

29. Como por ejemplo la combinación de políticas activas, e incluso una oferta de servicios educativos y sociales que facilite la conciliación de la vida familiar y laboral.

Alta incidencia del fracaso escolar: alumnado sin título de Graduado en ESO

El porcentaje de alumnos que sale de la ESO sin la obtención del Graduado es especialmente elevado en España (28,6 por 100 en el curso 2007-08[30]), y se ha mantenido bastante constante desde la primera promoción de graduados en ESO en el curso 1999-2000 (alrededor del 30 por 100). No obstante, hay que señalar que parte de este alumnado puede estar matriculado en anteriores cursos y obtener la graduación a una edad superior, dado que un 42,3 por 100 del alumnado acumula los retrasos antes de 4.º de la ESO. Este problema es mayor en el caso de los varones (35,3 por 100) que en el de las mujeres (21,6 por 100).

Altas tasas de abandono escolar temprano

La falta de continuidad en los estudios tras la educación obligatoria se sitúa en España en un nivel comparativamente alto, pues continúa teniendo en 2008 uno de los porcentajes de abandono escolar temprano más elevados de la UE-27 (32 por 100), llegando a duplicar la media europea. En España, esta alta tasa está muy afectada por la elevada proporción de alumnos que no obtiene la titulación de la enseñanza obligatoria, pues la opción mayoritaria de los jóvenes españoles que se han graduado en ESO es seguir estudiando. Además, este problema ha aumentado en España 2,3 puntos porcentuales desde el año 1998, frente a la tendencia descendente en Europa.

Un problema adicional es que, mientras que antes de la crisis este grupo accedía al mercado de trabajo con relativa facilidad, siendo éste incluso un factor de impulso para el abandono de los estudios, ahora es más difícil para ellos encontrar empleo, lo que ha determinado, entre otras cosas, un aumento de los que no estudian ni trabajan[31]. Esta situación es realmente preocupante desde el punto de vista de la formación del capital humano, dada la importancia del primer empleo como determinante de los recorridos laborales, especialmente en ausencia de cualificaciones educativas postobligatorias.

Altas proporciones de jóvenes con bajos rendimientos en competencias básicas: ciencias, matemáticas y lengua

Finalmente, en un momento en el que el conocimiento científico y tecnológico se reconoce como un factor de crecimiento de las economías más avanzadas, la situación de los jóvenes con bajos rendimientos en matemáticas y ciencias en España es preocupante. Más grave aún es que una cuarta parte de jóvenes españoles no superen los niveles mínimos en comprensión lectora, y que la evolución a este respecto en lugar de mejorar haya empeorado en los últimos años (cuadro III-1).

30. Ministerio de Educación, *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores 2010.*
31. Véase capítulo II.

Condiciones de enseñanza y aprendizaje en la educación secundaria

Aunque el fracaso educativo está claramente vinculado con el contexto socioeconómico y cultural, y por tanto con situaciones en las que el margen de la política educativa para mejorar estos resultados, aunque existente[32] es limitado, todos los estudios apuntan que la mejora de los resultados educativos pasa inexcusablemente por mejorar la calidad del profesorado. Las conclusiones del estudio de la OCDE sobre las condiciones de enseñanza y aprendizaje en la educación secundaria (TALIS) en España (recuadro III-4), pueden contribuir a orientar las políticas destinadas a mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje en la educación secundaria obligatoria.

RECUADRO III-4. PRINCIPALES CONCLUSIONES SOBRE LA SITUACIÓN DE ESPAÑA RESPECTO A LAS CONDICIONES DE ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

Profesores y centros de educación secundaria

- Un tercio de los profesores españoles de ESO tiene más de 50 años.
- Hay más profesoras que profesores, pero menos directoras.
- La enseñanza es una profesión estable en España y en los países TALIS.
- En España y en los países europeos hay unos 21 alumnos por clase.
- El apoyo administrativo al profesorado es en España similar a la media OCDE, pero el pedagógico es inferior.
- La opinión de los directores sobre el absentismo y la puntualidad de sus profesores varía mucho de unos países a otros. En España dicha opinión no es buena.
- La autonomía de directores y centros con respecto al profesorado es muy escasa en España.

Formación y desarrollo profesional del profesorado

- Todos los profesores españoles han participado en actividades de formación en los 18 meses anteriores al estudio.
- El número de días dedicados a la formación en España es superior a la media TALIS, sin embargo, un elevado número de directores ve insuficiente la preparación pedagógica de sus profesores.
- La mayoría de los profesores en España (y en TALIS) no costea su formación, pero los cursos gratuitos no son el único modo de estimular la formación del profesorado.
- La orientación y la formación que reciben los nuevos profesores al iniciar su trabajo en el aula, son muy escasas en España.
- Los profesores piensan que la investigación y los cursos para nuevas titulaciones tienen una gran repercusión en su trabajo pero es escasa la participación en estas actividades.

32. Veáse Informe CES 1/2009, *Sistema educativo y capital humano.*

RECUADRO III-4. PRINCIPALES CONCLUSIONES SOBRE LA SITUACIÓN DE ESPAÑA RESPECTO A LAS CONDICIONES DE ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA *(Cont.)*

Las opiniones y actitudes del profesorado y la mejora de la práctica de la enseñanza

- Los profesores se inclinan más por considerar su trabajo como apoyo y guía del aprendizaje que como transmisión de información, pero son más frecuentes entre los profesores las actividades docentes estructuradas para la clase en conjunto, que el trabajo adaptado a las necesidades individuales de los alumnos.
- En España es elevado el "intercambio de ideas" entre profesores, pero es muy escasa la "colaboración profesional".
- En general, los profesores dedican la mayor parte del tiempo de clase a enseñar, pero también dedican un tiempo elevado a mantener el orden y a las tareas administrativas.
- El tiempo efectivo dedicado a la enseñanza en España es similar a la media TALIS, pero el clima de la clase es el menos favorable de los países participantes.
- El profesorado español se encuentra satisfecho con su trabajo, pero considera que su eficacia es escasa.

La evaluación del profesorado y del centro y su repercusión en el trabajo docente

- En España e Italia la mitad de los profesores no son evaluados.
- En España, el criterio más destacado para evaluar al profesorado es el de los resultados de los alumnos.
- Administraciones y profesores hacen un uso escaso de la evaluación del profesorado.

El liderazgo escolar

- La puntuación obtenida por los directores españoles en liderazgo administrativo es inferior a la media y en liderazgo pedagógico es la más baja del estudio.

Fuente: Ministerio de Educación. Instituto de Evaluación. *Estudio internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje (TALIS)*. Informe Español, 2009.

La formación post-obligatoria: bachillerato y formación profesional

Según el calendario de aplicación de la LOE, en el curso 2009-20010 se implanta el segundo curso del nuevo bachillerato, cuya estructura y enseñanzas mínimas, fueron establecidas el año 2007.

Por segundo año consecutivo, sube el alumnado matriculado en las enseñanzas post-obligatorias (4,4 por 100), después de 15 de bajadas. Una mejora que no se explica por razones demográficas, ya que el alumnado matriculado en la ESO ha vuelto a bajar levemente (0,1 por 100). La menor empleabilidad de los que carecen de formación postobligatoria desde el inicio de la crisis, junto con algunas medidas de reforma de la formación profesio-

Sube el alumnado matriculado en las enseñanzas post-obligatorias

nal puestas en marcha, son algunos elementos que pueden estar influyendo en la prolongación de los estudios después de la escolaridad obligatoria. A pesar de este cambio de tendencia, en comparación con la Unión Europea, el número de jóvenes graduados en España en este nivel de enseñanza sigue siendo reducido, por la alta incidencia del fracaso escolar y del abandono prematuro de los estudios. España, con un 60 por 100 de los jóvenes que posee dicho nivel en 2008, se sitúa a 25 puntos porcentuales del objetivo europeo establecido para 2010, pero también lejos del objetivo más modesto establecido por el PNR (80 por 100). Además, España no sólo continúa siendo el tercer país, después de Malta y Portugal, con peor puntuación en este indicador, sino que es el país donde más ha empeorado la situación respecto al año 2000 (con un descenso de 9 puntos porcentuales).

Todas las medidas que contribuyan a reducir el fracaso y el abandono escolar temprano, repercutirán de forma favorable en el aumento del número de jóvenes graduados en estas enseñanzas. En este sentido, en el año 2008 se aprobó el Plan para la reducción del abandono escolar a la mitad en 2012. Dicho Plan preveía el seguimiento y evaluación de sus resultados, en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación, pero no se conocen datos sobre su efectividad. Sin embargo, hay que destacar el éxito de una de las medidas propuestas, la dirigida a aumentar la oferta de plazas en Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI), pues en el último año el alumnado de estos cursos ha aumentado un 31 por 100. Sin embargo, se desconocen los datos sobre el grado de cobertura de los PCPI sobre el alumnado que sufre fracaso escolar, y habrá que ver en los próximos cursos cómo se produce la transición desde estos programas hacia la FP de grado medio.

Prioridades europeas en educación y formación profesional

Dentro del denominado proceso de Copenhague, este año se ha establecido un marco general[33] en el que se han fijado las principales prioridades en educación y formación profesionales, y las bases para implantar los principales instrumentos de cooperación al respecto (recuadro III-5): la creación del Sistema Europeo de Transferencia de Créditos[34] y el establecimiento de un Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad[35]. Además, se considera que estos dos instrumentos tienen un importante impacto sobre estos estudios, pues aumentan su relevancia para el mercado de trabajo, y mejoran la imagen y el atractivo de la FP. Por ello, en el caso español sería deseable que el ritmo de avance fuera más rápido que el mantenido hasta este momento. Más aún si se tiene en cuenta que dicho Marco propone unas fechas de inicio en su aplicación (2012 y 2011 respectivamente).

33. Conclusiones del Consejo sobre las futuras prioridades de una cooperación reforzada europea en materia de educación y formación profesionales.

34. Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009 relativa a la creación del Sistema Europeo de Créditos para la Educación y Formación Profesionales (ECVET).

35. Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009 sobre el establecimiento de un Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales.

RECUADRO III-5. FUTURAS PRIORIDADES EN MATERIA DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONALES

Implantar instrumentos y dispositivos de cooperación sobre educación y formación profesionales (EFP)

- Crear sistemas y marcos nacionales de cualificaciones basados en los resultados del aprendizaje, que sean coherentes con el Marco Europeo de Cualificaciones.
- Poner en marcha el futuro Sistema Europeo de Transferencia de Créditos en la EFP, junto con el futuro Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en EFP, con el fin de reforzar la confianza recíproca.

Mejorar la calidad y el atractivo de los sistemas de educación y formación profesionales

Fomentar el atractivo de la EFP entre todos los grupos destinatarios	• Fomentar la EFP entre los alumnos, los padres, los adultos. • Garantizar el acceso sin discriminaciones a la EFP, y tener en cuenta las necesidades de las personas y grupos con riesgo de exclusión[36]. • Facilitar el acceso a la información y a los servicios permanentes de orientación y asesoramiento. • Facilitar aquellos itinerarios para poder avanzar desde un nivel de cualificación a otro, mejorando los vínculos entre formación general, EFP, enseñanza superior y aprendizaje de adultos.
Fomento de la excelencia y la calidad de los sistemas de EFP	• Crear procedimientos de garantía de la calidad para dar cumplimiento a la futura recomendación sobre el Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad. • Aumentar la inversión en formación inicial y formación continua. • Mejorar los sistemas estadísticos y los datos sobre EFP. • Favorecer la innovación y la creatividad en la EFP. Impulsar el aprendizaje de idiomas. • Mejorar la permeabilidad y la continuidad de los itinerarios entre la EFP.

Desarrollar los vínculos entre la educación y formación profesionales y el mercado laboral

- Seguir elaborando mecanismos de prospección que identifiquen futuros déficit de cualificaciones de mano de obra y que respondan a las futuras necesidades de cualificaciones y competencias (tanto a nivel cuantitativo como cualitativo).
- Garantizar una buena participación de los interlocutores sociales y de los agentes económicos en la definición y ejecución de las políticas de EFP.
- Mejorar los servicios de orientación y asesoramiento con el fin de facilitar la transición del aprendizaje al empleo.
- Reforzar los mecanismos, incluidos los de carácter financiero (tanto públicos como privados) destinados a la promoción de la formación de adultos.
- Aumentar la movilidad de las personas en formación profesional. Potenciar el papel de la enseñanza superior en la EFP y mejorar la integración en el mercado laboral.

Reforzar las formas de cooperación europea

- Garantizar la integración y la visibilidad de la EFP dentro de las prioridades del futuro marco estratégico de cooperación europea en el sector de la educación y la formación.
- Consolidar los intercambios y la cooperación con los terceros países y organizaciones internacionales.

36. En particular los jóvenes que abandonan prematuramente la escuela y las personas con bajo nivel de cualificaciones y las personas con discapacidades.

La matrícula de bachillerato y formación profesional se va equilibrando

El importante avance de la matriculación en estudios de FP desde 2006, y especialmente en los últimos dos cursos (6,2 y 7,8 por 100), ha ido equilibrando la matrícula de bachillerato y FP. Respecto al año anterior, los avances más importante se producen en FP a distancia (15 por 100), pero también ha sido positiva la evolución de la FP presencial, tanto de grado medio (4,7 por 100), como de grado superior (5,3 por 100). A pesar del aumento registrado, la participación de los jóvenes españoles en la formación profesional reglada (FPR) es todavía bastante más baja (43,4 por 100) que la existente para la UE-27 (51,5 por 100) en 2007. Sólo Chipre, Grecia y Portugal, Irlanda, Reino Unido y cuatro países de Europa del Este tienen proporciones inferiores. Sin embargo, el porcentaje de españoles titulados en Bachillerato (45 por 100) es ligeramente superior a la de la UE-19 (43 por 100).

La principal medida puesta en marcha para la reforma de la FP en 2009, ha sido 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[37]. Esta regulación es fundamental tanto para lograr una señalización correcta en el mercado laboral del capital humano que poseen los individuos, como para estimular la extensión del aprendizaje a lo largo de la vida (ALV), en particular para los colectivos poco cualificados "formalmente" pero con una experiencia profesional dilatada. Además, está previsto que las primeras convocatorias nacionales para estas acreditaciones se centren en sectores con alta demanda en el futuro inmediato: los empleos relacionados con el sistema de autonomía personal y atención a la dependencia, la educación infantil, y el sector de las energías renovables. Sin embargo, el reconocimiento del aprendizaje informal[38], sigue siendo un reto para hacer efectivo el ALV, sobre todo si se tiene en cuenta la importancia numérica que está adquiriendo este tipo de aprendizaje, que en España ya se asemeja al del aprendizaje formal y no formal[39].

Reforma de la FP

Por otro lado, este año también se ha agilizado la elaboración de nuevos títulos de FP de grado medio y superior, al establecerse los elementos básicos y enseñanzas mínimas de cuatro nuevos títulos de FP de grado medio[40] y otros cuatro de FP de grado superior[41].

37. Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral. Para más información véase CES, *Revista CAUCES,* núm. 10 (noticias España).
38. No se proporciona en un centro de formación, no conduce necesariamente a un título y no está estructurado. Se puede producir paralelamente a otras actividades de aprendizaje y puede ser fortuito o intencional.
39. Según datos de la Encuesta sobre la Participación de la Población Adulta en las Actividades de Aprendizaje (EADA), algo más de uno de cada cuatro adultos españoles (26,3 por 100) ha participado en el denominado aprendizaje informal.
40. Real Decreto 1631/2009, Real Decreto 1632/2009, Real Decreto 1633/2009 y Real Decreto 1634/2009.
41. Real Decreto 1629/2009, Real Decreto 1630/2009, Real Decreto 1254/2009 y Real Decreto 1255/2009.

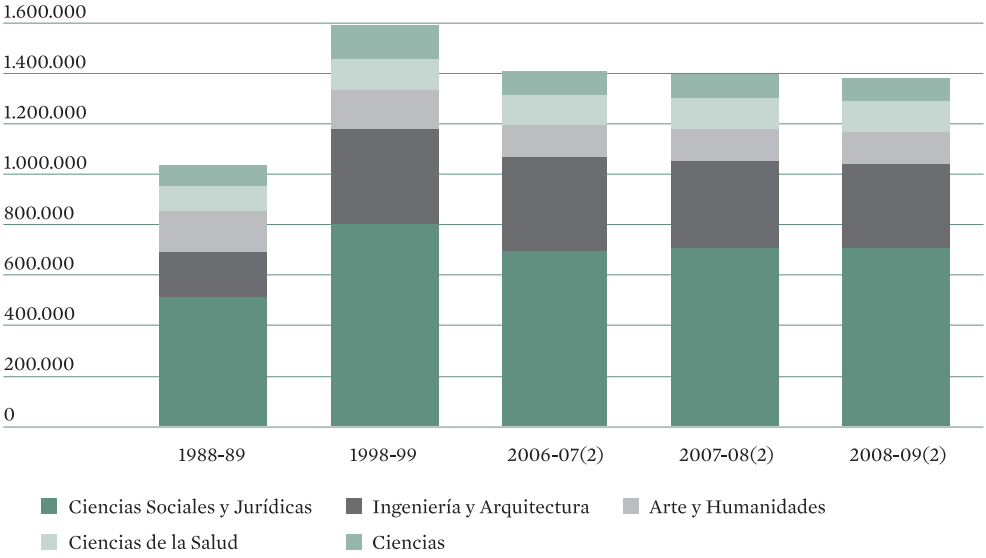
2.2.2. El sistema educativo universitario

Alta proporción de graduados universitarios, menor en carreras científicas y tecnológicas

España cuenta con una alta proporción de jóvenes que han terminado estudios superiores (39,8 por 100), alcanzando en 2008 el objetivo establecido en el nuevo marco estratégico de educación y formación 2020.

Sin embargo, parece difícil que tanto Europa como España, puedan aumentar el porcentaje de graduados en carreras científicas y tecnológicas hasta el 15 por 100 para 2010, pues actualmente (2007) cuentan 13,4 y 11,2 por 100 respectivamente. El número de graduados en el último año en España ha decrecido 3,6 por 100 y la evolución del alumnado matriculado en estas carreras lleva un descenso anual del 0,7 por 100 entre el año 2000 y 2007. Esta situación, junto al incremento de la disminución de la población joven a partir de 2010, nos situará en una posición menos competitiva respecto a las economías emergentes, en las que el crecimiento de los graduados es especialmente rápido. Además, la distribución del alumnado matriculado por ramas de estudio sigue una estructura similar a la de cursos anteriores (gráfico III-4): Ciencias Sociales y Jurídicas (50,9 por 100), Ingeniería y Arquitectura (24,5 por 100), Ciencias de la Salud (9,2 por 100), Artes y Humanidades (9 por 100) y Ciencias (6,4 por 100). Asimismo, aunque las mujeres son mayoría tanto en las universidades españolas como europeas, hay más hombres que mujeres graduadas en Matemáticas, Ciencia y Tecnología —MST— (31,9 por 100 en la UE-27 y 29,9 por 100 en España).

GRÁFICO III-4. ALUMNADO UNIVERSITARIO POR RAMAS DE ENSEÑANZA (1), 1988-89 A 2008/09



(1) Se han adaptado las ramas de enseñanzas de 1.º y 2.º ciclo a las de Grado. (2) Datos provisionales.
Fuente: Ministerio de Educación. *Datos y cifras del Sistema Universitario Español. Curso 2009/2010.*

El sistema universitario español en el Espacio Europeo de Educación Superior

Según el Comunicado de la VI Cumbre Ministerial del Proceso de Bolonia, en España, a pesar de cierto retraso en el inicio de la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), se han producido avances positivos durante los dos últimos años, habiendo completado aproximadamente un 80 por 100 del mismo, en la línea de países como Francia o Alemania. 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, como la Convención de Reconocimiento de Lisboa[42] o el suplemento al título, pero también hay que señalar el retraso en el desarrollo del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES), pues hasta octubre de 2009 no se ha constituido el Comité encargado de diseñar dicho Marco, el cual debería estar en pleno funcionamiento en el año 2010. Los ejes prioritarios para la próxima década en educación superior, tal como expresa el comunicado de los ministros, serán impulsar la cohesión social, la formación continua, el aprendizaje centrado en el estudiante y la movilidad.

Entre el año 2008 y 2009 se han verificado 1.275 grados universitarios adaptados al EEES. Si se compara el número total de grados verificados con la oferta de titulaciones de primer y segundo ciclo que había en el curso 2007-08, se han adaptado el 47,8 por 100 de las titulaciones, aunque el grado de adaptación ha sido desigual en las diferentes ramas: Ciencias de la Salud (86,1 por 100), Artes y Humanidades (62,9 por 100), Ciencias (52,3 por 100), Ciencias Sociales y Jurídicas (50 por 100) e Ingeniería y Arquitectura (26,4 por 100). En el curso 2009-10 el 50 por 100 de los estudiantes que se han matriculado en primer curso en las universidades públicas lo han hecho en titulaciones adaptadas ya al EEES. La oferta total de másteres también ha crecido en estos años. En el curso 2008-09 se ofertaron 1.736 másteres diferentes, habiéndose verificado éste 1.639, tanto por la vía normal como por el procedimiento abreviado. En el año 2009 se han verificado[43] 1.235 doctorados.

Por otro lado, con el fin de modernizar e internacionalizar el sistema universitario español para aumentar su competencia internacional, se han puesto en marcha los Programas "Estrategia Universidad 2015" y "Campus Excelencia Internacional". Sin embargo, en 2009 ninguna universidad española, según los dos principales *ranking* internacionales sobre la calidad de las universidades[44], se encuentra entre las 100 mejores.

42. Es un sistema de defensa del titulado que obliga a la universidad que rechaza una homologación a argumentarlo.

43. El Real Decreto 1393/2007, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, requiere que los programas de doctorado sean también verificados. Este nuevo requisito permitirá disponer de información real sobre estos programas.

44. 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.

Continúa el descenso en la demanda de estudios universitarios

En el curso 2009-10 en las universidades españolas coexisten diferentes niveles formativos: estudios de primer y segundo ciclo, estudios de grado (que ya llevan impartiéndose dos años), másteres oficiales (que llevan ya cuatro cursos en funcionamiento) y programas de doctorado[45].

En el curso 2008-09 había 1.504.276 estudiantes: 1.358.875 estudiantes de primer y segundo ciclo, 18.353 estudiantes de grado, 49.799 estudiantes de máster oficiales[46] y 77.249 estudiantes de doctorado, de los que 5.987 cursaron doctorados adaptados a las directrices del EEES. Continuando con la tendencia que se inició a finales de la década pasada, el número de matriculados en primer y segundo ciclo en el último curso descendió un 0,9 por 100, caída algo menor a la que se está produciendo entre los jóvenes de 18 y 24 años (2 por 100), pues la tasa neta de escolarización en ese tramo de edad es similar a la de otros cursos (23,8 por 100). Los estudiantes de máster oficiales, sin embargo, han seguido una importante tendencia de crecimiento desde que se implantaron en el curso 2006/07, siendo el aumento en el curso 2008-09 de un 50 por 100 respecto al curso anterior. La evolución del alumnado de doctorado fue ligeramente negativa (0,5 por 100), frente a los ligeros crecimientos de los últimos cursos.

La presencia de las mujeres es mayoritaria en todos los niveles de formación universitaria, siendo su participación más intensa entre los graduados (61 por 100) que entre los matriculados (54,2 por 100), gracias a sus mejores resultados académicos, pero continúa la diferenciación en el tipo de estudios elegidos. También sigue aumentando la edad media del alumnado matriculado en la universidad (actualmente el 16,6 por 100 tienen más de 30 años)[47]. Sin embargo, por efecto de la crisis, este curso ha aumentado el número de universitarios que no compaginan estudios y trabajo.

El número total de estudiantes universitarios extranjeros ha aumentado un 15,8 por 100 respecto al curso anterior, situándose en 65.581 alumnos. El peso total de los estudiantes extranjeros en el sistema universitario español es del 4,4 por 100, aunque su presencia va en aumento conforme se eleva el nivel de formación universitaria[48]. Además, el 70 por 100 se reparten entre dos ramas estudio Ciencias Sociales y Jurídicas (48,1 por 100) e Ingeniería y Arquitectura (22,4 por 100). En España, al igual que en la mayoría de los países europeos, se ha producido un aumento del porcentaje de alumnado extranjero universitario desde el año 2000, aunque la situación de partida es in-

45. Tanto los regulados por el Real Decreto 778/1998 como los nuevos doctorados regulados por el RD 56/2005 y 1393/2007.

46. Los datos del Ministerio no establecen diferenciación entre los másteres anteriores o posteriores a la adaptación EEES.

47. Del total de estudiantes que acceden a la universidad el 86,3 por 100 lo hace a través de las pruebas de acceso a la universidad, el 7,2 por 100 a través de formación profesional, el 3,4 por 100 por ser mayores de 25 años y el 3,1 por 100 por bachillerato.

48. Un 2,7 por 100 en 1.º y 2.º ciclo; 3,6 por 100 en grados; 22,9 por 100 en másteres y el 22 por 100 en doctorado.

ferior (1,4 por 100) a la de la UE-27 (5 por 100) y el progreso menor (en 2007, España 3,4 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 junto a Reino Unido, entre los únicos con un porcentaje inferior al 1,5 por 100[49]. España, aunque siempre en unos niveles inferiores, se encuentra entre los países[50] que tienen más estudiantes extranjeros en sus respectivos países, que los que estudian fuera.

Finalmente, la falta de datos actualizados sobre la oferta, la demanda y la matrícula de nuevo ingreso, así como de los resultados académicos no permite concluir nada diferente a lo dicho en la memoria anterior respecto tanto a la necesidad de redimensionamiento de las universidades públicas presenciales españolas, como de reducir la tasa de abandono y de mejorar los tiempos medios de graduación de los estudiantes.

Uno de los principales debates en los sistemas universitarios gira en torno a los mecanismos de financiación que garantizan mayor equidad en el sistema. La discusión se establece en torno a la participación relativa de fondos públicos y de precios pagados por el usuario. La tendencia mayoritaria en Europa ha sido pasar de un modelo básicamente sustentado con fondos públicos, donde las tasas tienen un peso pequeño, a un sistema mixto, en el que la elevación de las aportaciones privadas se combina con sistemas de ayuda. Ahora bien, para que el sistema español consiguiera una mayor equidad en el acceso necesitaría previamente que el gasto público en ayudas y becas se alineara con la media de gasto de la OCDE, y que el sistema mixto se introdujera de forma simultánea a un sistema de ayudas y becas eficiente.

Financiación y becas y ayudas al estudio

La AGE concede diferentes tipos de becas y ayudas a los estudiantes de educación superior. El mayor núcleo son las becas generales de estudio. La segunda partida en importancia son las becas de movilidad temporal tanto nacional (Séneca) como internacional (Erasmus). Otro tipo de becas son las que se conceden en los últimos cursos, bien para colaborar en los departamentos universitarios, bien para realizar prácticas en empresas. Finalmente, otras ayudas son las establecidas para el postgrado[51] y los préstamos renta, que se conceden a los estudiantes para la realización de un máster oficial (cuadro III-4).

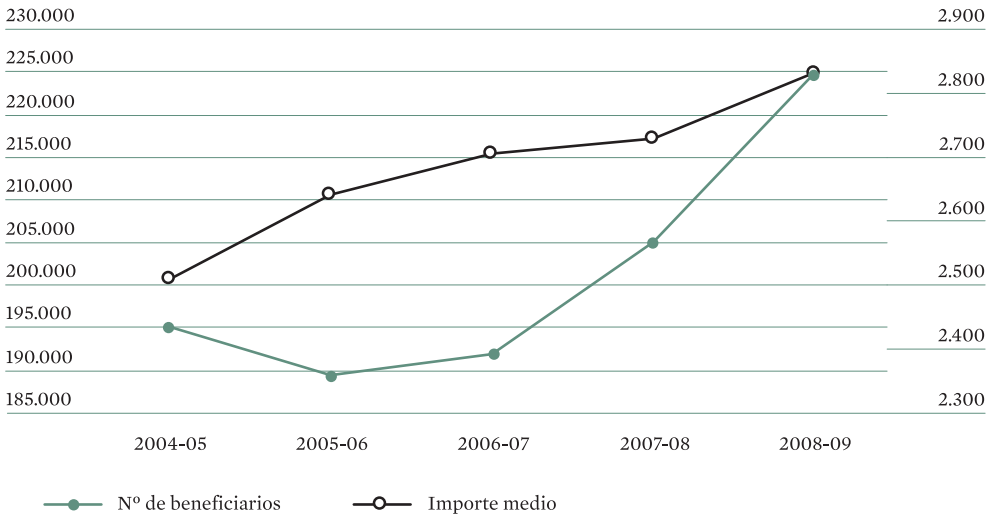
Según datos del Ministerio[52], en el curso 2008-09 en las universidades presenciales, el porcentaje de estudiantes de primer y segundo ciclo, grado y máster que se benefician de alguna beca y/o ayuda general es el 17,8 por 100. El 6,5 por 100 de los estudiantes se

49. Comisión Europea, *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training based on indicators and benchmarks*. Commission Staff Working Document (November 2009) SEC (2009) 1616 final.
50. Junto a Bélgica, Francia, Alemania, Austria, Suecia y Reino Unido.
51. Principalmente son becas de movilidad temporal para estudiantes de doctorado o de máster.
52. Ministerio de Educación. *Datos y cifras del Sistema Universitario Español. Curso 2009/2010*

CUADRO III-4. BECAS Y AYUDAS ESTATALES EN EDUCACIÓN SUPERIOR. CURSO 2008-09 (1)

Tipología de becas	Número de beneficiarios	Importe total (Mill. €)
Total	**(2)**	**913,5**
Becas Generales de estudio	354.638	751,2
Convocatoria de inicio	37169	116,1
Convocatoria general	210.706	498,2
Convocatoria de movilidad	23.464	105,2
Bonificación de matrícula a familias numerosas	83.299	31,7
Becas y ayudas para últimos cursos	3.972	14,3
Becas Séneca	2.073	8,4
Becas Erasmus	28.124	55,9
Becas para titulados universitarios	1.041	4,5
Ayudas Postgrado	1.546	4,8
Préstamos Renta	4.877	74,3

GRÁFICO III-5. EVOLUCIÓN DE LAS BECAS GENERALES DE ESTUDIO (3) (4)



(1) Datos provisionales. (2) Un estudiante puede ser beneficiario de varias becas y ayudas en el mismo curso académico. (3) No incluida la bonificación de matrícula a familias numerosas (4) Becas concedidas en primera resolución.
Fuente: Ministerio de Educación. *Datos y cifras del Sistema Universitario Español. Curso 2009/2010.*

benefician de matrícula gratuita por pertenecer a familia numerosa, y la proporción de los que disfrutan de un préstamo renta es el 9,8 por 100.

Desde el curso 2004-05 hasta el curso 2008-09, el número de beneficiarios de becas generales para el estudio se ha incrementado un 15,2 por 100 y el importe total concedido en este tipo de becas ha crecido un 30 por 100 en este periodo (gráfico III-5).

A pesar de este avance, España todavía se sitúa muy por debajo de la media de la OCDE[53] en cuanto a gasto en becas y ayudas respecto al PIB, pues, en el año 2006, la media de la OCDE se sitúa en el 0,27 por 100 del PIB y España en el 0,08 por 100.

El crecimiento en el número de beneficiarios e importe, además, ha ido acompañado por el cambio legislativo que se produjo en el año 2005[54] por el que las becas para cursar estudios reglados se convierten en un derecho del estudiante, quedando excluidas del régimen general de concurrencia competitiva para la concesión de subvenciones. En este sentido, este curso se han establecido[55] los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio del Ministerio de Educación. Además, esta normativa crea dos nuevas modalidades de becas dirigidas a incentivar la permanencia en los estudios de los alumnos con mayor riesgo de abandonarlos por motivos económicos: la beca salario para alumnos universitarios y la beca de mantenimiento para jóvenes en riesgo de abandonar el sistema educativo sin ningún título.

2.3. APRENDIZAJE PERMANENTE: CAPACITACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO

Según los resultados de la Encuesta realizada por Eurostat[56] con la finalidad de efectuar un seguimiento de las actividades de aprendizaje a lo largo de la vida de la población adulta (EADA), 3 de cada 10 adultos españoles han realizado algún tipo de actividad de formación durante el último año. Esta proporción aunque cercana al promedio de la UE-27, sólo es inferior en Hungría, Grecia, Polonia e Italia; y todavía se encuentra muy alejada de los países nórdicos o de Reino Unido[57]. Tanto en España como en Europa, un número muy significativo de personas (69 y 64 por 100) no ha participado en ninguna actividad educativa o formativa en los últimos 12 meses. Además, casi la mitad de los adultos europeos y 6 de cada diez españoles, no sólo no ha participado, sino que además no quiere hacerlo. En España, los principales motivos por los que estas personas no han querido realizar ningún tipo de actividad formativa son la falta de tiempo por motivos familiares (22 por 100), problemas de edad o salud (13,8 por 100) o que no lo necesitan para el trabajo (11 por 100). Tan sólo el 8,4 por 100 de los adultos españoles y el 12 por 100 de la media de los ciudadanos de la Unión Europea no han participado en ninguna actividad formativa, pero sí desearían haberlo hecho. Para estos últimos, los principales obstáculos que han impedido su

53. OCDE, *Education at a Glance*, 2009.

54. Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de Reformas para el impulso a la productividad.

55. Real Decreto 922/2009, de 29 de mayo, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio del Ministerio de Educación para el curso 2009-2010.

56. *Adult Education Survey* es una encuesta desarrollada conjuntamente por Eurostat y los países miembros con la finalidad de efectuar un seguimiento de las actividades aprendizaje a lo largo de la vida. En España, la EADA, realizada en 2007 por el INE, supone la implantación en España del proyecto europeo Adult Education Survey.

57. Véase CES, *Revista CAUCES,* núm. 11, págs. 48-68.

participación, tanto en la Unión Europea como en España, han sido: la falta de tiempo por responsabilidades familiares y la incompatibilidad entre el horario del trabajo y el de la formación.

En toda Europa, incluida España, la mayoría de las personas que participan en el ALV, lo hacen en actividades de educación y formación no formal, que en su mayor parte están relacionadas con la actividad profesional. En España, la participación de la población adulta en el aprendizaje no formal es algo menor que en el resto de Europa, y también la relacionada con el trabajo.

En todos los países de la Unión Europea, las mujeres, los jóvenes, los ocupados y las personas con mayor nivel educativo son los que más participan en el aprendizaje permanente. Pero en los países en los que la participación en el aprendizaje permanente de la población adulta es más elevada, las diferencias de género son menores, y la participación de las personas de más de 55 años, también es comparativamente superior. Por tanto, es de esperar que un mayor impulso al ALV en España repercuta en una mayor participación de las personas que menos implicadas están en el aprendizaje, y que además, tienen más probabilidad de ser excluidos laboral y socialmente.

La equidad en el aprendizaje permanente

Por otro lado, en España, algo más de uno de cada cuatro adultos españoles (26,3 por 100) ha participado en el denominado aprendizaje informal. La importancia numérica que está adquiriendo este tipo de aprendizaje en España, que ya se asemeja al del aprendizaje formal y no formal, convierte el reconocimiento de estos aprendizajes en un reto para hacer efectivo el ALV. Los más jóvenes, los empleados y los que tienen estudios de grado superior y universitarios son los que con más frecuencia han utilizado esta forma de aprendizaje, y los medios más habituales utilizados han sido el material impreso (59,0 por 100), el ordenador (53,5 por 100), aprender de un familiar o amigo (38,9 por 100) o los medios audiovisuales (24,9 por 100).

El aprendizaje con medios electrónicos (*e-learning*) forma cada vez más una parte importante del aprendizaje, por lo que la competencia digital se está convirtiendo rápidamente en una parte cada vez más importante para el desarrollo personal, laboral y social, y por tanto en un elemento importante en términos de inclusión social. Pero en el contexto del aprendizaje permanente, el uso de las TIC no significa sólo la capacidad de usar las tecnologías, sino sobre todo de transformar la información en conocimiento.

El aprendizaje con medios electronicos y las capacidades digitales de jóvenes y adultos

El interés por las TIC y la percepción de su utilidad inciden en el uso de las mismas, y este uso a su vez determina en gran medida el nivel de competencias digitales. En España, el interés por las TIC, no es muy alto. Así, aquellos adultos que han obtenido formación o conocimientos TIC en una institución de educación formal alcanzaban en 2007

una proporción algo inferior en España (20 por 100) que en la UE-15 (22 por 100). En relación al uso de las TIC, tampoco la situación es buena[58]. Así, por ejemplo, la proporción de usuarios que han utilizado un buscador informático para encontrar información es inferior en España (55 por 100) que en la UE-15 (61 por 100). Además, como ya se destacó en la Memoria del año pasado, 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, y aunque la tendencia es hacia un mayor uso, las diferencias por nivel educativo y edad no se estrechan. Además, el cambio generacional es el que en mayor medida determina la brecha digital de género, pues a la edad de 15 años chicas y chicos utilizan ordenadores e Internet en proporciones similares, tienen las mismas preferencias y capacidades en ciencia y tecnología, pero a medida que se hacen adultos, se amplían las diferencias de género.

Además, según la EADA, en España, las personas con menor participación en el aprendizaje informal, son los que utilizan menos el ordenador como método de aprendizaje. Asimismo, hay que destacar la brecha digital en el uso del ordenador como método de aprendizaje informal, pues es el medio cuya utilización presenta más variabilidad en función de la edad y el nivel educativo. Así, mientras siete de cada diez personas con estudios superiores lo utilizan como medio de aprendizaje, su uso se reduce a tres de cada diez personas con pocos estudios o a dos de cada diez personas de más de 65 años.

En el ámbito educativo, la proporción de personas que en 2009 utilizaron el ordenador para el aprendizaje se encuentra entre el 11 y el 25 por 100 en la mayor parte de los países europeos, mientras en España se superaba ligeramente el 7 por 100 (proporción mucho más marcada en el ciclo de educación superior que en los de educación secundaria, o primaria y ESO en todos los casos)[59]. Sin embargo, prácticamente todos los centros de educación primaria, secundaria y formación profesional de España tienen conexión a Internet (99,5 por 100). El número de alumnos por ordenador destinado a tareas de enseñanza fue de 6,1 en el curso 2007-2008, aunque la dotación de TIC varían por comunidades autónomas. Ahora bien su utilización aún es poco frecuente en los centros educativos españoles, de forma que sólo el 4,9 por 100 de los alumnos utilizan ordenador y únicamente el 3,9 por 100 usan internet en el aula a diario. Además, un 28,5 por 100 de profesores nunca usa las TIC en las aulas, mientras que un 26,4 por 100 lo hace semanalmente, sobre todo como apoyo a la exposición oral[60].

Las TIC en las aulas

58. Eurostat, *Information Society Statistics.*

59. *Indicadores y datos de las tecnologías de la información y comunicación en la educación en Europa y en España* (Ministerio de Educación, Instituto de Tecnologías Educativas, febrero 2010).

60. Ministerio de Educación. *Estadística de la sociedad de la información y la comunicación en los centros educativos no universitarios para 2007-2008.*

Para mejorar esta situación, este año el Ministerio de Educación ha puesto en marcha el Proyecto Escuela 2.0, cuyos principales objetivos son: dotar de recursos TIC a los alumnos y los centros, garantizar la conectividad a Internet y la interconectividad dentro del aula, y asegurar la formación del profesorado para que los incorporen en su práctica docente. Los objetivos iniciales de este Proyecto son conseguir una dotación de un portátil para 400.000 alumnos y 20.000 profesores, y la digitalización de 14.400 aulas.

3. Vivienda y cohesión social

Al igual que en los países del sur de Europa, la política de vivienda en España ha estado caracterizada por su debilidad en el conjunto del gasto en protección social, por una mayor concentración en prestaciones monetarias que en servicios de vivienda, por una clara apuesta por la propiedad como régimen de tenencia, tanto de la vivienda libre como protegida, y por el carácter residual de la intervención pública respecto al fomento del alquiler. Además, existe una diferenciación clara del mercado de vivienda social y libre, rigiéndose las políticas públicas de forma diferente en ambos mercados. En este mercado denominado "dualista" existen dificultades para pasar de un tipo de mercado a otro, aunque las necesidades residenciales cambien, ya sea por las transformaciones que se producen en el ciclo de vida de los hogares, o por un cambio en sus necesidades y recursos.

La combinación de estas políticas a lo largo de los años ha ido produciendo un parque residencial caracterizado por una preponderancia clara de la propiedad, un escaso mercado libre de alquiler, una oferta de vivienda social en propiedad pequeña, y en alquiler casi inexistente. Además, la vivienda es la principal oportunidad de ahorro e inversión de los hogares españoles, de ahí la importante proporción de viviendas no principales en el total del parque, y la elevada ratio de viviendas familiares por hogar (cuadro III-5). 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.

CUADRO III-5. POBLACIÓN, HOGARES Y ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL PARQUE DE VIVIENDAS, 1981-2008

	1981		1991		2001		2007		2008	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Población, hogares y viviendas										
Población de hecho (1)	37.726.260		39.433.942		40.847.371		45.200.737		46.745.807	
Número de hogares (2)	10.660.900		11.852.075		14.187.169		16.116.200		16.580.500	
Viviendas familiares (3)	14.726.726		17.206.363		20.823.369		24.495.844		25.129.207	
Viviendas principales por 1.000 habitantes	276		298		349		371		358	
Viviendas principales por cada hogar	0,98		0,99		1,01		1,04		1,01	
Viviendas familiares por cada hogar	1,38		1,45		1,47		1,52		1,52	
Ratio viviendas principales/no principales	2,43		2,15		2,18		2,17		2,0	
Viviendas familiares según uso (3)										
Viviendas principales	10.430.895	70,8	11.736.376	68,2	14.270.656	68,5	16.776.722	68,5	16.747.294	66,6
Viviendas no principales	4.295.964	29,2	5.469.987	31,8	6.552.713	31,5	7.719.122	31,5	8.381.913	33,4
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	..	..	70.733		334.600	1,6	..	..		
Viviendas principales según régimen de tenencia (3)										
Viviendas principales en propiedad	7.629.659	73,1	9.166.124	78,1	11.550.278	80,9	14.621.334	87,2	14.153.496	84,5
Viviendas principales en alquiler	2.168.661	20,8	1.757.469	15,0	1.615.911	11,3	1.881.402	11,2	2.208.539	13,2
Otras formas de viviendas principales	632.575	6,1	901.256	7,7	1.104.467	7,7	273.986	1,6	385.259	2,3

Fuente: INE, Censos de Población y Vivienda, 1981,1991 y 2001. Años 2007 y 2008: (1) INE, Padrón municipal (2) INE; Encuesta Condiciones de Vida. (3) Ministerio de Vivienda. Estimación del parque de viviendas.

3.1. EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN RESIDENCIAL Y DEL ACCESO A LA VIVIENDA

Situación del mercado de la vivienda en propiedad

El ajuste del mercado de la vivienda en propiedad en 2009, se caracteriza respecto a la oferta porque su exceso sigue marcando el ajuste en la actividad residencial, que sigue presionando a la baja sobre los precios de venta de la vivienda nueva y usada. En relación con la demanda, los indicadores utilizados indican una ligera contención en la caída de la misma. A pesar de ello, la crisis financiera y económica siguen provocando una disminución en el número de las compraventas de viviendas, una desaceleración en su financiación y una mayor morosidad.

El descenso de las compras y la sobreoferta de viviendas existente han actuado a la baja sobre los precios de venta, pero visto lo que ocurre en otros países que han registrado crecimientos muy fuertes en los precios de vivienda en el último ciclo expansivo[61], parece que el ajuste del mercado inmobiliario en España todavía se está produciendo más por vía de la caída de las ventas que de los precios.

Continúa el ajuste del mercado de la vivienda en 2009: disminución del precio de la vivienda, aunque menor que en otros ciclos

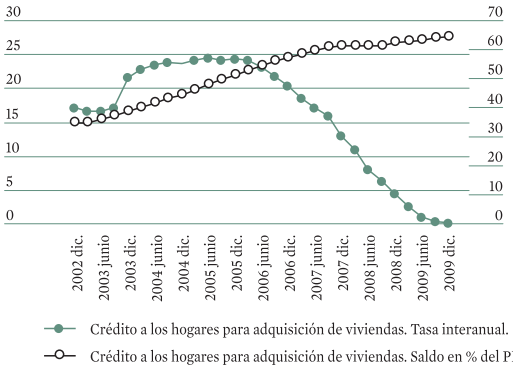
Tanto las estadísticas del Ministerio de Vivienda como las del INE, muestran que el precio medio de la vivienda libre disminuyó en 2009 cerca de un 7 por 100 en términos interanuales, situándose (1.919 €/m^2) a niveles similares a 2006. Este descenso es por ahora de menor tamaño y duración que en los ciclos inmobiliarios pasados, a pesar de que en la última fase expansiva, el aumento de los precios y el volumen de edificación residencial ha sido mayor y más prolongada que en los otro ciclos.

En el año 2009 la recesión económica continúa empujando la caída de la demanda de viviendas. El efecto de la crisis sobre el empleo, la disminución de la renta disponible de los hogares, junto al impacto que la crisis financiera ha tenido en la restricción del crédito y en el endurecimiento de los criterios por parte de las entidades financieras, ha producido una clara retracción de la demanda. Este retroceso se refleja en el descenso de las ventas (gráfico III-8), en el crédito al comprador (gráfico III-6), y en el precio de las viviendas. Pero también, el fin de las expectativas de aumento de los precios de la vivienda o incluso la perspectiva de una reducción mayor, dado el todavía importante *stock* de viviendas sin vender (gráfico III-9), no sólo está disminuyendo de forma importante su atractivo como bien de inversión, sino que posiblemente está haciendo postergar las decisiones de compra de una vivienda, a pesar de que este

Continúa el retroceso de la demanda de viviendas

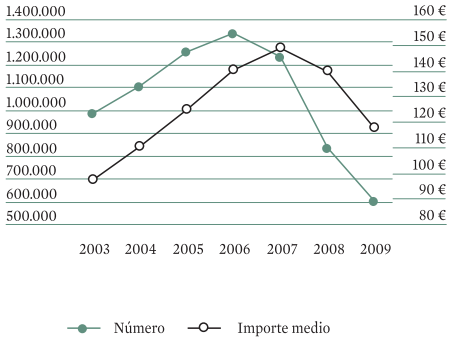
61. En términos reales las bajadas de los precios en 2008 han sido en Irlanda (23 por 100), Reino Unido (18 por 100), y EEUU (13 por 100). BBVA. *Situación inmobiliaria,* junio de 2009.

GRÁFICO III-6. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO A LOS HOGARES PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDAS, 2002-2009



Fuente: Banco de España, *Indicadores del Mercado de la vivienda.*

GRÁFICO III-7. NÚMERO E IMPORTE MEDIO DE LAS HIPOTECAS, 2003-2009 (Importe en miles de €)



Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística.* Febrero de 2009.

GRÁFICO III-8. COMPRAVENTAS DE VIVIENDA, 2004-2009

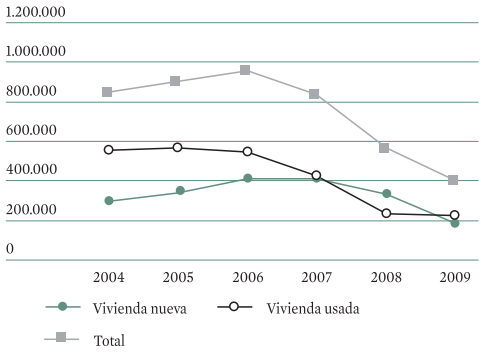
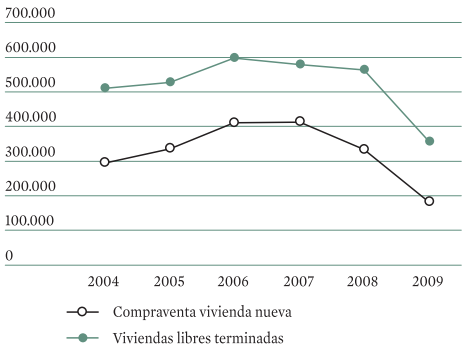


GRÁFICO III-9. SOBREOFERTA DE VIVIENDA NUEVA, 2004-2009



Fuente: Ministerio de Vivienda, *Estadística de vivienda libre y transacciones inmobiliarias.*

año el grado de esfuerzo teórico que deben realizar los hogares para acceder a una vivienda en propiedad es menor (cuadro III-6). Como consecuencia, la nueva oferta de viviendas sigue retrocediendo este año, y continua el descenso de la obra ejecutada [62].

62. Véase capítulo I.

CUADRO III-6. EVOLUCIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA, 1996-2009

		Indicadores de accesibilidad			
Años	Ocupados (CNE 95) variación interanual (1)	Tasa de paro juvenil, 20-29 años (2)	Precio de la vivienda/RBD por hogar (3)	Esfuerzo teórico anual sin deducciones (4)	Esfuerzo teórico anual con deducciones (5)
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
2009	–1.211	26,2	6,9	35,9	29,0

(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 m^2.
construidos (basado en los datos del Ministerio de Vivienda) dividido por la renta bruta estimada del hogar mediano (véase Boletín Económico del BE, mayo 2005, págs. 65-71).
(4) (5)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*.

Mejora del esfuerzo de acceso a la vivienda

El descenso de los precios de la vivienda y la bajada de los tipos hipotecarios han mejorado el grado de esfuerzo teórico que deben realizar los hogares para acceder a una vivienda en propiedad (cuadro III-6), aunque, parece que la mejora de este esfuerzo es menor en España que en otros países que también han sufrido un desplome inmobiliario, como por ejemplo Estados Unidos[63]. Para que esta mejora de la accesibilidad, necesaria para una reactivación de la demanda potencial, sea efectiva, precisará de otros factores, como la continuidad en las reducciones del precio de la vivienda, una mejora de la evolución financiera y del empleo, o del traslado de las últimas bajadas del Euribor a los contratos hipotecarios.

63. País donde para adquirir una vivienda se necesitan hoy 3,5 veces los ingresos familiares brutos de un año, frente a los cinco años que se necesitaban en el pico del mercado, en 2006". BBVA, *Situación inmobiliaria*, diciembre 2009.

Dificultades en la financiación de la vivienda

El impacto que la crisis económica y financiera han producido este año ha sido un descenso en el ritmo de crecimiento del crédito al comprador de vivienda (gráfico III-6) y en el número de hipotecas, amortiguando el efecto beneficioso de la bajada de los tipos de interés y del descenso de los precios (gráfico III-7). Además, el endurecimiento sustancial de las condiciones de financiación puede estar favoreciendo 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 está produciendo un impacto importante en el impago del crédito. Así, los créditos dudosos a los hogares para adquisición de vivienda con garantía hipotecaria[64], en diciembre de 2009, fueron del 2,89 por 100, en comparación con el 2,38 por 100 de diciembre de 2008. Como consecuencia, se constata un aumento de las ejecuciones hipotecarias. El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) contabilizó un total de 114.000 ejecuciones hipotecarias en 2009, lo que supuso un 48,5 por 100 más que el total de 58.688 registradas en 2008, y se prevé un aumento de estos procedimientos judiciales en 2010, hasta alcanzar los 180.000.

Ante este severo escenario económico y financiero, el Gobierno ya estableció el año pasado una serie de medidas que pretendían apoyar las familias hipotecadas con dificultades económicas[65], cuya efectividad se desconoce en la mayor parte de los casos, al no haberse divulgado apenas información sobre el número de beneficiarios acogidos a las mismas. Solamente se sabe que la moratoria de hipoteca ha beneficiado a 11.796 personas, y la línea del Instituto de Crédito Oficial (ICO) para vivienda a 553 individuos.

Por otro lado, con objeto de proteger al consumidor, recientemente se ha regulado[66] la actuación de empresas que, careciendo de la condición de entidades de crédito[67], realizan actividades de concesión de créditos y préstamos hipotecarios. La misma

64. Se contempla la acepción amplia de tasa de morosidad, es decir créditos dudosos sobre el total. Ésta 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.

65. Moratoria temporal parcial en la obligación del pago de las cuotas hipotecarias y la ampliación del plazo de los préstamos hipotecarios concedidos, sin coste alguno, beneficios fiscales a aquellas familias que estén soportando créditos hipotecarios, ampliación del plazo para materializar el saldo de la cuenta ahorro vivienda, y de los plazos para vender la vivienda habitual cuando previamente se haya adquirido otra.

66. Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la Contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito.

67. Por tanto no sujetas a la supervisión del Banco de España ni a la regulación específica en materia de subrogación y modificación de préstamos hipotecarios, ni en materia de transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios.

norma, a cuyo contenido se hará referencia en el apartado de consumo, establece las obligaciones que han de cumplir los servicios de intermediación del crédito, en gran auge en los últimos años.

La diversidad de fuentes sobre compraventa de viviendas, al arrojar diferentes resultados, impiden una cuantificación exacta sobre las ventas de viviendas. Aun así, en el año 2009 continúa el descenso de las ventas, aunque en contraposición al año pasado, esta caída es mucho más acusada en el caso de las viviendas nuevas, que en el de las usadas. Así, vuelve a ser mayor la proporción de ventas de viviendas usadas (55 por 100) sobre el total de ventas, situación que refleja la mayor sensibilidad a los cambios del ciclo de la vivienda del mercado de la vivienda usada. Por otro lado, se ha incrementado la dificultad para vender una casa, como muestra el incremento del periodo medio de posesión de la vivienda objeto de transmisión, lo que implica una menor liquidez de la misma, haya sido ésta comprada como bien de uso o de inversión, siendo esta situación especialmente perjudicial para aquellos hogares que tienen que cambiar de vivienda por cambios en sus necesidades y recursos económicos, o por la transformación en el ciclo vital del hogar.

Continúan retrocediendo las ventas

La diferencia entre las viviendas terminadas en cada año y las ventas de viviendas de nueva construcción vendidas en el mismo periodo, pese a ser una aproximación primaria al excedente de viviendas terminadas y no vendidas, muestra que en España sigue existiendo un importante exceso de oferta.

La sobreoferta de vivienda nueva sigue en niveles elevados, aunque crece a un ritmo menor

Más importante que la falta de acuerdo sobre su volumen exacto[68], es el desconocimiento sobre su localización y uso, pues ello impide no sólo estimar una duración real sobre el ajuste del sector, sino que limitan la eficacia de cualquier actuación pública sobre el mismo. Por eso, 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 vivienda, y por tanto, estimar cuántas de estas viviendas se comprarán para satisfacer las necesidades residenciales de los ciudadanos, cuántas podrán ser absorbidas por una demanda de segunda residencia o por motivos no residenciales[69], y cuántas simplemente quedarán vacías y nunca serán hogares.

68. No existe una cuantificación exacta del *stock* de viviendas sin vender, dada la no coincidencia de los datos según las fuentes utilizadas tanto respecto a oferta de vivienda nueva terminada, como a la compraventa de vivienda nueva. Véase Memoria CES 2008.

69. 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.

Situación del mercado de la vivienda en alquiler

Las condiciones laborales y financieras de la crisis, pueden estar haciendo mella en el mercado de la vivienda en propiedad, pues existe una mayor inseguridad en la percepción de rentas, una menor proporción de préstamos y una mayor reticencia de las entidades a conceder hipotecas. Además, los escasos recursos patrimoniales previos y las mayores dificultades laborales de la población joven y de origen extranjero, pueden contribuir a una mayor demanda de una vivienda en alquiler.

En este contexto, una variable que ha venido ganando interés es el precio de alquiler de viviendas. Sin embargo, dicho análisis se ve limitado por la falta de fuentes oficiales de datos. La Sociedad Pública de Alquiler y otras instituciones[70], muestran que el precio medio de la vivienda en alquiler en España ha descendido en 2009 y que se trata de un descenso generalizado. Estos descensos en los precios, que producen una mejora en el esfuerzo que representa vivir de alquiler[71], junto a la posible mayor debilidad del mercado de la vivienda en propiedad, pueden ayudar a aumentar la demanda de esta opción de tenencia de la vivienda. Además, por el lado de la oferta, al ser menores los descensos del precio en alquiler que los producidos en los precios de la vivienda en venta, aumenta la rentabilidad del alquiler, lo que, junto al descenso de las ventas, puede contribuir a que los propietarios saquen al mercado viviendas que compraron por motivos no residenciales. Sin embargo, la demanda de vivienda en alquiler es difícil de cambiar mientras que la cuota media de alquiler sea más cara que la del préstamo hipotecario. En España, el pago de la cuota mensual del alquiler resulta más alta que la del préstamo hipotecario (2,16 por 100)[72]. Esta situación se agrava especialmente en Navarra, Comunidad Valenciana y Murcia; mientras que en La Rioja, Asturias, Madrid y Cantabria, el vivir en alquiler sí puede compensar económicamente al ciudadano.

Además, desde las Administraciones públicas[73] se han desarrollado diferentes medidas de fomento del alquiler que también han podido ayudar a engrosar este mercado. Las estadísticas al respecto, muestran una ligera tendencia de aumento de esta forma de tenencia de la vivienda, aunque sigue siendo minoritaria. En el año 2008, a pesar de la ligera mejoría, sólo el 11,4 por 100 de los hogares españoles vive en alquiler[74], y éste representa tan sólo el 13,2 por 100 del parque inmobiliario (2.208.539 viviendas).

70. Sociedad Pública de Alquiler e Idealista.com y *Evolución del precio de la vivienda en alquiler, 2009.* IESE Business School. Universidad de Navarra y Fotocasa.es. *La vivienda en alquiler en el año 2009.* El uso de estos datos tienen importantes limitaciones, pues sus muestras son pequeñas y no suficientemente representativas.

71. Una aproximación a dicho esfuerzo vendría dada por el índice de accesibilidad a la vivienda en alquiler, elaborado a partir del cociente entre el coste de alquiler anual (calculado a partir de los costes para alquiler implícitos en la rentabilidad bruta por alquiler que publica el Banco de España) y la renta familia. Véase BBVA, *Situación inmobiliaria*, junio de 2009.

72. UGT, *Situación de la vivienda en España*, 3.er trimestre de 2009, a partir de datos del Ministerio de Vivienda y Sociedad Pública de Alquiler. Datos a 31 de diciembre de 2009.

73. Para mayor detalle sobre la evolución del sector de la construcción, véase capítulo I.3.2.3 de esta Memoria.

74. INE, *Encuesta Condiciones de Vida*, 2008.

Sobre el balance de algunas medidas de fomento del alquiler sobre las que existen datos, hay que señalar que en el Plan 2005-2008, las ayudas para los inquilinos han superado los objetivos iniciales en un 222 por 100, alcanzando a un total de 92.527 personas, cifra que es superior al número de actuaciones previstas en el Plan 2009-2012 (70.000). Sin embargo, el grado de cumplimiento de las ayudas a propietarios para alquilar ha sido del 59 por 100 sobre los objetivos previstos. Por otro lado, la Renta Básica de Emancipación ha llegado a 167.472 hogares jóvenes desde su creación hasta diciembre de 2009 y la Sociedad Pública de Alquiler ha suscrito 12.884 contratos de arrendamientos desde enero 2006.

Por otro lado, una de las necesidades detectadas en este mercado ha sido la de fortalecer la seguridad jurídica de las partes, pero también mejorar y agilizar los procesos de desahucio, con el objetivo de fomentar con ello el incremento de la oferta en el mercado del alquiler[75]. Esta situación podría mejorar con la aprobación este año de la Ley 19/2009 de Medidas de fomento y agilización procesal del alquiler, que modifica la Ley de Enjuiciamiento civil en diversos artículos, con el fin de agilizar procesos como el de desahucio[76], pero también con objeto de aumentar la oferta de alquiler. Modifica asimismo la Ley de Arrendamientos urbanos, ampliando los supuestos en que no procede la prórroga obligatoria del contrato, que se extiende a aquellos casos en que el arrendador tenga necesidad de ocupar la vivienda para sus familiares en primer grado[77].

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 vivienda de protección oficial (VPO) en el total del parque inmobiliario español se mantiene alrededor del 12 por 100 desde el año 2001, situándose en 2008 en 2.776.037 viviendas[78] (11 por 100). La distribución de este parque no es homogénea territorialmente, destacando la mayor proporción de VPO en Navarra (19,3 por 100), Asturias (15,7 por 100) y País Vasco (16,1 por 100) y, la menor en Baleares (4,6 por 100), Canarias (5,8 por 100), Galicia (7 por 100) o Cataluña (7,6 por 100). Esta variabilidad obedece a causas muy diversas que sería conveniente analizar, para ver si reflejan el grado de

Vivienda protegida en propiedad

75. Según la Sociedad de Tasación existen en España 2 millones de viviendas vacías que no se alquilan por miedo a los impagos.

76. Se someten al mismo régimen jurídico los procesos de desahucio por falta de pago de rentas o cantidades debidas y los procesos de desahucio por expiración legal o contractual del plazo del arrendamiento. Se amplía también el ámbito del juicio verbal para que puedan sustanciarse por este procedimiento las reclamaciones de rentas derivadas del arrendamiento cuando no se acumulan al desahucio. En varios supuestos se reducen plazos y se eliminan trámites no sustanciales que hasta ahora dilataban en exceso la conclusión del proceso.

77. Siempre que así se haya hecho constar expresamente en el contrato para evitar fraudes y preservar la necesaria seguridad jurídica.

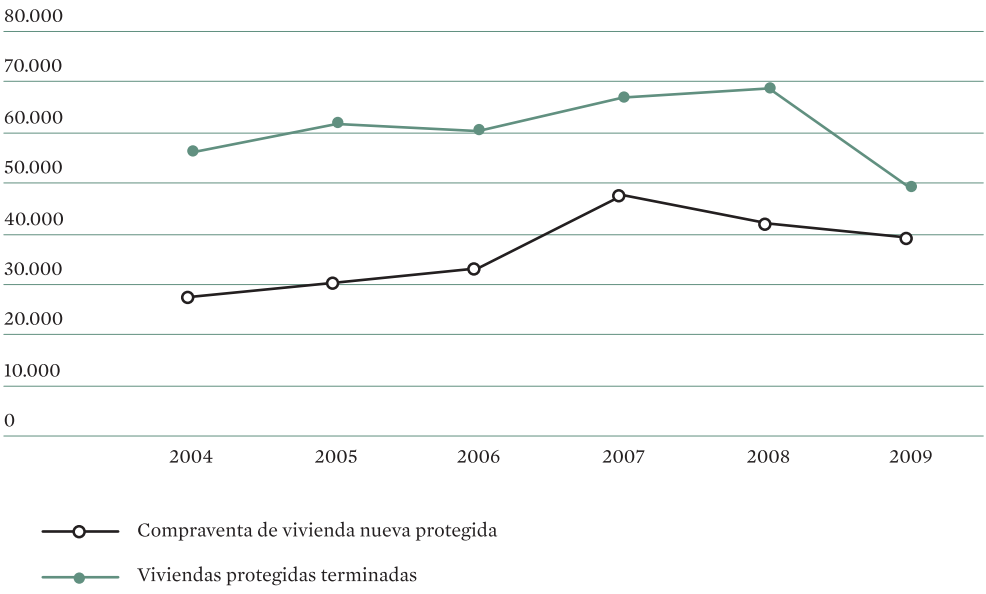
78. Ministerio de Vivienda, *Estimación del parque de viviendas*.

cobertura sobre las necesidades de este tipo de vivienda que tiene la población en los diferentes territorios, o responder a otras causas.

Hay que destacar que la mayoría de estas viviendas protegidas son destinadas a la venta, pues España se caracteriza por ser uno de los países europeos con más bajo patrimonio de vivienda social en alquiler (1 por 100). El Plan de Viviendas 2005-2008 contempla esta opción, pero sólo el 16 por 100 del total de actuaciones realizadas de construcción de vivienda nueva fueron destinadas al alquiler, lo que supuso un grado de cumplimiento sobre los objetivos iniciales del 27 por 100. Además, aunque el nuevo Plan 2009-2012 ha previsto triplicar la construcción de viviendas para alquiler (95.000 frente a 30.666), éstas siguen suponiendo tan sólo un 26 por 100 del total de actuaciones. La exigua oferta existente y el impacto de la crisis económica sobre las familias pueden aumentar la insuficiencia de este parque, sobre todo dada la actual falta de adecuación de la vivienda protegida en propiedad para satisfacer las necesidades residenciales de muchos ciudadanos. Muestra de ello es la existencia de un parque de viviendas protegidas sin vender, ya que los elevados precios de la vivienda protegida en propiedad pueden ser inasequibles para algunos sectores de la población especialmente vulnerables y/o con limitaciones financieras (gráfico III-10). Actualmente los precios de la VPO (1.112 €/m²) equivalen a algo más del

Vivienda protegida en alquiler

GRÁFICO III-10. ESTIMACIÓN DE LA SOBREOFERTA DE VIVIENDA PROTEGIDA NUEVA, 2004-2009



Fuente: Ministerio de Vivienda. *Estadísticas precios y transacciones inmobiliarias*.

GRÁFICO III-11. EVOLUCIÓN EN LA INICIACIÓN DE VIVIENDAS LIBRES Y PROTEGIDAS, 1997-2009

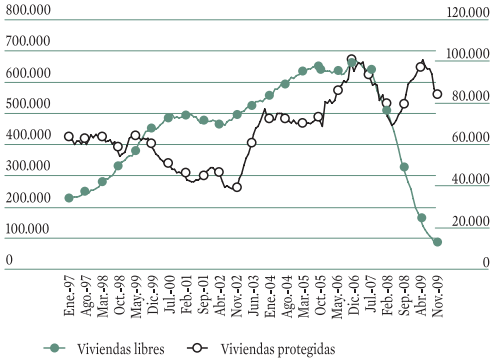
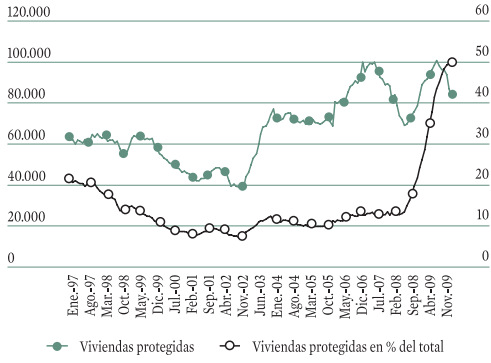


GRÁFICO III-12. EVOLUCIÓN EN LA INICIACIÓN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS Y DEL % DE VIVIENDAS PROTEGIDAS SOBRE EL TOTAL DE VIVIENDAS INICIADAS, 1997-2009



Fuente: Banco de España, *Síntesis de Indicadores*.

58 por 100 de los de mercado (1.919 €/m²)[79]. Extremadura y Castilla-La Mancha fueron las comunidades autónomas donde se acercaron más los precios de las VPO a los del mercado (92,2 y 80,6 por 100), mientras que los precios de las VPO del País Vasco y Madrid fueron los más alejados de los precios de mercado (43,4 y 45 por 100).

A pesar de la sobreoferta de VPO existente, la evolución de este mercado muestra que a partir de junio de 2008 el ritmo de iniciación aumenta hasta alcanzar un nuevo máximo de 100.000 viviendas en junio 2009 (gráfico III-11). El incremento de la participación de las viviendas protegidas dentro del total de iniciadas en el trienio 2007-09 (gráfico III-12), ha sido enorme como consecuencia del importante descenso de las viviendas iniciadas libres. Además, el grado de cobertura de objetivos ha sido significativo en el caso de las viviendas destinadas a la venta durante el Plan 2005-2008 (66, 3 por 100), y sigue constituyendo una figura relevante en el nuevo Plan.

Aumenta el ritmo de iniciación de VPO

Sin embargo, aunque continúa la disminución en el volumen de ventas de VPO, ésta ha sido menor en 2009 (–6 por 100) que el año precedente (–12,5 por 100). Además, las ventas de VPO en 2009 supusieron el 22 por 100 del total de ventas de viviendas nuevas en España, frente al 12, 6 por 100 del año pasado.

En España, aunque se ha edificado en demasía no se ha solucionado el problema del acceso a la vivienda a un gran número de familias. Con objeto de aliviar esta situación, este año se ha aprobado el Real Decreto 1961/2009[80] por el que se prorrogan durante un

79. Ministerio de Vivienda. *Estadísticas precios.*

80. Real Decreto 1961/2009, de 18 de diciembre, por el que se introducen nuevas medidas transitorias en el Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012.

año las medidas transitorias del Plan estatal de vivienda y rehabilitación (PEVR) 2009-2012 destinadas a facilitar la conversión del *stock* de vivienda libre en viviendas protegidas y usadas, y a ampliar los requisitos de renta para acceder a una VPO[81]. También introduce algunas novedades con el objeto de ampliar el *stock* de vivienda protegida en propiedad y alquiler. Así, se establece la posibilidad de que no sólo sean los promotores los que puedan solicitar la conversión de viviendas libres en protegidas sino cualquier persona física o jurídica que sea propietaria de una vivienda sin vender; se implanta la posibilidad de subrogación en los préstamos convenidos por los promotores por parte de las personas jurídicas, y se crea la opción de poner en arrendamiento viviendas protegidas destinadas inicialmente para venta, pero que no hubiesen sido vendidas.

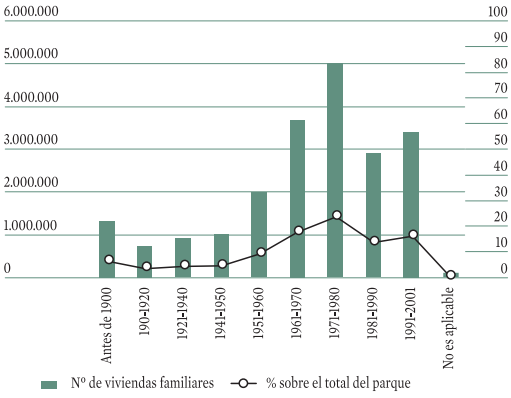
La rehabilitación de las viviendas existentes

Las necesidades de rehabilitación se derivan fundamentalmente de la antigüedad del parque de viviendas, pero también del estado de habitabilidad y adecuación de las mismas. La antigüedad del parque de viviendas en España no es muy alta (gráfico III-13). Según el último Censo de Población y Vivienda de 2001, cerca del 28 por 100 del parque fue construido antes de 1960 (5.931.401 viviendas) y un 41 por 100 entre los años 60 y 70, situación que posiblemente haya mejorado por el importante volumen de nueva construcción de viviendas entre 2001 y 2008 (4.182.653). Por otro lado, como se verá a continuación, aunque la calidad del parque de viviendas en España es aceptable en términos comparados, dada la importante renovación del mismo en las últimas décadas, todavía uno de cada cuatro hogares tienen algún problema relacionado con la habitabilidad de su vivienda. Finalmente, la eficiencia energética del parque de viviendas en su conjunto viene marcada por la antigüedad del parque y por el uso de materiales que contribuyan a aumentarla tanto en la producción como en la rehabilitación de las mismas. En este sentido hay que destacar, que 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.

Hasta el momento en España el sector de la edificación se ha caracterizado por un volumen importante de construcción de vivienda nueva y una escasa actividad de rehabilitación (gráfico III-14), produciéndose, al menos desde el año 2001, más demoliciones de viviendas que las que se han rehabilitado. Sin embargo, este año se produce un ligero crecimiento de los visados de reforma y ampliación, debido en gran parte a la sobreoferta de vivienda nueva en el mercado, la incertidumbre laboral, la disminución del precio de las viviendas, y al impulso a la misma a través de diferentes medidas.

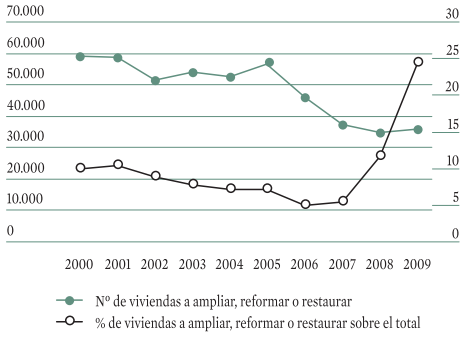
81. La posibilidad de vender como usadas las viviendas libres con licencia de primera ocupación, certificado final de obras o cédula de habitabilidad anterior al 24 de diciembre de 2009; la posibilidad de calificar como protegidas, para venta o alquiler, aquellas viviendas libres con licencia de obras anterior al 1 de septiembre de 2009 que cumplan las características propias de las viviendas protegidas del PEOR; y la ampliación durante el próximo año la posibilidad para las familias con una renta anual máxima de 7 veces el IPREM de adquirir una vivienda protegida de precio concertado.

GRÁFICO III-13. ANTIGÜEDAD DEL PARQUE DE VIVIENDAS EN ESPAÑA, 2001



Fuente: Censo de Población y Vivienda de 2001.

GRÁFICO III-14. VISADOS DE DIRECCIÓN DE OBRA PARA AMPLIACIÓN Y/O REFORMA DE EDIFICIOS, 2000-2009



Fuente: Ministerio de Fomento. Visados de dirección de obra de los colegios de arquitectos técnicos.

La rehabilitación se está convirtiendo en uno de los ejes estratégicos de la política de la vivienda en España. La rehabilitación del parque de viviendas ya edificado mejora la habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética de las viviendas ya construidas, lo que posiblemente reduzca los elevados gastos vinculados al uso del hogar y contribuya a un mayor grado de sostenibilidad de las mismas, mejorando con ello la calidad ambiental del entorno en el que se ubican. También, 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.

El Gobierno, a través del Ministerio de Vivienda, está llevando a cabo dos importantes líneas de actuación para el fomento y el desarrollo de la rehabilitación de viviendas y espacios urbanos. La primera es la asignación de 110 millones de euros del Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo que se dedicarán a este fin. La segunda, las medidas incluidas en el PEVR 2009-2012. La rehabilitación se convierte en uno de los ejes estratégicos del nuevo plan, suponiendo un 47 por 100 de las actuaciones previstas (470.000), la mayoría correspondientes al programa Renove para la rehabilitación energética de los edificios (400.000 actuaciones)[82]. El resto de actuaciones (70.000) están destinadas a la rehabilitación aislada de edificios y viviendas, y para la rehabilitación integral y renovación en barrios

82. A este respecto, la aprobación este año de la Ley para aumentar la eficiencia energética de los edificios es importante para favorecer la eficacia de dicho plan.

degradados, centros históricos, centros urbanos y municipios rurales. En el anterior Plan de Vivienda 2005-2008, la rehabilitación supuso el 35 por 100 de las actuaciones realizadas, y ha tenido un grado de cumplimiento del 146, 9 por 100 sobre los objetivos iniciales.

Gastos relacionados con la vivienda

En España, según la Encuesta de Condiciones de Vida, los gastos medios de la vivienda por hogar (296 euros mensuales[83]) son más del doble en el caso de alquiler a precio de mercado (599 euros), que si la vivienda es en propiedad (278 euros), aunque la subida de estos gastos desde 2004 ha sido mayor en el caso de la propiedad (39 por 100) que en el alquiler (28 por 100).

Según el Informe sobre la situación social en la Unión Europea[84], los gastos de alojamiento en España suponen el 16 por 100 del ingreso disponible, proporción similar a los países mediterráneos, exceptuando Grecia, y algo inferior a la UE-25 (21 por 100). El peso de los gastos sobre el ingreso varía en función del régimen de tenencia en el sentido antes mencionado (cuadro III-7), y este patrón es similar en todos los países mediterráneos, aunque en España en el caso del alquiler es superior (38 por 100), y especialmente para quienes viven en este régimen en áreas urbanas (42 por 100). Sin embargo, la importancia de los diferentes componentes del coste del alojamiento varía considerablemente en Europa, reflejando los diferentes modelos de tenencia de la vivienda y la diferente tipología de Estados de Bienestar. En los países mediterráneos, los costes de la hipoteca y de la renta del alquiler suman aproximadamente entre el 16 y 21 por 100 de los costes totales, lo que representa aproximadamente un 6 por 100 del ingreso disponible. En todos estos países, los costes del alojamiento son mayores entre los que declaran tener importantes cargas financieras y entre los que expresan tener dificultades para hacer frente a gastos imprevistos, aunque en España, las diferencias en el peso de los costes de alojamiento según si tienen o no cargas financieras son menores, y más bajas, que en el resto de los países mediterráneos.

En toda Europa, los gastos de alojamiento tienden a representar una proporción mayor de los ingresos disponibles para aquellos que viven solos, que entre los que comparten la vivienda con otras personas. En España, los gastos de alojamiento más altos con relación al ingreso disponible corresponde a los hogares monoparentales (32,2 por 100) y a las personas que viven solas, tanto en edad de trabajar (31,3 por 100) como jubiladas (21,5 por 100).

83. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2008. 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.

84. European Commission-Eurostat. *The Social Situation in the European Union 2009*.

Retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal

Hay que destacar que en el año 2008, un 5,4 por 100 de los hogares españoles, es decir, aproximadamente 900 mil hogares tuvieron retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, electricidad, comunidad...) en los últimos 12 meses[85]. La prevalencia de hogares que tienen retrasos en los pagos es mayor entre los hogares cuya persona de referencia es extranjera no comunitaria (20 por 100) y entre los menores de 29 años (12 por 100), pero también, en los hogares donde todos los activos están desempleados (16 por 100), o en los que conviven ocupados y parados (12,5 por 100). Sin embargo, las mayores proporciones sobre el total de hogares que tienen retrasos se producen en los hogares cuya persona principal tiene entre 30 y 44 años (427.400) y en los que todos los miembros activos del hogar están ocupados (552.600).

Finalmente, el total del pago pendiente representa más del 10 por 100 de los ingresos mensuales del hogar, en el 35 por 100 de los hogares con pagos pendientes, y especialmente en los hogares cuya persona de referencia tiene entre 45 y 64 años (40 por 100), y entre los extranjeros no comunitarios (43 por 100).

3.2. La calidad de la vivienda en España

La calidad de la vivienda es uno de los aspectos más importantes en el bienestar de las personas, por lo que las deficiencias y problemas asociados a la misma entendidas en un sentido amplio, que va desde las condiciones de habitabilidad de las viviendas a la adecuación de determinadas instalaciones, o a determinados problemas del entorno donde se ubican, pueden ser considerados tanto factores de exclusión social.

Por otro lado, el concepto de privación permite otro acercamiento al fenómeno de la exclusión debido a que introduce las dimensiones del gasto y el acceso efectivo a bienes y servicios, destacando a este respecto la especial relevancia de la incorporación de las variables relacionadas con las dificultades de acceso a la vivienda[86]. Por ello, además de analizar la calidad de las viviendas, en función de si la población se encuentra por encima o por debajo del umbral de pobreza, se examinará la incidencia de los gastos en vivienda sobre el riesgo de pobreza.

Gastos relacionados con la vivienda entre la población en riesgo de pobreza

La proporción que tienen los costes de alojamiento sobre los ingresos disponibles en el hogar es el doble para aquellos hogares con ingresos bajo el umbral de pobreza (31 por 100) que para la población general (16 por 100). Siendo esta diferencia (15 puntos porcentuales) muy superior entre aquellos hogares pobres que tienen su vivienda en propiedad pero hipotecada (22 puntos) y entre los que se alojan en alquiler libre (18 puntos), y especialmente en

85. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2008.

86. Fundación Foessa. *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008.*

CUADRO III-7. GASTOS DE ALOJAMIENTO EN PORCENTAJE DEL INGRESO DISPONIBLE POR RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA Y LOCALIZACIÓN, PARA LA POBLACIÓN GENERAL Y EN RIESGO DE POBREZA

	Población general		Población en riesgo de pobreza		Población en áreas urbanas. Gastos de alojamiento en % del ingreso disponible	
Régimen de tenencia de la vivienda	Distribución por régimen de tenencia de la vivienda	Gastos de alojamiento en % del ingreso disponible	Distribución por régimen de tenencia de la vivienda	Gastos de alojamiento en % del ingreso disponible	Población general	Población en riesgo de pobreza
En propiedad sin hipoteca	51	11	54	23	11	26
En propiedad con hipoteca	33	20	22	41	19	43
Alquiler libre	7	38	11	56	42	65
Alquiler subsidiado	3	25	5	39	27	42
Cedida	6	12	9	21	12	22
Total	**100**	**16**	**100**	**31**	**17**	**36**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del informe *The Social Situation in the European Union 2009,* Comisión Europea-Eurostat, febrero de 2010.

las áreas urbanas (cuadro III-7). Por otro lado, las diferencias en los costes de alojamiento según si se tienen o no cargas financieras, o si se puede hacer frente o no a gastos imprevistos son incluso menores entre esta población que en la población general. Sin embargo, los gastos de alojamiento sobre los ingresos disponibles para aquellos que viven solos y las familias monoparentales alcanza el 60 y 56 por 100 respectivamente.

Para las personas con bajos ingresos los costes del alojamiento retraen una parte importante de sus ingresos disponibles, por lo que si se excluyen estos costes al medir los ingresos, se incrementa la proporción de personas con ingresos por debajo del umbral de pobreza. El menor peso de los costes del alojamiento sobre el ingreso disponible en los países mediterráneos, provoca que este incremento sea relativamente bajo (aproximadamente 5 puntos porcentuales), con excepción de Grecia. Sin embargo, esto no es así para todos los hogares, en España el incremento en la proporción de personas por debajo del umbral es de 11 puntos para los hogares unipersonales, de 12 para los monoparentales, de 6,3 para las familias numerosas y sólo 4,4 puntos para los hogares unipersonales compuestos por una persona de más de 65 años. Por otro lado, el efecto de incluir la renta imputada como parte del ingreso sobre la reducción de la proporción de población con ingresos por debajo del umbral de pobreza, es especialmente importante en España (entre 4 y 5 puntos porcentuales) por el gran predominio de la propiedad de la vivienda, y especialmente entre los mayores de 65 años.

El efecto de los costes del alojamiento sobre el riesgo de pobreza

La calidad de la vivienda y exclusión residencial

El acceso a una vivienda adecuada es un factor determinante de la situación social de las personas. Por ello, en España los hogares con menor estatus socioeconómico declaran en mayor proporción tener algún problema con su vivienda[87], especialmente los que tienen dificultades para llegar a fin de mes, y en los que todos sus miembros están desempleados, pero también los jóvenes, los inmigrantes no europeos y los que residen en edificios con más de diez viviendas, junto a los que viven en régimen de alquiler a un precio inferior al de mercado.

En España pocas familias sufren objetivamente hacinamiento, sin embargo la percepción sobre el mismo de sus residentes es mayor. De todas formas, este problema es más común entre las personas que viven con unos ingresos por debajo del umbral de la pobreza, aunque las diferencias con los que tienen más ingresos son menores cuando este aspecto se mide desde el punto de vista de la autopercepción. En España, la proporción de personas por encima del umbral que sufren objetivamente este problema es muy inferior a la de los países mediterráneos, situándose más cerca de países como Alemania, Reino Unido, Luxemburgo o Bélgica.

En términos generales la calidad del parque de viviendas en España se sitúa en una posición muy cercana a la media europea de los quince, y especialmente a los países mediterráneos y Francia. En todos los países, la prevalencia de determinados problemas relacionados con la habitabilidad (goteras, falta de luz o ausencia de cuarto de baño) es mayor entre la población con riesgo de pobreza (cuadro III-8), siendo las humedades en las paredes y las goteras el problema más frecuente. Hay que destacar que el 40 por 100 de la población por debajo del umbral de pobreza y casi uno de cada cuatro por encima de dicho umbral, declaran sufrir al menos uno de los tres problemas señalados, proporciones que sólo son superadas por Portugal. A pesar de ello, sólo el 10 y 17 por 100 de la población española por encima y por debajo de dicho umbral se declara insatisfecha con su alojamiento. Asimismo, la proporción de personas que declaran tener problemas con la instalación eléctrica y con la fontanería es más baja en España que en los países mediterráneos y Francia, tanto para los que se encuentran por encima como por debajo del umbral de pobreza.

Casi el 25 por 100 de los hogares y el 40 por 100 de los hogares pobres tienen problemas de habitabilidad

Si a la existencia de algunos de los problemas relacionados con la habitabilidad se une el hacinamiento, se considera que el grado de privación con relación a la vivienda es severo. La incidencia de exclusión severa en España, es bastante más baja, tanto entre la población por encima como por debajo del umbral de la pobreza (1,2 y 3,9 por 100 respectivamente), y menor que en los países mediterráneos y Francia.

87. INE, *Encuesta Condiciones de Vida* 2008.

CUADRO III-8. CALIDAD DE LA VIVIENDA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

		% población que declara tener problemas	
Áreas	Aspectos	Sin riesgo de pobreza	En riesgo de pobreza
Condiciones de habitabilidad	Sin baño, ducha y aseo en el interior de la vivienda	0,1	0,7
	Tejado con goteras	16,0	26,0
	Vivienda muy oscura	10,1	11,9
	Sufren uno de los tres problemas	23,5	32,5
Adecuación de instalaciones básicas	Instalación eléctrica no adecuada	4,3	9,4
	Instalación de fontanería no adecuada	3,8	8,2
	No suficientemente caliente en invierno	9,9	21,9
	No suficientemente fria en verano	24,6	31,3
Marginación en el alojamiento	Índice de marginación severa	1,2	3,9
	Manifiestan tres de cinco problemas de instalaciones	3,2	9,6
	Están insatisfechos con su vivienda	10,1	16,6
Problemas con el entorno	Ruido	26,1	25,5
	Polución	16,5	15,8
	Crimen, violencia o vandalismo	18,0	18,1

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del informe *The Social Situation in the European Union 2009,* Comisión Europea-Eurostat, febrero de 2010.

En España, el ruido y la seguridad son los problemas más frecuentes en relación con el entorno

La calidad del entorno en el que se ubican las viviendas forma parte del grado de calidad del alojamiento. Aunque la realidad de nuestras ciudades parece mostrar una distribución espacial de la población desigual socialmente a este respecto, la cuantificación de estos problemas no muestra estas diferencias, ni en España ni en la Unión Europea. A este respecto hay que señalar que estos problemas están medidos en función de la percepción de los propios residentes y, por tanto, esta realidad parece mostrar una mayor tolerancia de los más pobres con esta clase de problemas, más que una clara falta de relación entre ambos factores.

El mayor grado de descontento de los ciudadanos europeos se refiere al ruido y la polución, mientras que en España, los problemas relacionados con el ruido y la seguridad son más frecuentes. En nuestro país las diferencias en la percepción de estos problemas entre la población por encima y por debajo del umbral de pobreza son menores que en los países mediterráneos, incluida Francia.

Acceso a los servicios básicos variable según la zona y el nivel de ingresos

Aunque el acceso a los servicios básicos no forma parte estrictamente de la calidad del alojamiento, es un aspecto importante de la calidad de vida de los ciudadanos. De hecho, el acceso a estos servicios varía en función del nivel de ingresos, pero sobre todo en función de si las personas residen en áreas urbanas o en zonas rurales (cuadro III-9). En la mayor parte de Europa, el acceso a los servicios esenciales es claramente más difícil para

CUADRO III-9. ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS Y EXCLUSIÓN SOCIAL

		Proporción de población que tiene difcultad en el acceso			
		En áreas urbanas		En zonas rurales	
Servicios básicos		Sin riesgo de pobreza	En riesgo de pobreza	Sin riesgo de pobreza	En riesgo de pobreza
Alimentación		9,3	7,6	18,2	18,1
Bancos		7,6	7,5	20,6	21,4
Servicio postal		20,5	19,4	21,1	17,4
Atención primaria de salud	Total	13,5	14,6	25,4	28,9
	Más de 65 años	18,1	22,2	32,5	35,1
Transporte público	Total	10,2	9,3	23,5	25,9
	Más de 65 años	8,5	10,7	24,1	24,4
Educación obligatoria		16,6	13,7	20,4	21,7
Dificultad de acceso a 2 servicios		12,1	11,5	22,8	23,3
Dificultad de acceso a 3 servicios		5,9	4,0	14,4	13,3

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del informe *The Social Situation in the European Union 2009,* Comisión Europea-Eurostat, febrero de 2010.

aquellos con menos ingresos y que viven en zonas escasamente pobladas, mientras que en España esta realidad sólo se produce en el acceso a los servicios de salud de atención primaria, al transporte, y a los servicios educativos. De hecho la proporción de población por encima del umbral de pobreza que tiene dificultades de acceso a determinados servicios básicos para la vida cotidiana (tiendas de alimentación o servicios bancarios) es mayor, que entre los más pobres. La forma de urbanización en España en lo que viene denominándose ciudad difusa y la localización de los que tienen más ingresos en las zonas periurbanas, en las que la mezcla de usos del espacio urbano es inferior, tiene que ver sin duda con esta realidad.

4. Medio ambiente y sostenibilidad

Coincidiendo con la crisis económica mundial, se abre paso la necesidad de plantear un giro hacia un modelo económico y social más adecuado a las premisas del desarrollo sostenible en aras a proteger el entorno natural, ante unas presiones que cada vez con mayor frecuencia exceden su capacidad de recuperación. Entre las peores consecuencias destaca por sus múltiples efectos el cambio climático, que, más allá de comprometer la disponibilidad y calidad de recursos indispensables para la vida, provoca pérdidas sistemáticas en sectores productivos como la agricultura y la pesca. Diversos indicadores evidencian la delicada situación actual del medio ambiente en España, y corroboran la necesidad de reorientar las dinámicas menos eficientes y sostenibles de la actividad económica. Así, la perspectiva de la crisis como oportunidad ha creado múltiples expectativas, orientadas no sólo al cumplimiento de la normativa o a la preservación de los espacios naturales, sino también hacia la posibilidad de reactivar los sectores tradicionales mediante la incorporación de tecnologías limpias y el impulso a nuevos sectores relacionados, directa o indirectamente, con el medio ambiente.

4.1. PANORAMA GENERAL

La necesidad de contener el proceso de degradación medioambiental agudizado por las características del crecimiento económico de los años previos a la crisis, hace que la preservación del medio ambiente se plantee cada vez más en términos de oportunidad, en coherencia con una reactivación económica duradera. Desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental, el año 2009 ha estado especialmente marcado por las expectativas que, en el marco de la crisis internacional, han generado las políticas orientadas a la lucha contra el cambio climático, cuestión que organizaciones internacionales como Naciones Unidas[88], consideran parte imprescindible del plan de recuperación de la economía.

También la OCDE, en su Declaración sobre Crecimiento Verde[89] reconoce que "la recuperación económica y el crecimiento económico ambiental y socialmente sostenible son los retos clave a los que todos los países se enfrentan hoy. El crecimiento verde será clave para superar la actual crisis, enmarcando los retos más urgentes, incluidas la lucha contra el cambio climático y la degradación ambiental, la seguridad energética, y la creación de nuevos motores para el crecimiento económico".

En esa línea, y tras la aprobación en diciembre de 2008 del paquete legislativo de energía y cambio climático[90], a principios de 2009 la Unión Europea promovió un programa de inversiones en apoyo a la denominada "economía verde", a realizar en consonancia con el objetivo de la política de cohesión de impulsar la sostenibilidad del crecimiento, el empleo y la competitividad, que servirá para financiar actividades relacionadas con la innovación ecológica y la lucha contra el cambio climático[91]. Además, la nueva Estrategia UE 2020, sucesora de la Estrategia de Lisboa, que contempla entre sus tres pilares uno medioambiental, subraya la necesidad de disociar el crecimiento económico de la destrucción y agotamiento de los recursos naturales.

La crisis: reto y oportunidad

En el ámbito nacional, el PNR, entre cuyas directrices microeconómicas se incluye "fomentar la utilización sostenible de los recursos y reforzar las sinergias entre protección del medio ambiente y crecimiento", así como el Proyecto de Ley de Economía sostenible y la Estrategia en la que se enmarca, están directamente relacionados con la Estrategia española de desarrollo sostenible, tal como señaló el CES en su Dictamen 1/2010.

88. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) *Informe sobre comercio y desarrollo 2009: Respondiendo a la crisis global, mitigación del cambio climático y desarrollo.*

89. OCDE, *Declaración sobre Crecimiento Verde* (Reunión del Consejo a nivel ministerial, 24-25 de junio de 2009, C/MIN(2009)5/ADD1/FINAL).

90. Orientado a alcanzar tres objetivos para 2020: un 20 por 100 de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero respecto a los niveles de 1990, un 20 por 100 de mejora de la eficiencia energética y un consumo de energías renovables de un 20 por 100.

91. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Greening the European economy: responses and initiatives by Member States and social partners* (2009).

Todas estas medidas políticas tratan de reducir o detener el proceso de degradación ambiental de origen antrópico, cuyos efectos deben cuantificarse para ponderar la magnitud de las pérdidas y la capacidad de cada país para prevenirlas o compensarlas. Entre los indicadores que mejor reflejan de forma agregada la acción del hombre sobre el entorno natural destaca la denominada "huella ecológica", que mide la demanda de recursos naturales utilizados por la sociedad y la capacidad del medio natural para absorber los deshechos producidos, en términos de superficie terrestre y maritima biológicamente productivas[92] (hectáreas globales —hag— por habitante). Baste señalar que la huella ecológica de la Tierra alcanzó en 2005 las 2,7 hag, mientras la productividad biológica se estimaba en 2,1 hag, superando la demanda a la oferta en un 30 por 100.

En el ámbito de la lucha contra el cambio climático las acciones emprendidas van especialmente dirigidas a aportar soluciones en términos de reducción de emisiones de gases con efecto invernadero, por un lado, y de adaptación a los cambios en marcha y previsibles a corto plazo, por otro.

Cumbre de Copenhague: expectativas y resultado del acuerdo

Cabe recordar que el cambio climático se caracteriza por la variación gradual de la temperatura media terrestre, estimada actualmente en unos 15ºC pero donde los investigadores vienen detectando un progresivo aumento que desde 1880 ha alcanzado 0,8ºC[93], resultado que se atribuye, entre otros factores, al incremento de emisión de gases de efecto invernadero (GEI). Según las previsiones, esa temperatura media podría aumentar entre 1 y 6ºC en 2100[94], lo que tendría consecuencias catastróficas para el sistema climático, y por tanto, para la vida en la Tierra. Tanto el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IV Informe de evaluación, 2007) como la Agencia Internacional de la Energía han confirmado esta tendencia y plantean la necesidad de que dicho aumento no exceda los 2ºC, para lo cual sería preciso estabilizar las emisiones de GEI alrededor de las 450 partes por millón (ppm) de CO_2 equivalente hacia 2030.

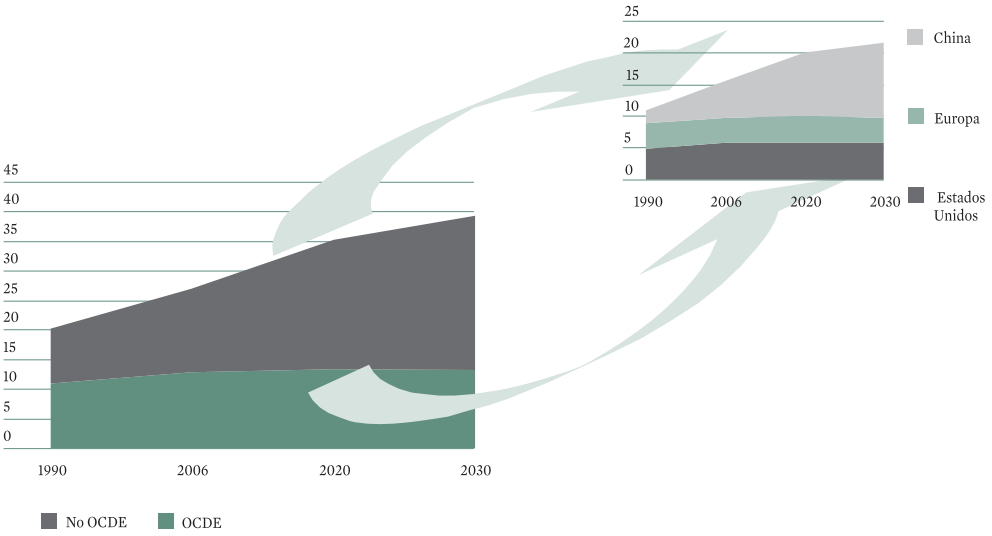
La XV Conferencia de las Partes de la Convención de Cambio Climático de Naciones Unidas (COP 15), Cumbre celebrada en Copenhague a finales de 2009, ha supuesto un nuevo intento para prevenir que el calentamiento global alcance 2ºC o más respecto a los niveles preindustriales. De ella, que debía haber abordado la continuidad del planteamiento sobre cambio climático para el periodo post-2012, se esperaba al menos el diseño de líneas maestras para la cooperación multilateral a medio y largo

92. La huella ecológica se mide en hectáreas globales por habitante, es decir, hectáreas con la capacidad mundial promedio de producir recursos y absorber desechos (Informe *Planeta Vivo 2008,* World Wild Foundation).

93. NASA, Goddard Institute for Space Studies (Washington DC, 2010).

94. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, *Cambio global. Impacto de la actividad humana sobre el sistema Tierra* (Colección Divulgación, 2005).

GRÁFICO III-15. EMISIONES DE CO_2, 1990-2006 Y PREVISIONES 2020-2030



Fuente: Agencia Internacional de la Energía.

plazo, en áreas como la adaptación, mitigación, reducción de emisiones por deforestación, y fortalecimiento de capacidades institucionales en materia financiera. Es decir, se pretendía alcanzar un acuerdo de aplicación global a partir de 2012, fecha en que expira el Protocolo de Kyoto.

Puesto que se trata de un problema que precisa una respuesta global, la convocatoria ha incluido a países no-OCDE ante la previsión de que el 93 por 100 del incremento de la demanda mundial de energía primaria a largo plazo proceda de países en vías de desarrollo, como China o India, lo que implicará necesariamente un aumento de emisiones desde estos países, que perciben el carbón, fuente de energía más contaminante que el petróleo, como la alternativa más barata y con mayores garantías de suministro[95] (gráfico III-15).

Como aspectos destacables, el acuerdo reconoce la necesidad de limitar el aumento térmico medio a 2ºC, recoge el compromiso por parte de los países desarrollados y en desarrollo de incluir respectivamente objetivos de reducción de emisiones GEI y acciones de mitigación, propone cifras en materia de financiación y gobernanza, así como mecanismos de apoyo a la transferencia de tecnología y la protección de los bosques, y establece un sistema transparente de medición, información y verificación para las acciones a implementar por parte de los países en desarrollo.

95. J. Blázquez y J. M. Martín-Moreno, "Tendencias globales del consumo de energía y sus implicaciones sobre las emisiones de gases de efecto invernadero" en *Revista Ambienta,* Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, marzo de 2009.

El 22 de febrero de 2010, superada la fecha límite para el envío de los compromisos de reducción (31 de enero), 105 de las 194 naciones que forman parte de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, expresaban su apoyo al Acuerdo (41 de ellas —Anexo I—, entre las que se cuentan la Unión Europea y Estados Unidos, incluían compromisos de reducción a 2020 y otras 64 —no Anexo I—, como Brasil, China e India, presentaban acciones de mitigación). Por el momento, el grupo de países ALBA (Venezuela, Ecuador, Bolivia, Cuba y Nicaragua) rechaza su adhesión. Se trata, pues, de una declaración política respaldada por la mayoría de las Partes, que no ha llegado a traducirse en un texto vinculante (recuadro III-6).

Quizás el resultado más tangible haya sido el compromiso adoptado por los países desarrollados de aportar una cuantiosa financiación destinada a proyectos para fomentar las energías limpias y combatir la sequía, la subida del nivel del mar y otros efectos del cambio climático en países pobres. Sin embargo, adolece de algunos aspectos importantes respecto al planteamiento de las instituciones europeas, como la falta de consenso en objetivos concretos de reducción de emisiones a medio y largo plazo, o de límite temporal para alcanzar dichos objetivos.

Con carácter previo a la COP 15, la Unión Europea había propuesto una reducción de emisiones GEI de al menos un 20 por 100 respecto a los niveles de 1990 en 2020, elevando esta iniciativa al 30 por 100 a condición de que otros países industrializados alcanzaran compromisos adecuados, y los países en vías de desarrollo más avanzados contribuyeran a ese objetivo global. Sin embargo, la propuesta de reducción de terceros países industrializados oscila entre el 4 (por parte de Estados Unidos) y el 16,5 por 100 respecto a 1990 para 2020, mientras las grandes economías emergentes han realizado escasas iniciativas para controlar sus emisiones.

Los resultados no han respondido, pues, a las expectativas europeas, si bien el Acuerdo de Copenhague constituye un primer paso al implicar a todas las partes y fijar las bases de próximos compromisos de reducción, seguimiento y verificación de emisiones, lucha contra la deforestación y financiación. La voluntad de adhesión a este Acuerdo deberá ser manifestada por los gobiernos a tiempo para su entrada en vigor el 1 de enero de 2013, y la Unión Europea ha declarado que, con independencia del resultado de Copenhague, cumplirá sus obligaciones en el marco de Kyoto.

El Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) llevará a cabo una revisión integral e independiente de los métodos y procesos utilizados por el Panel Internacional de Cambio Climático, al objeto de actuar con el mayor rigor científico y minimizar potenciales inexactitudes, como las detectadas en el IV Informe. Desde este organismo se mantiene, pese a todo, la hipótesis de aumento térmico gradual y antropogénico, confirmada por científicos internacionales (Red CLIVAR, World Climate Research Programms), europeos (European Climate Assessment & Dataset) y españoles (Red CLIVAR-España).

RECUADRO III-6. ACUERDO ALCANZADO EN COPENHAGUE (18 DE DICIEMBRE DE 2009)

1. Enfatiza la **voluntad política de todos los países para combatir el cambio climático** según el principio de responsabilidad común y diferenciada en función de las respectivas capacidades. Reconoce que los efectos serán más dañinos en países vulnerables, por lo que propone la inclusión de un programa de adaptación.
2. Reconoce que el recorte de emisiones para **evitar un aumento de 2ºC** en la temperatura global debe ajustarse al desarrollo científico, y establecerse sobre una base de equidad, debiendo ampliarse el plazo para alcanzar el límite de emisiones en países en desarrollo, priorizando en este caso la erradicación de la pobreza y el desarrollo económico y social.
3. La adaptación a las consecuencias del cambio climático requiere el **impulso urgente de la cooperación internacional**, dirigida especialmente a reducir la vulnerabilidad de países y Estados insulares menos desarrollados y África. Para ello los países desarrollados proveerán recursos financieros y tecnológicos adecuados y sostenibles.
4. Los Estados Parte del **Anexo I** del Protocolo de Kyoto se comprometen a implementar sus **nuevos objetivos de reducción de emisiones GEI a 2020**, que serán remitidos para su compilación. El reparto de cuotas de reducción y financiación entre los países desarrollados garantizará un cómputo riguroso y transparente.
5. Los Estados Parte **no incluidos en el Anexo I llevarán a cabo acciones de mitigación**, que también serán remitidas para su compilación. Los países y Estados insulares menos desarrollados podrán establecer acciones voluntarias en esta línea.
6. Reconoce la importancia de detener la deforestación y degradación forestal para reforzar la reducción de emisiones, incentivando la puesta en marcha del **Programa REDD**-plus mediante la aportación de recursos financieros desde países desarrollados.
7. Considera la adopción de aproximaciones, incluidas las oportunidades del mercado, para promover acciones de mitigación. Se incentivará a los países en desarrollo a seguir modelos bajos en carbono.
8. **Los países desarrollados se comprometen a financiar** hasta 30 billones$ entre 2010 y 2012, destinados a mitigación y adaptación al cambio climático, priorizándose los países menos desarrollados y vulnerables. Los fondos serán canalizados fundamentalmente a través del Fondo Verde de Copenhague para el Clima.
9. Propone el establecimiento de un Panel de Alto Nivel para estudiar la contribución de las fuentes de financiación a este fin, bajo la supervisión de la Conferencia de las Partes.
10. Establece el **Fondo Verde para el Clima** como entidad financiera operativa de la Convención, en apoyo de proyectos, programas y políticas dirigidas a la mitigación de emisiones en países en vías de desarrollo, incluyendo la transferencia de tecnología.
11. Establece un **Mecanismo Tecnológico** que acelere el desarrollo y transferencia de tecnología para la adaptación y mitigación, basado en prioridades y circunstancias nacionales.
12. Pide que se complete el Informe de la puesta en marcha del Acuerdo en 2015.

Fuente: Decision -/CP.15 de la Conferencia de las Partes, por la que toma nota del Acuerdo de Copenhague de 18 de diciembre de 2009 (Conferencia de las Partes de la Convención de Cambio Climático de Naciones Unidas).

Análisis comparado

La comparativa de indicadores para caracterizar la situación medioambiental en España da idea de esta dimensión en el marco del desarrollo sostenible europeo, que avanza más lentamente de lo deseable. Así, mientras en términos generales la situación actual medioambiental no parece óptima para ningún Estado miembro, desde luego no puede hablarse aún de una evolución positiva para España donde muchos de estos indicadores registran escasos avances.

En este punto, además, se incorpora un breve análisis de la Encuesta de Hogares y Medio Ambiente (INE, 2008), puesto que la importancia que las acciones individuales en los diferentes ámbitos de la vida tienen para alcanzar un futuro más sostenible, se pone de manifiesto a través de los hábitos, pautas de consumo y actitudes de los hogares en relación a diferentes aspectos de la sostenibilidad medioambiental. El equipamiento de las viviendas y su uso también es importante con relación a aspectos como el ahorro y eficiencia energética, o la reducción del consumo de agua.

Residuos

Los residuos sólidos urbanos (RSU) representan sólo una de las tipologías incluidas en el Plan Nacional Integrado de Residuos 2008-2015, y suponen alrededor del 25 por 100 del total de los generados, si bien constituyen uno de los problemas ambientales de mayor preocupación en España[96]. Según fuentes europeas, entre 2007 y 2008 la producción anual de RSU por habitante se redujo en toda la Unión Europea, siendo España uno de los países donde esa reducción fue más marcada (cuadro III-10).

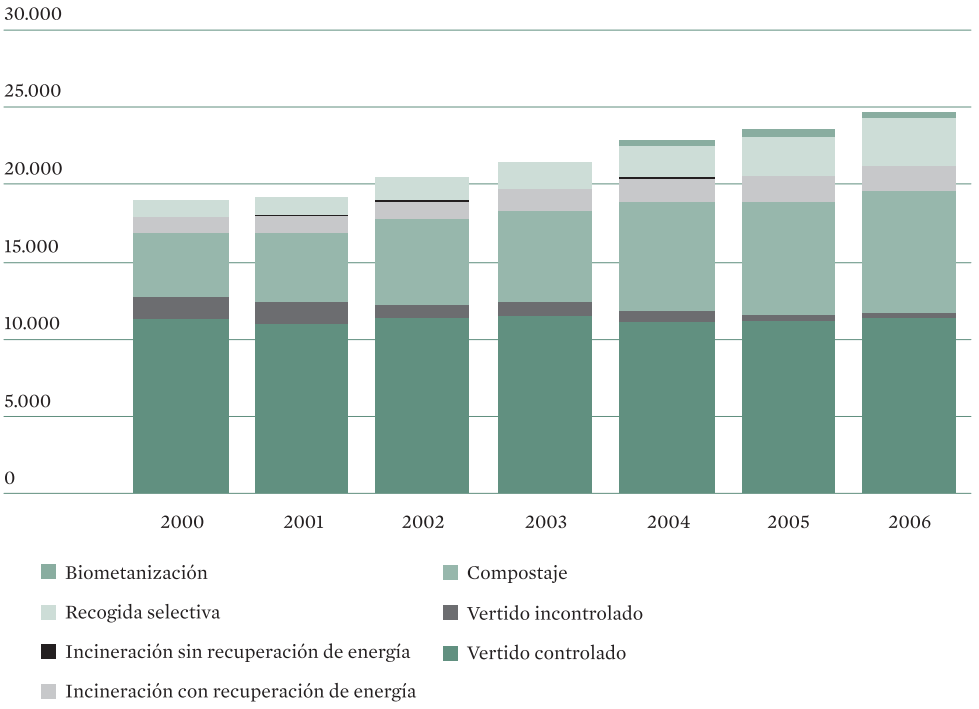
CUADRO III-10. GENERACIÓN Y DESTINO DE RESIDUOS MUNICIPALES EN LA UE Y ESPAÑA, 1997-2008 (Kg/hab./año)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE-27												
Generados	499	496	511	523	522	527	515	514	517	523	525	524
Vertedero	293	285	287	288	278	270	255	240	221	220	212	207
Incinerados	70	71	76	79	82	85	85	89	96	99	100	102
España												
Generados	561	566	615	662	658	645	655	608	597	599	590	575
Vertedero	319	317	331	339	364	359	364	309	292	358	335	327
Incinerados	35	38	36	37	37	38	42	32	44	54	51	53

Fuente: Eurostat.

96. Véase CES, "La gestión de los residuos en España" en *Revista CAUCES,* núm. 8, primavera 2009.

GRÁFICO III-16. GESTIÓN DE LOS RESIDUOS MUNICIPALES EN ESPAÑA, 2000-2006
(Miles de toneladas)



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. *Datos estadísticos de coyuntura ambiental*, 2007.

En relación a los sistemas de gestión de residuos, la información aportada por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, pone de manifiesto un aumento del vertido controlado, compostaje, recogida selectiva, e incineración con recuperación de energía, frente a una reducción de la incineración sin recuperación energética y del vertido incontrolado (de 1.398 kg/hab. en 2000 pasó a 322 en 2006) (gráfico III-16).

Paradójicamente, y según la Memoria General de la Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente para 2008, ese año se censaron en España 2.987 vertederos ilegales, un 24 por 100 más que en el año anterior, alcanzándose un incremento anual de 176. Como dato positivo, se han eliminado 379 vertederos ilegales en zonas de influencia forestal, reduciéndose así el riesgo de incendios forestales provocados desde vertedero a 67 casos (un 29 por 100 menos respecto a 2007).

El 16 de julio de 2009 vencía el plazo otorgado por la Comisión Europea para el cumplimiento de las disposiciones comunitarias relativas a la gestión de vertederos[97], fecha a partir de la cual los Estados miembros (a excepción de Bulgaria, Chipre, Chequia, Estonia, Grecia, Irlanda, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y Reino Unido, acogidos a una prórroga de 4 años) deberán controlar las

97. Directiva 1999/31/CE del Consejo, relativa al vertido de residuos.

emisiones de gases y lixiviados y reducir los RSU biodegradables depositados en vertedero en un 50 por 100 respecto a 1995. España figura entre los países contra los que la Comisión ha incoado acciones judiciales por incumplimiento en esta materia.

En lo que respecta a la participación ciudadana, y según la Encuesta de Hogares y Medio Ambiente, tres de cada cuatro hogares españoles separan el papel y el vidrio, mientras que el 72 por 100 separa los envases de plástico y metálicos, y un 60 por 100 los residuos orgánicos. Curiosamente, esta separación, en algunos casos, es inferior a la eliminación en un punto específico de recogida de otros 10 grupos de residuos, como por ejemplo pilas y pequeñas baterias, medicamentos o aparatos eléctricos. El principal motivo para la no separación de los residuos es la ausencia de servicio de recogida en la proximidad de la vivienda, carencia más frecuente en los municipios más pequeños.

Energías alternativas

La producción energética a partir de fuentes renovables experimentó cierto repunte en relación al consumo bruto de energía entre 2006 y 2007 —especialmente marcado en la producción de electricidad, que en 2007 se elevaba al 20 por 100—, lo que parece haber repercutido en reducir una dependencia energética, que pese a todo, ese año aún alcanza niveles excesivos (79,5 por 100 en 2007).

Merece mención la energía nuclear, que ha continuado siendo objeto de intensa controversia en España durante 2009. En su favor se argumenta que se trata de la única alternativa capaz de suministrar elevadas cantidades de electricidad sin contribuir significativamente al cambio climático (de hecho, el 18,3 por 100 de la electricidad consumida en España en 2008 fue de origen nuclear, que apenas genera GEI evitando la emisión de 40 millones de toneladas de CO_2). Sin embargo, los problemas de seguridad detectados en algunas centrales o el carácter radiactivo de los residuos elevan las opiniones contrarias. La generación de residuos nucleares de baja y media actividad se eleva en España a 2.000 toneladas anuales, a lo que hay que añadir 160 toneladas de combustible gastado, siendo Cataluña la comunidad autónoma con mayor producción al disponer de 3 reactores en funcionamiento[98]. El debate se ha intensificado ante la necesidad de crear un almacén temporal centralizado de residuos nucleares[99], convocatoria publicada a finales de 2009 y a la que han respondido trece municipios españoles[100].

98. Según la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos (ENRESA), responsable de la gestión de los residuos nucleares generados en España. La información relativa a los estados operativos de las ocho centrales españolas en funcionamiento, o a la medición de parámetros medioambientales en el territorio español, obra en poder del Consejo de Seguridad Nuclear.

99. Esta cuestión podría obedecer a la devolución en fechas próximas (1 de enero de 2011) de los residuos vitrificados del combustible gastado de Vandellós I, que tras el cierre de la central fueron enviados a Francia para su reproceso. Según el contrato entre ambos países, dichos residuos deben regresar en esa fecha y, si España no dispone de un almacén para su gestión, tendría que pagar una penalización de 50.000 euros diarios (Foro de la Industria Nuclear Española).

100. Resolución de 23 de diciembre de 2009, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se efectúa la convocatoria pública para la selección de los municipios candidatos a albergar el emplazamiento del almacén temporal centralizado de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos de alta actividad (ATC) y su centro tecnológico asociado.

Como novedad normativa hay que mencionar el Real Decreto-Ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social, que por un lado crea un Registro de preasignación de retribución para instalaciones de régimen especial proyectadas y que cumplan los requisitos legalmente establecidos, de forma que sea posible planificar el impacto de los costes imputados al sistema tarifario; por otro, se impulsa el proceso de imputación de costes de la gestión de residuos radiactivos, el combustible nuclear gastado y el desmantelamiento y clausura de las centrales nucleares a los titulares de dichas instalaciones, liberándose a la tarifa eléctrica de afrontar dichas cargas financieras.

El 17 por 100 de la energía final consumida en España proviene del sector residencial. Junto a la aplicación de las normas técnicas básicas sobre requerimientos mínimos y certificación de eficiencia energética de los edificios vigentes, en especial desde la aprobación del Código Técnico de la Edificación en 2006, en 2009 se ha aprobado la Ley 19/2009[101] que, entre otras medidas, modifica la Ley de Propiedad horizontal, flexibilizando 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, cuestión importante para favorecer la eficacia del Plan Renove de Viviendas. La eficiencia energética depende en gran medida de la presencia de determinados dispositivos en los hogares, y, especialmente, de los hábitos de ahorro energético de las familias. La Encuesta de Hogares y Medio Ambiente muestra la diversidad de fuentes en el acceso a la energía eléctrica, si bien menos del 1 por 100 de las viviendas tienen instalado algún dispositivo de captación de energía solar, destacando Andalucía con el mayor peso (3 por 100).

Hábitos y dispositivos para un mayor ahorro energético

Tanto la frecuencia de uso como la temperatura media de la calefacción varían según la climatología de las regiones, circunstancia a la que hay que añadir el nivel de renta, ya que el uso de la calefacción se reduce en los hogares con menores ingresos. Entre los hábitos fácilmente mejorables destaca el apagado de este dispositivo cuando es menos necesario, por ejemplo durante la noche (el 15,3 por 100 de los hogares la mantiene encendida en ese tramo horario) o en ausencia de los inquilinos (el 8,7 por 100 no la apagan cuando se ausentan más de un día de la vivienda) (cuadro III-11).

Respecto a los dispositivos orientados al ahorro energético, hay que destacar que menos de la mitad de las viviendas dispone de termostato, y sólo un 1,8 por 100 han cambiado o han decidido cambiar de sistema. Sin embargo, la mayoría (96,2 por 100) disponen de algún tipo de aislamiento térmico, siendo más frecuente la persiana o contraventana (94 por 100) y el doble cristal (39,3 por 100). Además, el 85,5 por 100 de las viviendas dispone de algún tipo de luz de bajo consumo.

101. Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de Medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios.

CUADRO III-11. DISPONIBILIDAD Y USO DE LA CALEFACCIÓN Y EL AIRE ACONDICIONADO

Disponibilidad y uso	Calefacción	Aire acondicionado
Disponibilidad	70,3	35,5
Disponibilidad de termostato	48,7	...
Disponen en todas o en la mayoría de las habitaciones(*)	92,8	23,3
Temperatura media durante el dia	21,3	22,3
La apagan por la noche (*)	77,6	94,5
La apagan cuando se ausentan (*)	91,3	...
Frecuencia de uso (*)		
Menos de 1 mes	8,9	
de 1 a 3 meses	37,2	
De 3 a 6 meses	43,9	
6 meses o más	8,5	
No sabe/No contesta	1,4	

Fuente: INE, *Encuesta de hogares y medio ambiente, 2008.*

El consumo energético se incrementa en función del número de electrodomésticos y aparatos eléctricos. Prácticamente todos los hogares cuentan con frigorífico y lavadora, frente al 43,5 por 100 que posee lavavajillas o un 21,6 por 100 con secadora independiente. Sin embargo, aproximadamente la mitad de los que disponen de lavadora, lavavajillas y secadora acceden a programas de media carga o económicos, y la mayoría (79,1 por 100) utiliza temperaturas bajas (menos de 40ºC). La proporción de viviendas que disponen de electrodomésticos eficientes (con calificación energética A, A+ o A++) es menor[102], quizás por el grado de desconocimiento sobre este tipo electrodomésticos, pues aunque en ocho de cada diez viviendas se considera la eficiencia energética un factor bastante o muy importante a la hora de comprar nuevos productos, aproximadamente el 35 por 100 manifiesta no conocer su calificación.

Eficiencia energética

Finalmente, aunque la disponibilidad de algún aparato audiovisual es universal, sólo el 41,5 por 100 de los hogares suele utilizar la opción *stand by* (opción que deja el piloto rojo encendido en los aparatos eléctricos).

Los recursos hídricos actúan como factor limitador del desarrollo al condicionar la localización de actividades en el territorio, cuestión que puede verse agravada ante eventuales catástrofes naturales como sequías, inundaciones, incendios o degradación costera. Dos aspectos son de especial relevancia en el análisis de este recurso: la evolución del precio del agua destinada a uso doméstico, y la población atendida por sistemas de depuración de aguas residuales.

El agua

102. Frigoríficos (37 por 100), lavadoras (38,5), secadoras (41,3), lavavajillas (47,3) y hornos (24,3).

Respecto al primero, el consumo ascendió en 2007 a 157 l/hab./día, alcanzándose el mayor valor en Cantabria (189 l/hab./día) y el menor en el País Vasco (125 l/hab./día). El valor unitario del recurso (cociente entre el importe de las tasas por suministro más tasas/cánones de saneamiento de aguas residuales y el volumen de agua distribuida para consumo), alcanzó en 2007 los 1,29 €/m³ (0,75 €/m³ destinados a suministro y el resto a saneamiento), lo que representa un evidente aumento respecto al precio de 2005 (1,02 €/m²), y cuyos valores oscilaron entre los 1,95 €/m³ de Murcia y los 0,72 €/m³ de Galicia[103]. Hay que recordar que en España el suministro domiciliario de agua es competencia de los ayuntamientos, que otorgan las concesiones del servicio a empresas públicas, privadas o mixtas, estableciéndose los derechos y obligaciones de usuarios y empresas mediante ordenanzas municipales o acuerdos reguladores de las concesiones (a excepción del Reglamento de Suministro domiciliario de agua de Andalucía), lo que supone una dispersión de tratamiento que cuestiona la garantía de requisitos mínimos de calidad del servicio y provoca sistemas dispares de facturación en el territorio nacional.

En relación a los sistemas de depuración, y en cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE sobre tratamiento de aguas residuales urbanas, la Unión Europea ha solicitado a los Estados miembros que prevean su recogida y tratamiento. España aprobó en 1995 el Plan nacional de saneamiento y depuración, cuya aplicación ha supuesto que la población cubierta por sistemas de depuración pasara del 41 por 100 al 78 por 100 entre 1995 y 2007, si bien no ha podido completarse aún debido a la fuerte inversión destinada a grandes y medianos núcleos urbanos, a los que se dio prioridad, quedando pendiente la depuración correspondiente a núcleos inferiores a 15.000 habitantes.

Los primeros análisis realizados con ocasión de la aplicación de la Directiva Marco del Agua en España[104], identificaron unas tres mil masas de agua superficial (aproximadamente un 78 por 100 del total) en riesgo de incumplimiento, por lo que la Administración española impulsó en 2004 una nueva política según los criterios y normas europeos, el Programa para desarrollar actuaciones para gestión y utilización del agua (Programa AGUA), que apuesta por un modelo de desarrollo económico sostenible con la participación activa de todos los ciudadanos.

Por último, cabe señalar que en 2009 fue aprobada la norma encargada de la regulación y protección de las aguas subterráneas, escasamente reguladas por el ordenamiento jurídico español hasta el momento, trasponiendo la correspondiente Directiva europea[105].

103. INE, *Encuesta sobre el Suministro y Saneamiento del Agua*, 2007 (nota de prensa de 17 de julio de 2009).

104. Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

105. Real Decreto 1514/2009, de 2 de octubre, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro. Se incorpora al ordenamiento interno la Directiva 2006/118/C, así como los apartados 2.3, 2.4 y 2.5 del anexo V de la Directiva 2000/60/CE, relativos al estado químico de las aguas subterráneas, objeto de las disposiciones contenidas en el artículo 92 ter del texto refundido de la Ley de Aguas y en el artículo 32 del Reglamento de la Planificación Hidrológica, aprobado mediante el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio.

Los resultados de la Encuesta de Hogares y Medio Ambiente muestran que la mayoría de los hogares españoles ha adoptado alguna medida para el ahorro de agua[106] (96,9 por 100), y siete de cada diez viviendas poseen algún dispositivo para reducir su consumo (por ejemplo, el 65,6 por 100 dispone de grifo monomando o termostático, el 34 por 100 de limitador de descarga de la cisterna y el 17 por 100 de otras alternativas), disponibilidad que aumenta conforme lo hace la renta de hogares.

Por otro lado, la Ley 19/2009, de Medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios (disposición adicional 2.ª) establece que las Administraciones públicas, en el marco de sus respectivas competencias, deberán adoptar medidas que garanticen la eficiencia hídrica de los edificios[107], que serán vinculantes para nuevos edificios y redes públicas y privadas, y cuya incorporación se realizará gradualmente en los edificios y redes ya existentes.

Biodiversidad y huella ecológica

En relación a la preservación de la biodiversidad, aspecto en el que España destaca por su elevado número de taxones (80.000 especies de fauna y flora sobre las 142.000 del territorio europeo, lo que supone que cerca del 50 por 100 de las especies europeas están representadas en territorio español) y endemismos (especies que sólo existen en una determinada región), la proporción de lugares protegidos alcanzaba en 2008 el 96 por 100 respecto al total de los designados en la Directiva Hábitats.

Sin embargo, el 14,2 por 100 de las especies catalogadas en España están amenazadas, siendo este registro muy representativo para mamíferos y aves, frente a las plantas vasculares (helechos, hierbas, árboles y arbustos), con mayor número de especies pero menos conocidas —Catálogo Español de Especies Amenazadas.

Tres indicadores dan idea del denominado metabolismo ambiental de la economía, es decir, la demanda de recursos medioambientales por parte de la actividad económica de los países, en relación a la capacidad de producirlos, en términos de superficie terrestre y marítima consumida o productiva (hectáreas globales por habitante —hag—): la huella ecológica, que cuantifica la demanda total de recursos naturales utilizados por la sociedad en un determinado momento y la capacidad del medio natural para absorber los deshechos producidos; la "biocapacidad", que mide la capacidad productiva de la naturaleza, y el déficit o reserva ecológica, diferencia entre las anteriores. Según los últimos datos disponibles a 2005[108], Finlandia y Suecia serían los países europeos con una mayor capacidad productiva; sin embargo la práctica mayoría de los Estados miembros, España entre ellos, presenta déficit ecológico, es decir, un consumo de recursos mucho más elevado que la capacidad de regenerarlos.

106. Reciclan el agua, descongelan la comida con antelación, llenan los senos del fregadero, llenan el lavavajillas y/o lavadora, disminuyen el caudal de los grifos, o disponen de papelera en el aseo.

107. Estas medidas incluirán la incorporación de mecanismos o dispositivos reguladores de caudal, que permitan la elección de diferentes tipos de suministro y la aplicación de diferentes tipos de tarificación.

108. *Informe Planeta Vivo 2008* (World Wild Foundation).

En España la huella ecológica, que ha experimentado un aumento del 19 por 100 desde 1995, alcanzó en 2005 las 6,3 hag, mientras la biocapacidad o productividad biológica estimada supuso unas 2,4 hag, evidenciándose un claro déficit ecológico, que ese año representaba un valor próximo a las 4 hag/hab.

Estos resultados trasladan la insostenibilidad de las economías actuales, que están provocando un agotamiento generalizado de los recursos cuyas repercusiones directas e inmediatas continúan siendo ignoradas por los mercados e infravaloradas en las tomas de decisión de las políticas sectoriales. Una de las razones estriba en que los indicadores que tratan de relacionar variables económicas e impactos ambientales derivados de la actividad productiva no expresan claramente su interdepedencia, si bien algunos permiten analizar el grado de desacoplamiento o disociación entre crecimiento económico y degradación ambiental, como las cuentas de flujo físico sobre las emisiones GEI a la atmósfera y sobre el consumo de materiales, o las cuentas monetarias sobre la protección, los gastos y los impuestos medioambientales[109].

Como se ha señalado, el grado de concienciación ciudadana evoluciona positiva aunque lentamente, lo que quizás se corresponda con un nivel de difusión de las cuestiones medioambientales relativamente bajo en relación con la media europea (el 45 por 100 de los españoles se considera muy o bastante informado, frente al 55 por 100 en UE-27). Respecto a los ámbitos más representativos de estas nuevas actitudes, los encuestados españoles priorizan "reducir el consumo de energía en el hogar" (49 por 100) o "separar los residuos para su reciclaje" (48 por 100), frente a "usar el transporte público en lugar del coche privado" (42 por 100) y, sobre todo, a "sustituir su coche por uno más eficiente energéticamente, incluso si es más pequeño o más caro" (14 por 100) o "comprar más productos locales, evitando los productos que proceden de muy lejos" (9 por 100)[110]. En el entorno empresarial, el número de organizaciones que han implementado sistemas voluntarios de gestión medioambiental ha experimentado un fuerte incremento entre 1997 y 2007, superando el último año las 3.900 empresas en UE-27, representando las españolas el 23,16 por 100 (segunda proporción más elevada detrás de Alemania)[111].

Compromiso social

4.2. REPERCUSIONES SOCIALES DEL CAMBIO CLIMÁTICO

La alteración climática tiene ya efectos tangibles sobre el medio físico, que suponen la degradación de determinados recursos naturales y ecosistemas, y comprometen la disponibilidad y calidad de recursos indispensables para la vida, como el agua dulce, provocando pérdidas sistemáticas en algunos sectores económicos.

109. J. E. Stiglitz; A. Sen y J.-P. Fitoussi, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress,* 2009.

110. V. Pérez Díaz y J. C. Rodríguez, *Actitudes y comportamientos de los españoles ante la movilidad y el medio ambiente* (Universidad Complutense de Madrid, julio de 2008), basado en Eurobarómetro 295, 2007.

111. Eurostat, *Indicadores de Medio Ambiente*.

4.2.1. Las emisiones GEI. Análisis de su evolución

La ralentización del crecimiento económico registrado en los últimos años como consecuencia de la crisis financiera internacional, junto a las iniciativas promovidas desde el Gobierno español para mitigar los efectos y favorecer la adaptación al cambio climático, han tenido un impacto positivo en las emisiones de CO_2, que en 2008 se redujeron un 7,7 por 100 respecto a 2007 (gráfico III-17).

Según el Inventario Nacional de GEI, el descenso de emisiones registrado se atribuye en mayor medida al cambio en la composición del *mix* energético (disminución del carbón y aumento de gas natural en procesos de ciclo combinado) para la producción de electricidad y calor, pero también a la reducción de la fracción de combustibles fósiles en los transportes por carretera y al descenso en las aportaciones de fertilizantes nitrogenados a los cultivos (reducción de N_2O). La caída de emisiones procedentes de procesos de combustión tanto en la fabricación de cemento como en el sector industrial, se relaciona con un descenso de los niveles de actividad, al igual que ocurre en el sector de cerámica estructural, que ha reducido su demanda, o en las emisiones procedentes del ganado ovino, cuyo número de efectivos ha caído considerablemente (gráfico III-18).

Descenso en las emisiones GEI

En el caso de la combustión por refino de petróleo, la reducción de emisiones obedece a una modificación en el peso relativo de los combustibles utilizados, y un descenso de las emisiones fugitivas (gases liberados a la atmósfera de forma imprevista o deliberada en actividades antropogénicas, particularmente en la producción, procesamiento, almacenamiento, transformación y uso de combustibles).

GRÁFICO III-17. EMISIONES GEI EN ESPAÑA, 1990-2008
(Porcentaje respecto a 1990)

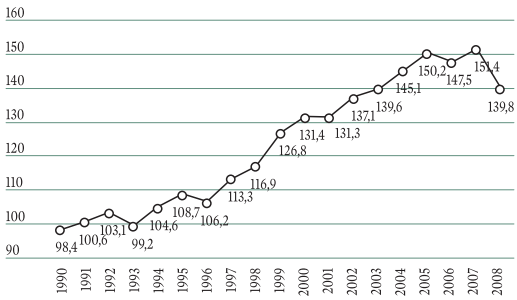
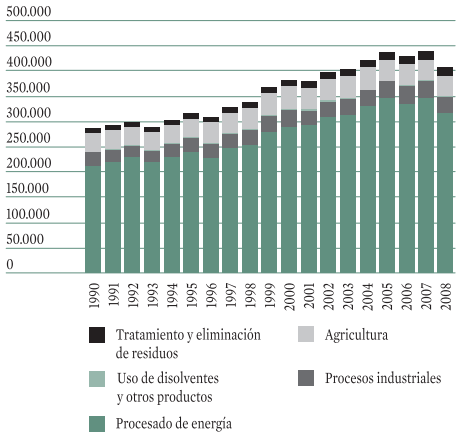


GRÁFICO III-18. EMISIONES GEI POR GRUPO DE ACTIVIDAD
(Kton. CO_2 eq)



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, *Inventario de gases de efecto invernadero de España 1990-2008* (sumario edición 2010).

Por el contrario, las emisiones originadas en las operaciones de tratamiento de residuos en vertederos controlados han aumentado, debido fundamentalmente al incremento de la generación de residuos, cuyo efecto supera la reducción conseguida gracias a técnicas de captación de gases.

Modificaciones normativas al comercio de derechos de emisión

Entre las recientes modificaciones normativas al régimen de comercio de derechos de emisión, destacan las incorporadas por la Ley 5/2009, de 29 de junio, en relación a la revisión de dicho régimen (disposición adicional 2ª), al establecer un ajuste del volumen total de derechos de emisión como consecuencia de la incorporación de nuevas actividades emisoras, así como la obligación de notificación para los sectores de inminente incorporación (operadores de aviación y titulares de plantas industriales de producción de aluminio, amoniaco, ácido nítrico, etc.). La CE, por su parte, ha expresado la necesidad de reducir la cantidad de derechos de emisión a escala comunitaria, calculada desde la mitad del periodo 2008-2012, mediante una disminución anual del 1,74 por 100 de los derechos expedidos por los Estados miembros conforme a las decisiones de la Comisión relativas a los Planes nacionales de asignación para ese periodo. Así, el régimen comunitario contribuirá a cumplir el compromiso europeo de reducción global de las emisiones en al menos un 20 por 100 hasta 2020[112].

4.2.2. Impacto sobre los recursos naturales: mecanismos de adaptación

La pérdida de biodiversidad y desaparición de especies manifestada en los últimos años, cuya importancia intrínseca y en relación a los servicios que los sistemas naturales prestan para el desarrollo de las sociedades y economías hacen que se trate de una cuestión prioritaria, no han bastado para el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Convenio sobre Diversidad Biológica de Naciones Unidas, en vigor desde 1993 y ratificado por la mayor parte de los países integrantes de la Organización, por lo que 2010 ha sido propuesto por la ONU como Año Internacional de la Diversidad Biológica. Además, pese al compromiso de detener la pérdida de biodiversidad antes de 2010 alcanzado en el Consejo Europeo de Gotemburgo (2001), la Unión Europea ha decidido retrasar una década su objetivo ante la falta de instrumentos, la incompleta aplicación de normas sobre los espacios protegidos y la escasa integración de estos criterios en otras políticas.

Sin olvidar los efectos derivados de la presión antrópica sobre los sistemas naturales por causas relacionadas con el uso intensivo de los recursos o la destrucción directa e indirecta de los hábitats, hay pruebas científicas de que el cambio climático

112. Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

puede estar detrás, o al menos acelerar, estos procesos[113]. Entre los factores asociados al cambio climático que provocan impactos sobre los hábitats y especies naturales destacan el aumento térmico, la modificación de los patrones de precipitación, la elevación del nivel del mar, o la intensificación de fenómenos meteorológicos extremos.

Dichos cambios afectan en mayor o menor medida aspectos como la época reproductora y migración de especies animales, la distribución y tamaño de sus poblaciones, intensificando la frecuencia de plagas y la incidencia de enfermedades. Por otro lado, la fragmentación de los ecosistemas podría incrementar la desaparición o desplazamiento de algunas especies y su reemplazo por otras; es el caso de los humedales costeros, para los que se prevé la pérdida del 20 por 100 de las especies de aquí hasta 2080 como consecuencia de la elevación del nivel del mar. En todo caso, su efecto dependerá de la vulnerabilidad de los distintos ecosistemas y especies: las más sensibles, como endemismos de alta montaña, insulares o costeros (manglares, humedales costeros y arrecifes coralinos), de rangos climáticos estrechos, sufrirán un efecto mayor que aquellas con rangos climáticos más amplios, mecanismos de dispersión de largo alcance y poblaciones de gran tamaño, cuyo riesgo de extinción es menor.

Si bien una década en términos de modificación de patrones climáticos o biológicos es un periodo de tiempo escasamente representativo, el crecimiento de las emisiones de gases con efecto invernadero registrado en los últimos diez años parece ir asociado al comportamiento de algunos factores climáticos, registrándose un aumento de la temperatura anual media[114] y un cambio en el patrón de las precipitaciones. Al tiempo, la biodiversidad medida en términos de la producción de madera y leña, o abundancia de aves comunes registraba una tendencia regresiva, mientras la cantidad de recursos hídricos naturales, en intima relación con las precipitaciones, se reducía durante ese periodo, y la superficie forestal incendiada manifestaba una tendencia creciente hasta 2005 (gráfico III-19).

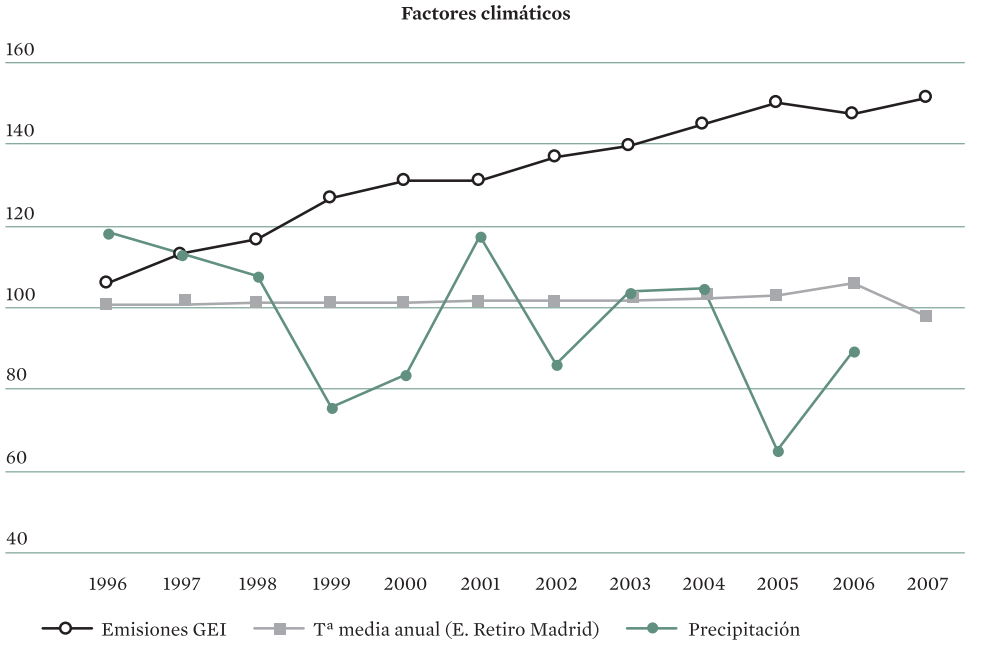
Los informes elaborados por el Panel Internacional del Cambio Climático (IPCC), aseguran que el Mediterráneo —y de forma acusada la Península Ibérica— será una de las zonas más castigadas. La adaptación a los cambios previstos implica conocer el clima local, evaluar el impacto en cada actividad y establecer medidas de adaptación. En 2006 el gobierno español aprobó un Plan nacional de adaptación al cambio climático que contiene el diseño de escenarios climáticos para el siglo XXI, así como una evaluación de la vulnerabilidad y posibilidades de adaptación de quince sectores y sistemas, proponiendo una serie de líneas de actuación en cada caso[115].

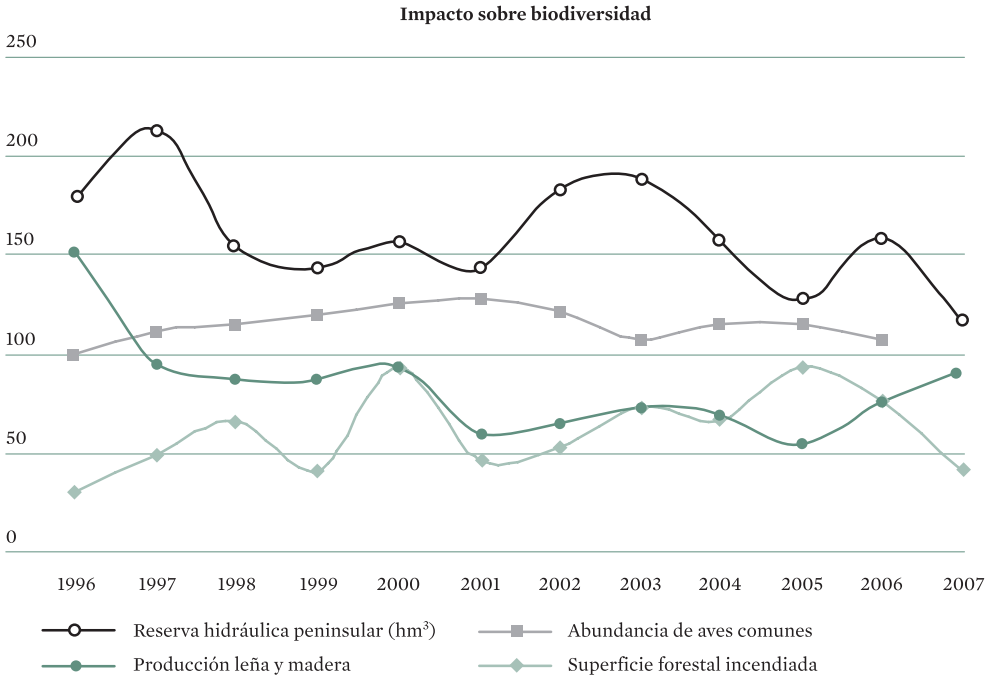
113. *Cambio Climático y Biodiversidad* (Documento Técnico V del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático, IPPC, 2002).

114. Según los datos de European Climate Assessment & Dataset, designado como Centro climático regional para la Organización Meteorológica Mundial (Región IV), el aumento térmico registrado en España entre 1990 y 2009 ha sido de 0,42ºC (medición recogida en la estación de Retiro, Madrid).

115. Estos sectores y sistemas son: biodiversidad, recursos hídricos, bosques, sector agrícola, zonas costeras, caza y pesca continental, zonas de montaña, suelo, pesca y ecosistemas marinos, transporte, salud humana, industria y energía, turismo, finanzas-seguros, urbanismo y construcción (Plan nacional de adaptación al cambio climático, 2006).

GRÁFICO III-19. EVOLUCIÓN DE FACTORES CLIMÁTICOS Y BIODIVERSIDAD EN ESPAÑA, 1996-2007
(En porcentajes respecto a 1990)





Fuente: elaboración propia a partir de datos del Anuario Estadístico 2008 (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino), y Proyecto European Climate Assestment and Dataset.

El Primer Informe de Seguimiento, de 2008, únicamente recoge la situación para tres de los quince sectores propuestos, concretamente recursos hídricos, biodiversidad y zonas costeras, señalándose entre sus conclusiones los aún escasos avances alcanzados, como el establecimiento de condiciones de referencia para los estudios de impacto, el de estrategias para la comunicación y difusión de los resultados, o la realización de diagnósticos preliminares.

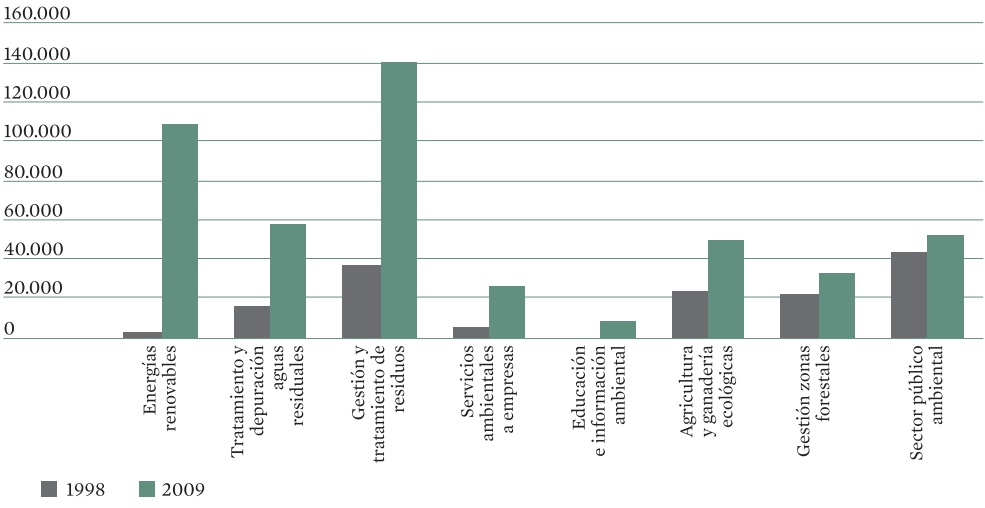
4.3. Retos y oportunidades de un desarrollo local sostenible en España

El giro hacia formas de producción y consumo sostenibles, planteado en respuesta a la situación de crisis internacional tanto económica y social como medioambiental, supone una apuesta por nuevos modelos más respetuosos con el entorno, que implican nuevas oportunidades de empleo y crecimiento económico.

Una breve referencia al denominado "empleo verde" en España, permite comprobar su evolución, que ha pasado de representar el 1,12 por 100 de la población ocupada en 1998 al 2,81 por 100 en 2009 (con un total de casi 531.000 trabajadores), siendo este crecimiento especialmente significativo en el sector de las energías renovables, donde la población ocupada se ha multiplicado por más de treinta[116] (gráfico III-20).

Actualmente la mayor generación de este tipo de empleo se produce en el sector de gestión de residuos, seguido de la producción de energías renovables, el tratamiento y

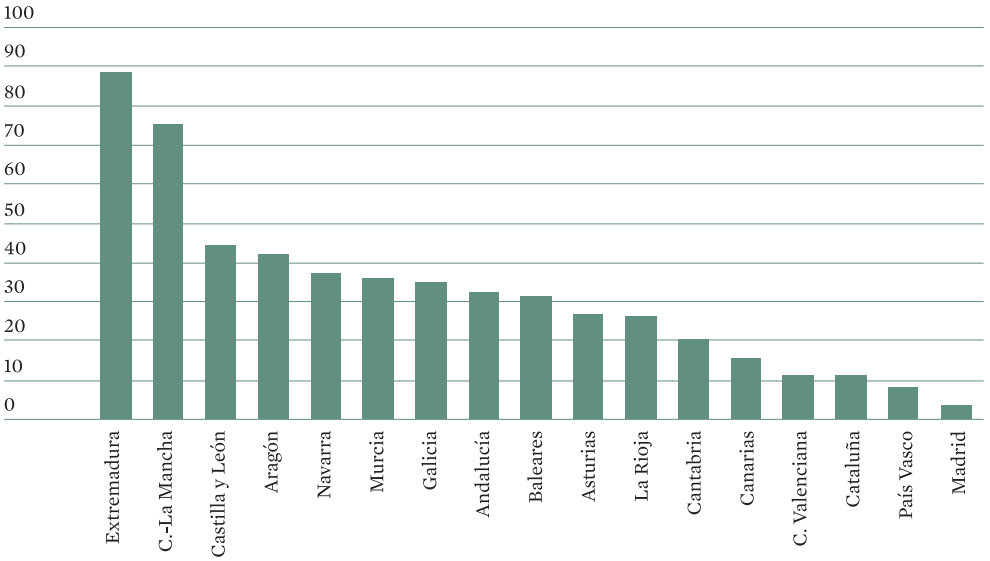
GRÁFICO III-20. EMPLEO VERDE EN ESPAÑA, 1998-2009
(Ocupados en cada sector de actividad)



Fuente: *Informe Empleo Verde en una economía sostenible* (OSE, 2010).

116. Observatorio de la Sostenibilidad en España, *Informe empleo verde en una economía sostenible*, 2010.

GRÁFICO III-21. RURALIDAD EN ESPAÑA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2006
(Porcentaje de poblaciones y municipios rurales)



La definición utilizada por el Informe de OSE se basa en el criterio de OCDE, según el cual un municipio es rural cuando su densidad de población es inferior a 150 hab./km². Sin embargo, en la Ley 45/2007 se define como "el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km²".
Fuente: Observatorio de Sostenibilidad en España, *Sosteniblidad local. Una aproximación urbana y rural.*

depuración de aguas residuales, el sector público, y la agricultura y ganadería ecológicas. La gestión forestal, los servicios ambientales a empresas, el empleo ambiental en industria y servicios, o el subsector de I+D+i ambiental ocupan entre el 4 y el 5 por 100 de los empleos verdes, mientras otros como la gestión de espacios naturales o la educación ambiental están aún escasamente representados.

4.3.1. El medio rural: alternativas a los sectores tradicionales

Entre las oportunidades de crecimiento sostenible, el desarrollo rural aparece cada vez mas asociado a la protección del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales.

La población española ha experimentado un crecimiento de casi el 40 por 100 desde mediados del pasado siglo, y de más del 14 por 100 desde 1991, evolucionando hacia una clara concentración en grandes ciudades, ya que en 2008 el 67 por 100 habitaba en núcleos de más de 20.000 habitantes, mientras la evolución de los pequeños ha sido hacia la reducción, como ha ocurrido con los considerados rurales (especialmente los inferiores a 100 habitantes, que representaban en 2008 un exigüo 0,13 por 100 de la población total, mientras los núcleos cuya población oscila entre 100 y 500

habitantes experimentaron cierto crecimiento, alcanzando ese año el 1,48 por 100 de la población). Así, el 13 por 100 del territorio español está actualmente ocupado por zonas urbanas (donde confluyen el 47 por 100 de la población, el 48 por 100 del empleo y el 50 por 100 del valor añadido bruto [VAB]), repartiéndose el resto entre zonas rurales intermedias (42 por 100 del territorio), y otras predominantemente rurales (45 por 100 del territorio, donde se ubica el 13 por 100 de la población).

El medio rural español, caracterizado por su heterogeneidad, afronta una serie de problemas como la deficiencia de infraestructuras, equipamientos y servicios; el escaso desarrollo de los sectores secundario y terciario; el limitado acceso a tecnologías de la información y comunicación, o la tendencia al envejecimiento[117]. A ello se añaden las presiones urbanísticas o de crecimiento industrial en zonas desarrolladas y próximas a grandes urbes, o los problemas asociados al abandono de cultivos y núcleos de población, como la erosión o la mayor incidencia de incendios forestales, en aquellas con menor nivel de desarrollo.

No obstante, también vislumbra algunas oportunidades, como se refleja en la normativa reciente. Así, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo sostenible del medio rural, persigue "la mejora socioeconómica de su población y el acceso a unos servicios públicos y de calidad", siendo uno de sus empeños la conservación de la naturaleza y la gestión de los recursos naturales; se configura en esta norma el Primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014), que propone un modelo de desarrollo rural basado en los tres pilares de la sostenibilidad: económico, social y medioambiental. Por otra parte, su revitalización es uno de los objetivos de la EEDS (2007), que destaca entre sus mayores amenazas la crisis de los sectores productivos tradicionales y la escasez de los recursos necesarios para la mejora de las condiciones de vida.

Las alternativas a sectores agroganaderos en retroceso responden, por un lado, a la necesidad de adaptación a las nuevas exigencias medioambientales de la producción primaria, y por otro a la aparición de mercados de creciente demanda, como la ganadería y agricultura ecológicas[118].

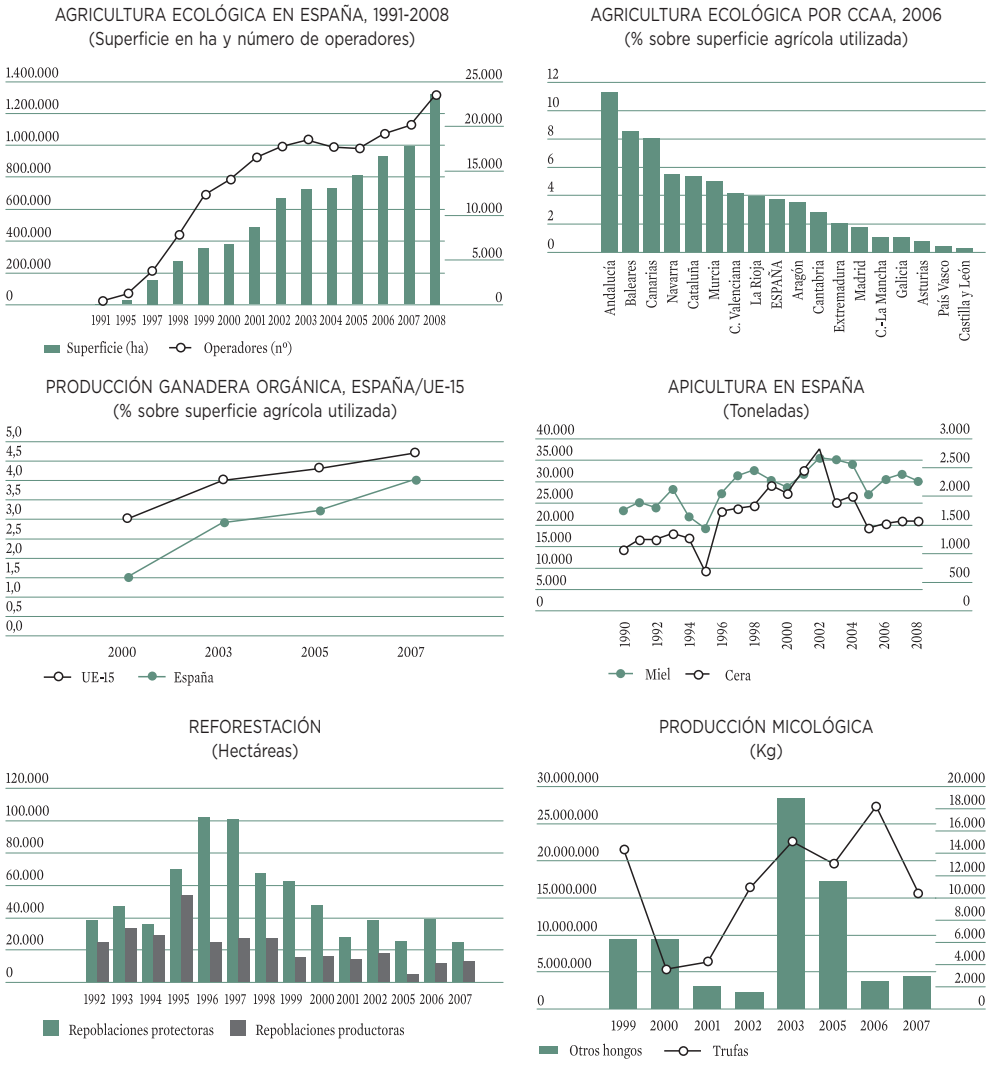
Esta producción, que comenzó a finales de los años ochenta, se ve favorecida tanto por la climatología española como por los sistemas basados en la cría y explotación ganadera de razas autóctonas en régimen extensivo. Su evolución ha sido rápida, pasando de las 4.235 hectáreas en 1991 a más de un millón en 2008 (1.317.752 ha), y registrándose la mayor extensión respecto a la superficie agrícola útil (SAU) en las comunidades autónomas de Andalucía y Baleares. La ocupación mayoritaria corresponde a pastos,

117. Véase en esta Memoria, capítulo I.3.2.1 sobre el sector primario en España.

118. La agricultura ecológica en España está regulada desde 1989, año de aprobación del Reglamento sobre la Denominación Genérica "Agricultura ecológica", de aplicación hasta la entrada en vigor del Reglamento (CEE) 2092/91 sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios. A partir del 1 de enero de 2009 el Reglamento (CE) 834/2007 del Consejo sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos es la norma que regula la agricultura ecológica.

praderas y forrajes (660.000 ha), seguida de los bosques y recolección silvestre (188.000 ha), cultivos de cereales y leguminosas (131.000 ha), y olivar (101.000 ha). Otra de las opciones de evolución favorable en España es la apicultura, que en 2008 alcanzó las 30.361 toneladas de miel y 1.500 toneladas de cera, experimentando un crecimiento del 22,7 y 31,8 por 100 respecto a 1990 (gráfico III-22).

GRÁFICO III-22. PRODUCCIÓN ECOLÓGICA EN ESPAÑA



La agricultura y ganadería ecológica definen un sistema agroganadero cuyo objetivo es la obtención de alimentos de máxima calidad, respetando el medio ambiente y conservando la fertilidad de la tierra, mediante la utilización óptima de los recursos naturales, excluyendo el uso de productos químicos de síntesis y procurando un desarrollo sostenible.
Repoblaciones protectoras: orientadas a la defensa de embalses, riberas y vegas, la lucha contra la erosión, la fijación de dunas y en general la conservación y mejora del medio ambiente. Repoblaciones productoras: orientadas fundamentalmente a la producción de madera y otros productos forestales (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino).
Fuentes: Eurostat, *Anuario Estadístico 2008*; Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, *Hechos y Cifras de la Agricultura, la Pesca y la Alimentación en España*; *Anuario de Estadistica Forestal* 2007.

El valor atribuido al sector forestal no se ciñe exclusivamente al económico derivado de sus aprovechamientos (extracción de madera, corcho, industria de transformación de productos forestales), sino que cada vez adquiere mayor importancia socioambiental por su repercusión cultural, lúdica y de preservación del entorno natural; la superficie forestal española asciende a 27.648.149 hectáreas censadas en 2007 (el 51,93 por 100 del territorio), y se prevé incrementarla en 61.300 hectáreas hasta 2012 mediante la plantación de 45 millones de árboles[119]. En buena parte, esta riqueza se mantiene gracias a operaciones de reforestación, que desde 1992 han recuperado más de 100.000 hectáreas, entre las destinadas a la protección del entorno y a la producción. El Plan Forestal Español (2002-2032), regula el sector basándose en los principios de desarrollo sostenible, multifuncionalidad de los montes y contribución a la cohesión social y ecológica, y entre sus objetivos se incluye el impulso de la gestión sostenible de los montes españoles mediante el fomento de la ordenación y la selvicultura[120]. Los datos correspondientes a 2007 indican que sólo el 14 por 100 de la superficie forestal española está sujeta a ordenación (casi el 73 por 100 es de titularidad privada, y de ella sólo el 6 por 100 está ordenado, mientras la ordenación de titularidad pública se eleva al 27 por 100), la mayor parte correspondiente a Castilla y León, Castilla-La Mancha y Galicia.

Entre las producciones que dependen de una adecuada gestión de los montes españoles destacan la micológica, que en 2007 alcanzó casi las 44.000 toneladas de hongos, o el aprovechamiento cinegético, que ese año originó el 46 por 100 de los ingresos totales procedentes de este entorno. Pero también es fundamental el uso recreativo y paisajístico, cuyo valor ha ganado importancia en los últimos años, tanto en cuanto a percepción social como a la repercusión económica derivada del uso adecuado de estos espacios naturales, a los que se ha ido dotando de equipamientos lúdicos y educativos.

4.3.2. Hacia un turismo sostenible

Como alternativa al modelo de turismo convencional, basado en una utilización mayoritaria de los destinos "sol y playa" y la estacionalización de una fuerte demanda concentrada en los periodos vacacionales, que ha contribuido a la intensificación de la expansión urbanística y ejercido una excesiva presión sobre determinados entornos naturales, surge el denominado "turismo rural", con una gran variedad de destinos litorales e interiores, menos masificado, de mayor calidad, y cuyo atractivo se distribuye a lo largo de todo el año.

119. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, *Anuario Estadístico 2008*.

120. Según la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, modificada por la Ley 10/2006, de 28 de abril, (artículo 3, apartados 2 y 3): "Los montes públicos y privados deberán contar con un proyecto de ordenación de montes, plan dasocrático u otro instrumento de gestión equivalente. Estarán exentos de la obligación establecida en el párrafo anterior los montes de superficie inferior al mínimo que determinarán las comunidades autónomas de acuerdo con las características de su territorio forestal".

Se trata de una de las opciones más demandadas para la reactivación económica de zonas deprimidas, cuya actividad ha experimentado un fuerte crecimiento en los últimos años ofreciendo nuevas oportunidades de empleo, diversificando la economía local y mejorando tanto el nivel de vida como la conservación del patrimonio natural y cultural. Su garantía de éxito pasa por optimizar algunos aspectos, como la escasez de empresas locales, la cualificación técnica en este sector, los efectos derivados de la posible afluencia masiva de turistas sobre la población local, o los precios del suelo.

Tradicionalmente la relación entre espacios naturales protegidos (ENP) y medio rural no ha sido sencilla, pues siendo en el ámbito rural donde se enmarca la mayoría de los ENP, los instrumentos de gestión no han abordado, o lo han hecho de forma insuficiente, los procesos de desarrollo socioeconómico de estas zonas, derivando sustancialmente a la protección medioambiental. Sin embargo a partir de 1992 se han comenzado a apreciar síntomas de acercamiento entre los objetivos de ambos, sentándose las bases del desarrollo sostenible del medio rural[121].

Entre las iniciativas políticas que actualmente fomentan el aprovechamiento del entorno en beneficio de las economías rurales hay que mencionar la Carta Europea del Turismo Sostenible en Espacios Naturales Protegidos (CETS), instrumento voluntario orientado a la coordinación entre gestores de los espacios naturales protegidos y las empresas que ponen en marcha actividades de promoción turística en estos enclaves. De los 58 espacios naturales protegidos acreditados mediante la Carta Europea de Turismo Sostenible (entre parques nacionales y naturales), 21 se encuentran en España. El Convenio firmado entre la Secretaría de Estado de Turismo y Europarc-España (sección española de la organización paneuropea dedicada a la conservación de la naturaleza)[122], impulsará la creación del Club de Ecoturismo de Turespaña en espacios protegidos acreditados con la CETS, promoviendo nuevos destinos turísticos donde la protección del entorno y las oportunidades de desarrollo local están estrechamente vinculadas.

Por otro lado destaca la Red española de reservas de la biosfera (creada en 1970 por la UNESCO), que incluye 38 territorios de elevado valor natural, y cuyos paisajes son el resultado de los usos tradicionales del sector primario y la producción artesanal, conformando destinos turísticos alternativos.

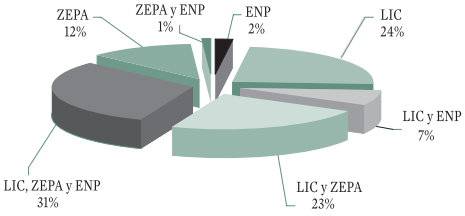
Para optimizar el aprovechamiento de los espacios naturales protegidos, debe asegurarse su preservación fomentando un adecuado uso público del mismo, lo que implica la planificación de estos enclaves mediante su delimitación geográfica, la tipificación de actividades y grado de frecuentación, la canalización de afluencia de visitantes y control de su actividad, y la información facilitada a los usuarios respecto al espacio y sus valores.

121. Declaración "Por un paisaje rural vivo", Conferencia europea de desarrollo rural, Cork (Irlanda) 7 a 9 de noviembre de 1996.

122. Convenio firmado en mayo de 2009 en el marco del Plan del Turismo Español Horizonte 2020 (aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de noviembre de 2007).

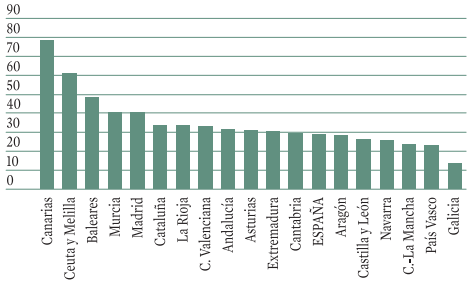
GRÁFICO III-23. TURISMO EN ZONAS PROTEGIDAS EN ESPAÑA

RED NATURA Y RED DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN ESPAÑA, 2008



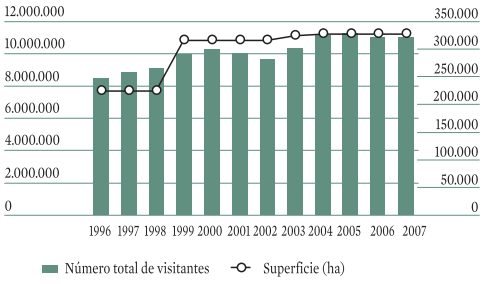
Total superficie protegida: 14.600.559 ha (28,8 por 100 de superficie España)

SUPERFICIE PROTEGIDA POR CCAA, 2007
(En % respecto superficie total)

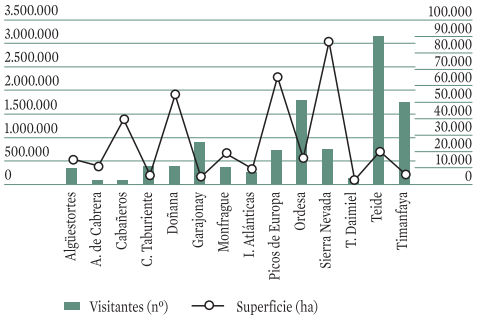


LIC: Lugar de importancia comunitaria ZEPA: Zona de especial importancia para las aves.
ENP: Espacio Natural Protegido.

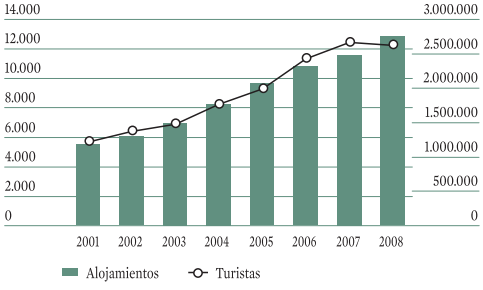
VISITANTES A LOS PARQUES NACIONALES, 1996-2007



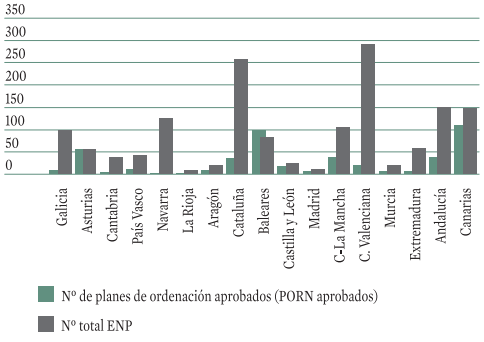
VISITANTES A LOS PARQUES NACIONALES, 2007



ALOJAMIENTOS Y TURISTAS EN DESTINOS DE TURISMO RURAL, 2001-2008



PLANES DE ORDENACIÓN Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS POR CCAA, 2007 (Número)



Fuentes: Banco Público de Indicadores Ambientales y *Anuario Estadístico Agricultura 2008,* Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y la biodiversidad, incluye entre sus principios rectores "la utilización ordenada de los recursos", estableciendo como instrumento de gestión los Planes de ordenación de los recursos naturales (PORN), y los

Planes rectores de uso y gestión (PRUG), que deberán servir para "identificar la capacidad e intensidad de uso del patrimonio natural y la biodiversidad y geodiversidad y determinar las alternativas de gestión y las limitaciones que deban establecerse a la vista de su estado de conservación".

Los datos estadísticos muestran cómo la afluencia de turistas en destinos rurales ha ido en aumento en los últimos años, así como el número de visitantes a una de estas figuras de protección, los parques nacionales, que representan el 5,6 por 100 del total de la superficie protegida en España. La normativa establece otras muchas categorías de ENP (parques naturales, monumentos naturales, paisajes protegidos, etc.), susceptibles de ordenación y muchos de ellos aún pendientes de incluir en estos planes (gráfico III-23), imprescindibles para su adecuado uso, aprovechamiento y puesta en valor, especialmente en el caso de los parques naturales o regionales, de gran extensión y que con frecuencia incluyen núcleos de población (a diferencia de los parques nacionales). Su importancia, además, reside en que otros instrumentos de planificación, como la ordenación urbanística o el desarrollo de actividades sectoriales, deben acogerse a lo establecido en los PORN y PRUG, que priorizan el uso sostenible de estos espacios.

5. Consumo y protección de los consumidores y usuarios

El ciclo económico puede tener un notable impacto sobre las pautas de consumo, con un importante aumento del gasto en periodos de crecimiento, especialmente visible en la compra de productos duraderos y de lujo. Al mismo tiempo, el consumo alimenta el crecimiento y la integración económica; no en vano, es lugar común su consideración como uno de los motores del progreso económico. En cambio, en épocas de recesión la reducción de los ingresos y el empeoramiento de las expectativas suelen conducir a limitaciones en el consumo, posponiéndose las compras importantes y evitándose la compra de algunos bienes y servicios superfluos.

En este sentido, los datos sobre confianza de los consumidores en la Unión Europea en 2008 ponían de relieve una importante caída del valor de ese indicador (–13,6 por 100), siendo drástica en algunos países como Grecia, Hungría y Portugal (en torno a –49 por 100). Ello sin duda ha conducido a una reducción del consumo en el mercado interior que se hará visible en los datos de Eurostat en los próximos años. Entretanto, los datos sobre el comportamiento de los consumidores en España (INE) han sacado ya a la luz los importantes efectos de la problemática situación económica sobre esta dimensión de la calidad de vida.

Al mismo tiempo, el nivel de desacuerdo de los consumidores y usuarios con algunos de los productos y servicios adquiridos en el mercado siguió poniéndose de manifiesto en el aumento de las consultas y reclamaciones registradas por las organizaciones de consumo. A este respecto, en 2009 destacó el conflicto creado a raíz del cierre empresarial de varias compañías aéreas, cuya suspensión de actividad en

el contexto de la crisis económica sacó a la luz la falta de protección de los usuarios ante situaciones como esa y la necesidad de que las normas que establecen las responsabilidades de dichas compañías contemplen el supuesto de usuarios que no han llegado a recibir un servicio pagado.

5.1. CRISIS ECONÓMICA Y PAUTAS DE CONSUMO

La Encuesta de Presupuestos Familiares, instrumento fundamental para el análisis del consumo en España, fue objeto de algunos cambios en su metodología hace ahora tres años. A la ampliación de la muestra y la reducción del número de consultas a cada hogar seleccionado se unía el cambio de periodicidad de la encuesta, que pasó a ser anual. Por este motivo los resultados se ofrecen con algo más de retraso, de modo que en este momento no se dispone de la información de 2009. Sin embargo, los resultados de 2008, es decir, los correspondientes al primer momento de la crisis económica, que el INE hizo públicos en diciembre de 2009, constituyen un buen material para esbozar el panorama doméstico de la crisis.

De acuerdo con esos datos, 2008 fue un año de profundos reajustes en el consumo; los hogares tuvieron que reconsiderar sus prioridades de gasto y orientar de nuevo el destino de buena parte de sus recursos económicos para enfrentarse a un entorno económico que inspiraba escasa confianza[123] —el índice de confianza de los consumidores se situó en los valores más pobres de las últimas décadas— y, en muchos casos, para ajustar el consumo a situaciones de reducción de los ingresos. El balance de esa situación está bien representado en el valor que alcanzó la tasa de variación del consumo, un 4,1 por 100 negativo, que contrasta con el crecimiento del 1,8 por 100 del ejercicio anterior. Esta reducción global del consumo es el resultado de los ajustes realizados en las diferentes partidas de gasto. Así, la mayor parte de ellas vieron disminuir la cantidad de recursos dedicados en años anteriores —todas, excepto las correspondientes a la salud, las comunicaciones y los gastos corrientes de la vivienda—, pero algunas decrecieron de forma más llamativa.

Importante reducción del consumo de las familias

En general, los gastos que con mayor frecuencia requieren endeudamiento fueron los que más acusaron la situación, por la actitud de precaución de las familias y por las nuevas condiciones que las entidades financieras pusieron para la consecución de préstamos. Por ello, los gastos relacionados con el equipamiento de las viviendas, incluyendo el mobiliario y la conservación, por un lado, y los transportes, que incluye la compra de automóviles, por otro, se redujeron en más de un 10 por 100 cada una. Si estos gastos se postergaron fundamentalmente a causa de la necesaria implicación de unos recursos futuros inciertos, otros sufrieron reajuste como consecuencia de una nueva asignación de importancia. Ese sería el caso de los gastos de hostelería, en los

123. Véase Memoria CES 2008.

GRÁFICO III-24. TASAS DE VARIACIÓN DEL CONSUMO DE LOS HOGARES POR PARTIDAS DE GASTO, 2007-2008



Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*.

que las comidas y cenas en restaurantes y bares y otras consumiciones en pubs, etc., tienen su principal componente. El capítulo de la ropa y el calzado constituye otro de los elementos de ajuste en situaciones de empeoramiento de las expectativas económicas; ello explica la reducción en casi un 8 por 100 del gasto en prendas de vestir en un solo año. En menor medida, la alimentación (–3,3 por 100) y la partida rubricada como ocio, espectáculos y cultura sirvieron también para ajustar los presupuestos de las familias durante el año. En el primer caso, los hogares prescindieron sobre todo de lo más superfluo en términos de alimentación, descendiendo principalmente la compra de dulces, aunque también se resintió el consumo de pescado y verduras. En el segundo (–4,1), el reajuste se hizo básicamente a costa de los servicios culturales, los periódicos y los juegos de azar.

Estos cambios puntuales en el consumo de las familias dieron como resultado una ligera transformación en la estructura del gasto, modificando la tendencia evolutiva de los últimos años. Así, de los 29.797 euros que cada hogar destinó al consumo, la mayor

CUADRO III-12. VOLUMEN Y ESTRUCTURA DEL GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES

	2006		2007		2008	
Grupos de gasto	**Gasto en euros**	**%**	**Gasto en euros**	**%**	**Gasto en euros**	**%**
Total	**30.561,61**	**100,00**	**31.079,15**	**100,00**	**29.797,03**	**100,00**
Alimentos y bebidas no alcohólicas	4.393,31	14,38	4.376,70	14,08	4.230,72	14,20
Bebidas alcohólicas, tabaco y narcóticos	562,88	1,84	562,37	1,81	554,68	1,86
Artículos de vestir y calzado	2.090,39	6,84	2.084,77	6,71	1.924,91	6,46
Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles	7.582,13	24,81	7.870,66	25,32	7.969,45	26,75
Mobiliario, equipamiento del hogar y gastos corrientes de conservación de la vivienda	1.812,56	5,93	1.769,01	5,69	1.583,10	5,31
Salud	902,11	2,95	957,26	3,08	1.019,75	3,42
Transportes	4.503,84	14,74	4.504,32	14,49	4.034,04	13,54
Comunicaciones	866,74	2,84	923,05	2,97	960,86	3,22
Ocio, espectáculos y cultura	2.116,78	6,93	2.263,03	7,28	2.169,68	7,28
Enseñanza	277,65	0,91	277,44	0,89	270,90	0,91
Hoteles, cafés y restaurantes	3.027,39	9,91	3.105,43	9,99	2.796,15	9,38
Otros bienes y servicios	2.425,82	7,94	2.385,11	7,67	2.282,80	7,66

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares.*

parte (26,7 por 100) se dedicó, como es habitual, a la vivienda, aunque en ese año el porcentaje creció más que en los periodos anteriores. Otra partida de gran importancia en los presupuestos anuales de las familias es la constituida por los transportes, que suele tener un peso en la estructura del gasto parecido a la partida de la alimentación. Con un 13,5 por 100 del gasto en consumo, éste capítulo redujo, en cambio, su participación en más de un punto, lo que se debió casi exclusivamente a la reducción en la compra de automóviles. El resto de las rúbricas sufrió pequeños ajustes, si bien de menor importancia que los dos anteriores.

Mayor impacto de la crisis en el consumo de las familias inmigrantes

En términos de consumo no es lo mismo pertenecer a una familia española que estar adscrito a una extranjera, y aún menos en tiempos difíciles. Tal como se desprende de los resultados de la Encuesta de Presupuestos Familiares, los hogares cuyo sustentador principal es de nacionalidad extranjera dedicaron como término medio al consumo 27.499 euros, lo que supone un 84 por 100 de lo gastado por las familias españolas. La mayor parte de esa diferencia se debe a un consumo menos cuantioso en las partidas de la vivienda, la alimentación, el mobiliario, la hostelería y la salud, por ese orden, que suman más de tres mil euros de los cinco mil que separan a un colectivo de otro.

En cuanto a la estructura, el consumo es bastante similar, pues los precios de mercado y las necesidades vitales son las mismas para todos. Sin embargo, existen diferencias en otras necesidades y prioridades concretas (mayor ahorro, envío de dinero a sus países de origen) que hacen que el esquema particular de cada colectivo exhiba diferencias, si bien no muy acusadas. Así, las partidas de la alimentación, el mobiliario y

CUADRO III-13. GASTO Y ESTRUCTURA DEL CONSUMO DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA SEGÚN NACIONALIDAD, 2008

	Total		Española		Extranjera		Otro caso	
	Euros	%	Euros	%	Euros	%	Euros	%
Total	**31.953,24**	**100**	**32.515,26**	**100**	**27.499,09**	**100**	**30.372,32**	**100**
Alimentos y bebidas no alcohólicas	4.647,39	14,54	4.753,57	14,62	3.821,92	13,9	4.194,19	13,81
Bebidas alcohólicas, tabaco y narcóticos	616,64	1,93	614,67	1,89	632,86	2,3	616,46	2,03
Artículos de vestir y calzado	1.958,10	6,13	1.979,77	6,09	1.774,74	6,45	2.009,12	6,61
Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles	8.706,67	27,25	8.867,12	27,27	7.472,71	27,17	7.891,99	25,98
Mobiliario, equipamiento del hogar y gastos corrientes de conservación	1.661,75	5,2	1.748,98	5,38	996,64	3,62	1.162,82	3,83
Salud	1.023,71	3,2	1.067,66	3,28	687,62	2,5	782,01	2,57
Transportes	4.363,21	13,65	4.382,47	13,48	4.164,36	15,14	4.755,74	15,66
Comunicaciones	970,80	3,04	937,35	2,88	1.211,45	4,41	1.301,01	4,28
Ocio, espectáculos y cultura	2.200,99	6,89	2.219,87	6,83	2.058,38	7,49	2.079,96	6,85
Enseñanza	294,86	0,92	304,36	0,94	220,94	0,8	255,29	0,84
Hoteles, cafés y restaurantes	3.068,74	9,6	3.122,61	9,6	2.633,48	9,58	2.997,62	9,87
Otros bienes y servicios	2.440,37	7,64	2.516,83	7,74	1.823,99	6,63	2.326,12	7,66

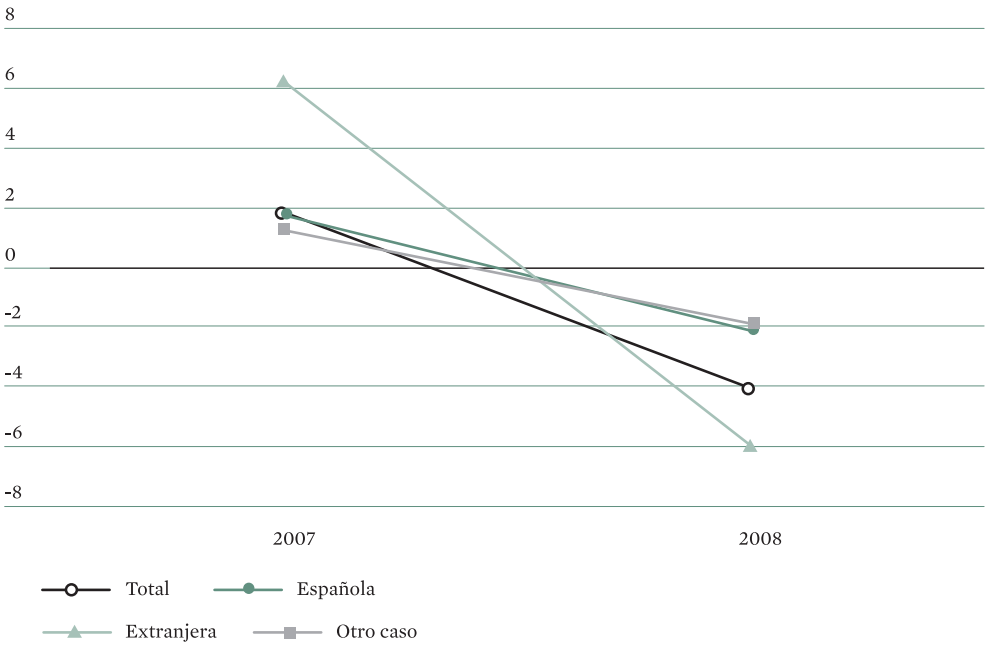
Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares.*

equipamiento del hogar y la salud tienen un peso algo inferior en la estructura de consumo de las familias extranjeras. En lo que concierne a las dos primeras es evidente que el mercado ofrece posibilidades de gasto muy dispares, y en cuanto a la segunda, la diferencia está marcada por los seguros médicos privados que contrata buena parte la población nacional a diferencia de la extranjera.

Por otro lado, destaca el mayor peso de los transportes y las comunicaciones en la estructura del consumo de los hogares de nacionalidad extranjera. En el caso de los primeros, el importante desembolso que supone la compra de vehículos hace que dicho desembolso se vea reflejado con mayor contraste en un volumen de gasto total inferior. En cuanto a las segundas, la diferencia debe de estar marcada por el uso de la telefonía para realizar llamadas fuera del territorio nacional con cierta frecuencia.

El inicio de la crisis económica afectó de forma distinta a las familias españolas y extranjeras, de modo que éstas últimas sufrieron más profundamente sus consecuencias limitando en mayor medida el gasto de cada hogar. Así, los datos de la encuesta muestran cómo mientras el consumo medio de las familias con nacionalidad española se redujo en un 2 por 100, el realizado por las familias con otras nacionalidades cayó en un 6 por 100 entre 2007 y 2008, lo que sitúa a éstas últimas en una posición protagonista en el descenso global del consumo en ese periodo. Y más aún si tiene en cuenta que durante el ejercicio anterior la tasa de variación del consumo de ese colectivo había registrado un importante crecimiento (6 por 100), muy superior al que mostró la población española (1,7 por 100).

GRÁFICO III-25. TASAS DE VARIACIÓN DEL CONSUMO EN ESPAÑA (POBLACIÓN NACIONAL Y EXTRANJERA)



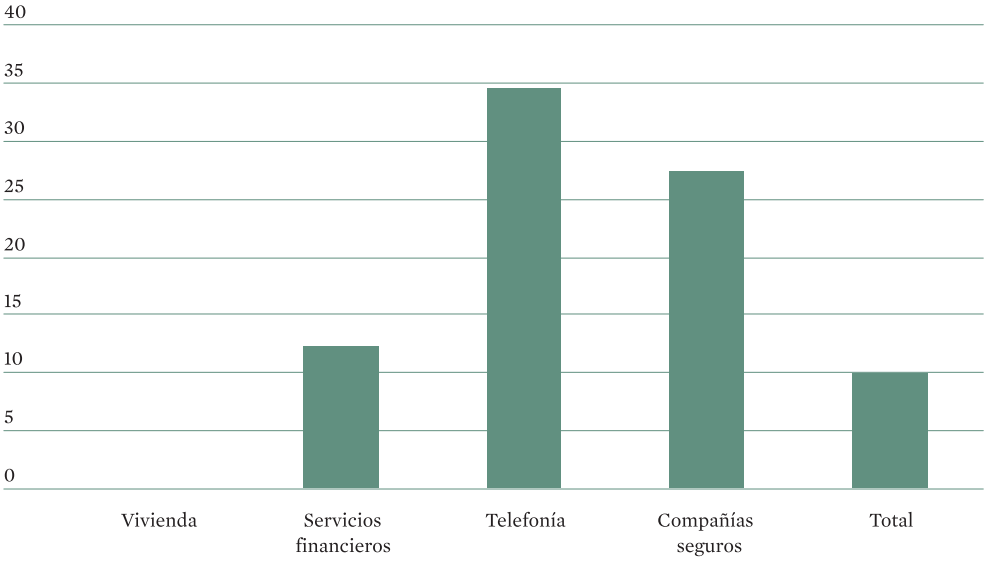
Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares.*

Incremento del volumen de las consultas y reclamaciones y nueva distribución

La actividad asesora y el servicio de gestión de reclamaciones de las asociaciones de consumidores, que saca a la luz las dimensiones del desacuerdo de los consumidores y usuarios con los productos y servicios adquiridos en el mercado, está sujeta al surgimiento de problemas puntuales en dicho mercado que provocan un mayor volumen de actividad en relación con un sector económico determinado. Así, por ejemplo, en el año 2006 aumentó de manera considerable el número de consultas y reclamaciones en el sector de los servicios financieros motivado por la estafa de las sociedad Forum Filatélico y Afinsa. Sin embargo, a pesar de incrementos como éste, la estructura sectorial de las quejas de los consumidores muestra cierta estabilidad, siendo los sectores más polémicos el de la vivienda, las comunicaciones electrónicas, los servicios financieros y las compañías de seguros.

Además, el incremento del número total de las quejas es por sí mismo un indicador interesante, ya que revela el avance de la cultura del consumo, en tanto que pone de manifiesto el mayor conocimiento que los consumidores tienen de sus derechos, así como su actitud activa ante la posible vulneración de dichos derechos, lo que, en gran medida, responde al esfuerzo de las propias asociaciones. En 2009 las consultas y

GRÁFICO III-26. EVOLUCIÓN ANUAL DEL NÚMERO DE CONSULTAS Y RECLAMACIONES EN LOS PRINCIPALES SECTORES
(Tasas de variación sobre 2008)



Fuente: Instituto Nacional del Consumo, *Balance de consultas y reclamaciones presentadas en las organizaciones de consumidores de ámbito nacional, 2009.*

reclamaciones atendidas por las asociaciones de consumidores de ámbito nacional alcanzaron la cifra total de 1.383.276 (casi cuatro mil al día), de acuerdo con los registros enviados al Consejo de Consumidores y Usuarios. Desde 2008 la demanda de servicios de asesoramiento y reclamaciones en las organizaciones ha aumentado en un 9,8 por 100, mientras que datos del último decenio ponen de manifiesto un incremento del 64 por 100.

En cuanto a la distribución de la actividad, el mayor volumen corresponde al sector de los servicios telefónicos, cuyo avance ha sido paralelo al incremento de la presencia del servicio en los hogares españoles[124]. A pesar de los intentos de mejorar la regulación de este y otros servicios de tracto sucesivo o continuado[125], que desde hace tiempo son objeto de controversia en el ámbito del consumo, no se ha conseguido mejorar el nivel de satisfacción de los usuarios, medido en términos de evolución de las quejas. Muy al contrario, el sector de la telefonía ha ido escalando posiciones en la distribución hasta situarse en el primer puesto con un 15 por 100 del total y un incremento en el último ejercicio del 34,5 por 100. Se sitúa así por delante de la vivienda,

124. Según datos del Observatorio nacional de las telecomunicaciones, en la actualidad hay en España 52,5 millones de líneas de telefonía móvil, alcanzando una tasa de penetración del 112 por 100.

125. Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

CUADRO III-14. EVOLUCIÓN DE LAS CONSULTAS Y RECLAMACIONES ATENDIDAS SEGÚN SECTORES ECONÓMICOS, 1999-2009

Sectores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Otros sectores	35,9	41,1	40,5	29,5	43,0	36,7	39,1	41,4	33,4	39,9	42,0
Vivienda	20,2	17,0	18,1	20,1	17,2	19,6	17,4	14,4	15,5	11,4	10,0
Servicios financieros	11,9	10,3	9,3	8,8	9,8	11,0	9,9	18,6	12,6	10,4	10,3
Telefonía	5,8	7,1	7,1	8,0	8,7	9,9	11,2	12,1	17,4	12,7	15,0
Compañías seguros	3,9	4,5	3,7	4,4	3,5	4,3	4,1	2,5	3,5	4,6	5,1
Reparación automóviles	2,6	2,6	2,7	2,2	2,9	1,5	1,6	1,2	2,1	1,1	0,9
Gas y derivados	2,7	2,7	3,1	2,9	2,3	2,0	1,9	1,3	1,5	1,5	1,5
Administración	1,6	1,6	1,6	2,7	2,0	2,8	2,8	1,5	2,9	2,2	2,3
Compañías eléctricas	1,7	1,8	2,4	2,3	2,0	1,7	1,8	1,0	1,8	5,0	3,3
Electrodomésticos SAT	2,8	2,9	2,7	2,4	1,7	2,3	1,6	1,3	1,3	1,8	1,4
Seguros automóvil	1,8	1,4	1,5	1,7	1,7	2,4	1,0	0,5	0,6	1,4	1,4
Electrodomésticos	3,2	0,3	2,2	2,5	1,6	1,5	2,4	1,8	3,4	2,6	2,2
Agencias viajes	2,1	1,8	1,3	1,6	1,4	2,0	1,8	1,6	2,5	1,8	1,9
Enseñanza	0,5	0,8	0,4	9,3	1,3	0,6	0,9	0,3	0,3	0,5	0,7

Fuente: Instituto Nacional del Consumo, *Balance de consultas y reclamaciones presentadas en las organizaciones de consumidores de ámbito nacional, 2009.*

que tradicionalmente acumulaba el mayor número de quejas, y de los servicios financieros. En el caso concreto de la vivienda, los datos de evolución muestran una clara tendencia al estancamiento desde 2005, mientras que los servicios financieros presentan una evolución irregular, con fuertes incrementos y algunas caídas.

Aunque el balance presentado por el Instituto Nacional del Consumo no ofrece información al respecto, cabe añadir que en los últimos años está cobrando un notable auge la modalidad colectiva en la presentación de las reclamaciones, que hacen que dichas acciones cobren mayor eficacia y agilidad cuando se trata de resolver conflictos que tienen que ver con perjuicios causados a una colectividad. Así, problemas recientes como los de Fórum Filatélico y Afinsa, Opening, algunos servicios de telefonía con prefijos, las compañías eléctricas, o algunas compañías aéreas, gestionados principalmente de manera colectiva, están dando lugar a un cambio en el patrón de presentación de las reclamaciones de consumo, con un creciente peso de la modalidad colectiva.

5.2. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

En 2009 vieron la luz dos importantes normas encaminadas a mejorar la protección de los derechos de los consumidores y usuarios en España.

Tal como se subrayaba en el informe sobre los nuevos modelos de consumo del CES, en los últimos años se ha acelerado el recurso a la financiación ajena de los hogares, dado que el notable crecimiento de la inversión en vivienda no se ha visto acompañado de un aumento en la tasa de ahorro de las familias. Es decir, se ha mantenido la propensión al consumo y, por ende, al ahorro, con mayores niveles de inversión, lo que ha resultado en crecientes niveles de endeudamiento de los hogares. En los últimos años los hogares han venido cubriendo esta necesidad de financiación recurriendo a productos crediticios de muy diversa naturaleza incluyendo los hipotecarios, personales o al consumo, entre otros. Por su parte, las entidades financieras han desarrollado diversos productos para responder a la creciente demanda de préstamos, entre ellos destacan los denominados intermediarios financieros, y más concretamente las empresas dedicadas a la reunificación y al aplazamiento de créditos, cuya aparición respondía a la necesidad derivada de las dificultades financieras que atravesaban ya algunos hogares.

Nueva regulación del crédito

En teoría, la unificación consiste en hipotecar la vivienda o renegociar el crédito hipotecario para poder hacer frente a otras deudas. La cancelación de varias deudas, en general créditos al consumo y préstamos personales, y su transformación en un crédito hipotecario permitiría ahorrar en intereses puesto que los tipos de las hipotecas eran considerablemente inferiores a los del resto de productos crediticios. Así, los consumidores se enfrentarían sólo a una cuota mensual, inferior a la suma de todas las anteriores. El atractivo de estos productos generó una gran demanda sin tener en cuenta sus

riesgos, ya que la protección de los consumidores frente a estos productos era escasa[126]. Urgía, pues, la regulación de la actividad en este entorno.

En este sentido, la nueva ley[127] se aprobó con el objetivo de proteger a los consumidores en la contratación de dos tipos de productos: los créditos hipotecarios concedidos por empresas que no pertenecen a la categoría de entidades de crédito, sin supervisión del Banco de España y los créditos de agrupación o reunificación de deudas. La norma excluye a las entidades de crédito que ya se hallan sometidas a las normas de crédito y son supervisadas por el Banco de España, se limita por tanto a las empresas que no son entidades de crédito, regulando sus obligaciones de transparencia. Para ello precisa la información precontractual que debe ofrecerse al cliente, incluyendo las condiciones generales de contratación de forma gratuita, principales características de los contratos y del precio total que debe pagar el consumidor, contando las comisiones, cargas y gastos. Por otro lado, la norma exige que las tarifas se recojan en un texto que las empresas deben remitir al registro antes de su aplicación.

A finales de año se aprobó otra nueva y esperada Ley que regula algunas prácticas abusivas de las empresas, incluido el llamado *spam telefónico*. La Ley 29/2009 por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios, cuyo anteproyecto fue sometido al juicio del CES[128], incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/29 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 2004 del Parlamento Europeo y del Consejo. Igualmente se incorpora en este Anteproyecto de Ley la Directiva 2006/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa.

Nueva regulación de la competencia desleal y la publicidad

La nueva norma regula por primera vez las prácticas comerciales agresivas y tipifica las prácticas comerciales engañosas, que contengan información falsa o que puedan inducir a error a los destinatarios, como en el caso de la asistencia postventa o el tratamiento de las reclamaciones. También se considera desleal y agresivo todo comportamiento que pueda mermar de manera significativa, mediante acoso, coacción, fuerza o influencia indebida, la libertad de elección o conducta de los consumidores en relación al bien o servicio que se ofrece.

126. Informe CES 2/2008, *Los nuevos modelos de consumo en España*.

127. Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la Contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito.

128. Dictamen CES 1/2008, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica el Régimen legal de la competencia desleal para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

Para ello, la norma introduce modificaciones en cuatro leyes generales: defensa de los consumidores y usuarios, competencia desleal, publicidad y ordenación del comercio minorista. Se establece así un régimen jurídico unitario para todos los actos de engaño y para las prácticas agresivas y se exige el mismo nivel de corrección con independencia de que los destinatarios de las actividades comerciales sean consumidores o empresarios.

6. Salud y sistema sanitario

El escenario de crisis ha alimentado el debate sobre la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud (SNS) y la necesidad de contener el gasto sanitario sin perder de vista los desafíos de la calidad, la equidad y la cohesión. En este sentido, mientras continuaban los trabajos para alcanzar un Pacto de Estado en Sanidad, ya entrado el año 2010 el Consejo Interterritorial del SNS aprobó el documento de consenso "Acciones y medidas para promover la calidad, la equidad, la cohesión y la sostenibilidad del sistema nacional de salud" que, situándose en el actual escenario de crisis económica y menor disponibilidad de recursos, aborda una serie de actuaciones orientadas a mantener la sostenibilidad de la calidad, de la innovación en infraestructuras y en tecnología y hacer viable la respuesta al incremento y envejecimiento de la población y a las nuevas necesidades sanitarias, todo ello bajo la premisa de que es necesario garantizar que los recursos disponibles se utilicen de la manera más racional y eficiente.

El sistema sanitario tuvo que hacer frente a otra crisis cuya naturaleza lo convirtió en actor principal, poniendo a prueba algunas de sus capacidades más cuestionadas. En efecto, la aparición de los primeros casos de gripe A en España poco después de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) alertara sobre su presencia en otros países, llevó a las autoridades sanitarias a poner en marcha mecanismos de coordinación con el fin de arbitrar medidas y seguir unas directrices comunes para enfrentar una situación calificada por entonces de pandémica. Y ello en un escenario de incertidumbre que llevó a aplicar el principio de precaución adoptando medidas preventivas no ajenas a la controversia. En todo caso, al margen del alcance y la gravedad de la enfermedad vírica, inferiores a las previsiones vertidas en los primeros momentos de la crisis, el SNS ha dado muestras de su capacidad de coordinación en situaciones de urgencia sanitaria, poniendo en primer plano la importancia de las políticas de salud pública.

Otras medidas con menor alcance mediático pero con indudable interés en el campo de la sanidad fueron la aprobación de la Estrategia en enfermedades raras del SNS, la Estrategia Nacional de EPOC (enfermedad pulmonar obstructiva crónica), o la Ley 28/2009, de 30 de diciembre, de modificación de la 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, que extiende la facultad de prescripción a los enfermeros y podólogos.

Es probable que tampoco el propio estado de salud de los españoles se haya podido sustraer por completo a los efectos de la crisis económica. Aunque todavía no hay

datos concretos que reflejen la mayor incidencia de ciertas patologías graves en el actual contexto, económicamente adverso, los expertos señalan que la crisis es causante del incremento del riesgo cardiovascular, entre otros problemas de salud.

6.1. EQUIDAD EN SALUD Y EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS SANITARIOS

Entre los factores que determinan la calidad de la salud tienen un importante papel los propios servicios sanitarios, que tratan de evitar las muertes prematuras y la aparición de discapacidades. Sin embargo, otros factores relacionados con el nivel de vida y los estilos de vida son esenciales para los estados de salud de individuos y sociedades. En este sentido, el nivel socioeconómico se presenta como uno de los determinantes básicos y en relación con éste, los estilos de vida desplegados en función del estatus económico, educativo y social. A lo anterior habría que añadir otros factores del entorno que determinan la exposición a agentes nocivos y a circunstancias condicionantes de la calidad de la salud, que cabe subsumir en la categoría de los factores medioambientales. Por tanto, la atención a la salud a través de los servicios sanitarios es importante, pero también lo es el desarrollo de políticas de salud pública eficaces en el ámbito de la prevención y la educación, así como todas las actuaciones encaminadas a la reducción de las desigualdades sociales y económicas.

Uno de los indicadores más expresivos de la evolución de los estados de salud, por condensar información acerca de los aspectos más relevantes de la propia salud y la atención sanitaria, es el referido a la esperanza de vida. Tal como muestran los datos del Ministerio de Sanidad y Política Social, el valor medio de este indicador ha mejorado en los últimos años en España. Así, el número de años que un español podía esperar vivir al nacer llegaba en 2007 a ochenta y uno, dos más que en el año 2001. Sin embargo, el dato medio oculta algunas desigualdades interterritoriales no poco significativas, que revelan una diferencia de casi tres años en la esperanza de vida entre las comunidades con el valor más positivo y las que tienen el resultado más bajo (Madrid y Navarra, 82,5 y Andalucía, 79,8 años). En el mismo sentido, la esperanza de vida libre de discapacidad y la expectativa de incapacidad (número probable de años con incapacidad), que llega como término medio a 8,5, es en algunas regiones muy inferior al que registran otras, siendo llamativa la diferencia entre La Rioja (5,8 años) y Murcia (10,2).

A pesar de la positiva valoración que los españoles hacen de su salud, el número y la proporción de enfermos crónicos se ha incrementado en los últimos años. La prevalencia de enfermedades crónicas o de evolución prolongada constituye una indicador clave, que pone de manifiesto, por un lado, la mala evolución experimentada en los últimos años y por otro, las importantes diferencias existentes entre las distintas comunidades autónomas. No obstante, no debe olvidarse que en las sociedades avanzadas la tendencia a la reducción de la mortalidad por la mejora de la atención médica y la orientación de los estilos de vida hacia pautas más saludables, avoca a una mayor cronificación de patologías que antes desencadenaban la muerte. Por lo tanto, la

CUADRO III-15. ESPERANZA DE VIDA, 2000-2007
(En años desde el nacimiento)

	2000			2007		
Comunidades autónomas	Esperanza de vida	EV libre de discapacidad	Expectiva de incapacidad	Esperanza de vida	EV libre de discapacidad	Expectiva de incapacidad
Total	79,4	70,7	8,7	81,1	72,6	8,5
Andalucía	78,3	67,9	10,4	79,8	70,6	9,2
Aragón	80,1	72,8	7,3	81,7	73,9	7,8
Asturias	79,2	71,1	8,1	80,4	72,5	7,9
Baleares	78,7	71,3	7,4	81,6	74,1	7,6
Canarias	77,7	70,4	7,3	80,4	72,5	7,9
Cantabria	79,8	71,1	8,7	81,1	74,8	6,3
Castilla-La Mancha	80,1	71,0	9,1	81,5	72,4	9,2
Castilla y León	80,8	70,7	10,1	82,1	73,1	9,0
Cataluña	79,1	70,7	8,4	81,6	74,3	7,3
C. Valenciana	78,8	70,9	7,9	80,6	71,1	9,5
Extremadura	79,0	70,0	9,0	80,6	71,1	9,5
Galicia	79,5	70,6	8,9	81,0	71,9	9,1
Madrid	80,4	73,1	7,3	82,5	74,0	8,5
Murcia	78,6	67,7	10,9	80,5	70,3	10,2
Navarra	80,7	72,8	7,9	82,5	75,0	7,5
País Vasco	79,9	72,8	7,1	81,6	73,9	7,8
La Rioja	80,5	75,1	5,4	81,8	76,0	5,8
Ceuta y Melilla	78,0	68,0	10,0	79,5	67,2	12,2

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Indicadores de salud 2009.*

mayor prevalencia de enfermedades crónicas no puede interpretarse sólo de forma negativa, aunque debe ocupar un lugar central en los objetivos de las políticas sanitarias.

Atendiendo a los datos recogidos en el cuadro, el mapa epidemiológico español presenta unos rasgos de marcadas diferencias regionales. La comunidad de Galicia muestra, de acuerdo con los indicadores seleccionados una situación más desfavorable que el resto, por cuanto que exhibe prevalencias más altas en tres de las cinco variables. Así, la prevalencia media de la hipertensión en el conjunto nacional es de un 20,7 por 100, Galicia supera este valor en cinco puntos porcentuales. Lo mismo ocurre con el colesterol (21, 8 por 100 frente al 15, 8 por 100 nacional), y con el trastorno de la depresión (20 por 100 frente al 13,8 por 100). Dado que se trata de problemas y enfermedades con mayor presencia en el sector de la población más envejecido, la tasa de envejecimiento de Galicia, superior a la media en más de cinco puntos puede explicar en gran medida la fuerte presencia de los trastornos citados en esa comunidad. Por el contrario, las comunidades de Aragón y Cantabria presentan situaciones más favorables que la media en varios de los indicadores.

Por otro lado, la consolidación de ese nuevo patrón de enfermedad, con una mayor supervivencia general y muy especialmente de las patologías más prevalentes, se traduce en una mayor comorbilidad y discapacidad.

CUADRO III-16. PROBLEMAS O ENFERMEDADES CRÓNICAS O DE LARGA EVOLUCIÓN CON DIAGNÓSTICO, 2006
(En porcentaje sobre el total de población)

	Hipertensión	Diabetes	Colesterol	Tumores malignos	Depresión
Total	**20,7**	**6,2**	**15,9**	**2,5**	**13,8**
Andalucía	20,7	7,3	14,4	2,1	14,8
Aragón	20,4	5,3	15,4	3,2	10,7
Asturias	21,9	6,7	15,6	3,8	21,9
Baleares	17,9	5,5	13,7	3,1	17,9
Canarias	22,3	5,9	16,8	1,8	12,9
Cantabria	20,1	5,3	13,3	1,4	10,7
Castilla y León	21,3	6,9	15,7	3,1	10,7
Castilla-La Mancha	21,4	7,8	17,5	1,8	12,5
Cataluña	20,2	5,7	13,8	2,8	13,4
Comunidad Valenciana	19,0	6,5	15,4	1,9	13,3
Extremadura	24,5	8,8	18,6	3,3	14,7
Galicia	25,5	6,4	21,8	2,8	20,1
Madrid	19,2	4,4	16,9	2,1	11,9
Murcia	20,7	6,4	14,9	2,0	15,3
Navarra	19,5	5,8	16,5	2,4	13,7
País Vasco	22,2	5,4	18,4	4,7	12,7
La Rioja	15,1	4,2	8,6	1,4	4,4
Ceuta y Melilla	19,1	9,1	9,9	3,4	11,5

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Encuesta Nacional de Salud.*

La utilización de los servicios sanitarios

En general, no se ha producido un incremento especialmente llamativo en la frecuentación media por habitante de los servicios sanitarios, lo que no impide que el conjunto de la actividad del sistema haya aumentado considerablemente por efecto de la evolución demográfica, especialmente debido al proceso de envejecimiento de la población y el aumento de esta última. Así, el número medio de consultas médicas por habitante se mantiene prácticamente invariable (8) desde los años noventa. (cuadro III-17). La utilización de los servicios hospitalarios, por su parte, se incrementó levemente, situándose en el 9 por 100, al tiempo que se registraba un ligero aumento del número medio de hospitalizaciones. Sin embargo, los servicios de urgencias han incrementado notablemente su actividad, pues, de acuerdo con los datos, la proporción de usuarios se duplicó en menos de quince años (14,5 por 100 en 1993 y 30,8 en 2006). Se trata de uno de los temas más controvertidos del SNS, indesligable de la cuestión de las listas de espera, sobre la que el Ministerio no ofrece los datos recogidos a través de la Encuesta Nacional de Salud (ENS).

CUADRO III-17. NÚMERO MEDIO DE CONSULTAS EN EL ÚLTIMO MES, 2006

	Médico de familia o pediatra		Especialista		Enfermería	
	Media	Desviación típica	Media	Desviación típica	Sí	No
Total	**1,2**	**1,1**	**0,5**	**1,1**	**4,5**	**95,5**
Andalucía	1,2	1,1	0,5	1,1	3,8	96,2
Aragón	1,2	1,4	0,6	1,4	4,4	95,6
Asturias	1,0	0,8	0,4	0,7	4,9	95,1
Baleares	1,1	0,9	0,5	0,8	4,8	95,2
Canarias	1,1	0,7	0,5	1,2	3,4	96,7
Cantabria	1,1	1,2	0,5	0,9	3,1	96,9
Castilla y León	1,1	0,9	0,4	0,8	2,7	97,3
Castilla-La Mancha	1,2	1,2	0,5	1,1	4,0	96,0
Cataluña	1,0	0,9	0,7	1,1	5,6	94,4
Comunidad Valenciana	1,2	1,2	0,6	0,9	3,9	96,1
Extremadura	1,4	1,7	0,3	0,7	6,6	93,4
Galicia	1,2	1,1	0,5	0,9	4,5	95,6
Madrid	1,1	1,2	0,6	1,1	4,8	95,2
Murcia	1,2	1,0	0,5	0,9	2,2	97,8
Navarra	1,1	1,3	0,5	1,2	9,1	90,9
País Vasco	1,0	0,9	0,5	0,7	7,8	92,2
La Rioja	1,2	1,1	0,6	1,9	1,4	98,6
Ceuta y Melilla	1,0	0,8	0,4	0,6	9,2	90,8

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Encuesta Nacional de Salud.*

La utilización de los servicios sanitarios se presenta con frecuencia como un indicador de igualdad en salud, pero es ya aceptado de manera generalizada que la sola disponibilidad de las prestaciones sanitarias y su acceso universal no es una condición suficiente para acabar con las desigualdades en salud, toda vez que los condicionantes sociales previos, relacionados con la educación y los ingresos, orientan las conductas hacia pautas de vida más o menos saludables.

Sin embargo, se ha constatado también que la utilización de recursos médicos, en general, está relacionada con la oferta de tales recursos (camas hospitalarias, alta tecnología o recursos humanos). Por ello, no puede descartarse que en muchos casos las diferencias en los niveles de utilización de los servicios sanitarios respondan a una sobreutilización en circunstancias en las que los criterios de dotación de tales servicios no responden a la evidencia científica, sino a perspectivas políticas. Máxime, cuando las variaciones no responden a los patrones de morbimortalidad de cada zona geográfica (cuadro III-18).

El indicador de inaccesibilidad a la asistencia médica aporta información sobre la proporción de personas que habiendo necesitado atención no la han recibido por circunstancias tales como no poder ausentarse de su puesto de trabajo, no haber conseguido cita médica, no disponer de transporte, entre otras. Tal como se desprende del

CUADRO III-18. UTILIZACIÓN DE SERVICIOS HOSPITALARIOS EN EL ÚLTIMO AÑO, 2006

	Hospital			Hospital de Día			Urgencias
	Porcentaje	Media	Desviación Típica	Porcentaje	Media	Desviación Típica	Porcentaje
Total	**8,9**	**1,31**	**0,85**	**6,3**	**4,82**	**11,51**	**30,8**
Andalucía	7,8	1,32	0,82	4,8	4,51	8,90	32,1
Aragón	9,1	1,23	0,68	3,2	3,71	3,14	26,6
Asturias	8,0	1,28	0,77	3,9	3,33	3,87	27,6
Baleares	9,9	1,32	0,69	4,5	6,85	9,84	34,8
Canarias	8,9	1,32	0,76	4,5	11,02	33,08	33,6
Cantabria	9,9	1,32	0,87	3,4	2,93	3,30	28,3
Castilla y León	8,8	1,20	0,69	4,8	10,61	20,25	26,2
Castilla-La Mancha	7,6	1,26	0,75	6,1	3,31	3,77	27,5
Cataluña	10,2	1,34	0,81	8,8	5,36	9,49	33,4
Comunidad Valenciana	8,4	1,29	0,77	8,0	3,35	4,87	32,8
Extremadura	8,3	1,41	1,03	3,1	4,98	5,53	31,1
Galicia	10,4	1,27	0,67	5,7	9,37	15,84	33,7
Madrid	8,8	1,33	1,02	7,0	3,70	9,79	26,4
Murcia	9,2	1,38	0,96	6,1	2,57	2,13	32,8
Navarra	8,6	1,32	1,25	5,2	5,16	13,50	28,7
País Vasco	10,2	1,36	1,03	9,4	2,72	4,38	29,1
La Rioja	7,4	1,37	0,95	2,9	5,77	7,02	23,6
Ceuta y Melilla	11,8	1,24	0,54	2,7	1,11	0,31	38,4

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Encuesta Nacional de Salud.*

cuadro III-19, existen diferencias nada despreciables entre unas y otras comunidades autónomas. Así, mientras en algunas comunidades como Cantabria, Extremadura y Andalucía el indicador ofrece valores residuales, inferiores al 3,6 por 100 del conjunto, otras como La Rioja, Valencia o Navarra presentan valores superiores. Es especialmente llamativo el caso de La Rioja, con un 15 por 100 de inaccesibilidad.

Otro dato relevante es el referido a la evolución de los modelos de cobertura sanitaria, que muestra un creciente peso de la sanidad privada. Así en trece años la proporción de habitantes con doble cobertura, pública y privada, se ha incrementado en ocho puntos porcentuales. A este hecho contribuyen diversos factores entre los que puede destacarse la saturación de los servicios públicos, el incremento de la renta media de los hogares y el aumento de la oferta. En lo que respecta al primero, las encuestas de salud vienen poniendo de manifiesto en los últimos años una creciente preocupación por las listas de espera en la sanidad pública, que desemboca en una peor valoración del SNS, aunque éste es valorado siempre de manera positiva. No obstante, esa preocupación tiende a reflejarse en un aumento de la preferencia por la opción privada de la atención sanitaria. Por otro lado, el incremento de la renta de las familias registrado desde la década anterior hace posible dedicar más recursos a la salud. Además, en las dos últimas décadas se ha registrado un nada despreciable incremento de la oferta de servicios sanitarios vinculados a las sociedades médicas.

CUADRO III-19. INACCESIBILIDAD A LA ASISTENCIA MÉDICA EN EL ÚLTIMO AÑO, 2006

	Sí	No
Total	3,6	96,4
Andalucía	2,0	98,0
Aragón	3,4	96,6
Asturias	1,9	98,1
Baleares	5,6	94,4
Canarias	3,4	96,6
Cantabria	1,5	98,5
Castilla y León	3,5	96,5
Castilla-La Mancha	2,1	97,9
Cataluña	3,9	96,1
Comunidad Valenciana	7,6	92,4
Extremadura	1,5	98,5
Galicia	5,5	94,5
Madrid	2,5	97,5
Murcia	2,5	97,5
Navarra	6,4	93,6
País Vasco	2,3	97,7
La Rioja	15,2	84,8
Ceuta y Melilla	6,1	93,9

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Encuesta Nacional de Salud.*

No obstante, hay que recordar que los servicios más requeridos de la sanidad privada son los de atención especializada, destacando particularmente algunas ramas como la ginecología, la oftalmología, y sobre todo la odontología. Las causas de esta mayor utilización de la medicina privada en determinadas especialidades puede encontrarse en los problemas de coordinación entre los distintos niveles asistenciales de la sanidad pública, traducidos en dificultades de acceso por tiempos de espera excesivos así como, en algunos casos, como la atención bucodental para adultos, en la escasa cobertura de algunos de los servicios más requeridos.

Los estilos de vida y las condiciones ambientales

Los estilos de vida adoptados en la vida cotidiana están estrechamente relacionados con los niveles de salud. Son conductas aprendidas a través de la socialización y tienen significado social vinculado a la pertenencia de grupo. En este sentido, dependen fuertemente del estatus socioeconómico y cultural al que se adscribe cada persona. Entre los indicadores empleados normalmente para indagar en la evolución de los estilos de vida en relación con la salud se encuentran los hábitos saludables/ no saludables y las conductas preventivas. En lo que respecta a los primeros es muy significativo el consumo de tabaco y alcohol, por estar directamente relacionados con el desarrollo de patologías y muertes evitables. Entre las segundas, la ENS aborda con detenimiento las revisiones ginecológicas, que previenen el avance de enfermedades de alta prevalencia y cuya detección precoz está asociada a pronósticos favorables en buena parte de la población afectada.

CUADRO III-20. CONSUMO DE TABACO Y ALCOHOL Y EXPOSICIÓN AL HUMO DEL TABACO, 2006

	Consumo de tabaco			Exposición al humo de tabaco		Consumo de alcohol
	Fumador diario	Fumador ocasional	Exfumador	De lunes a jueves	De viernes a domingo	2 últimas semanas
Total	**26,4**	**3,1**	**20,5**	**26,2**	**73,9**	**55,7**
Andalucía	28,8	2,1	17,6	33,1	66,9	53,4
Aragón	26,3	2,2	21,0	26,0	74,0	58,8
Asturias	26,3	1,6	19,7	27,6	72,4	54,0
Baleares	27,0	3,3	18,0	18,0	82,0	56,3
Canarias	29,8	2,9	17,4	18,2	81,8	48,9
Cantabria	31,3	2,6	19,1	28,1	71,9	52,3
Castilla y León	23,5	1,2	19,8	25,0	75,0	53,7
Castilla-La Mancha	27,0	2,8	20,2	30,4	69,6	54,9
Cataluña	23,7	4,5	22,0	18,8	81,2	58,0
Comunidad Valenciana	30,0	4,0	21,9	30,4	69,6	61,9
Extremadura	25,0	1,9	24,4	16,0	84,0	48,9
Galicia	22,4	2,9	19,4	30,6	69,4	59,3
Madrid	26,5	3,5	22,5	21,1	78,9	51,9
Murcia	29,8	4,1	19,8	29,1	70,9	57,3
Navarra	25,6	2,8	24,1	22,2	77,8	64,0
País Vasco	21,5	2,7	22,9	31,5	68,5	60,0
La Rioja	26,9	3,2	18,2	29,5	70,5	56,4
Ceuta y Melilla	26,7	1,6	14,3	34,8	65,2	31,5

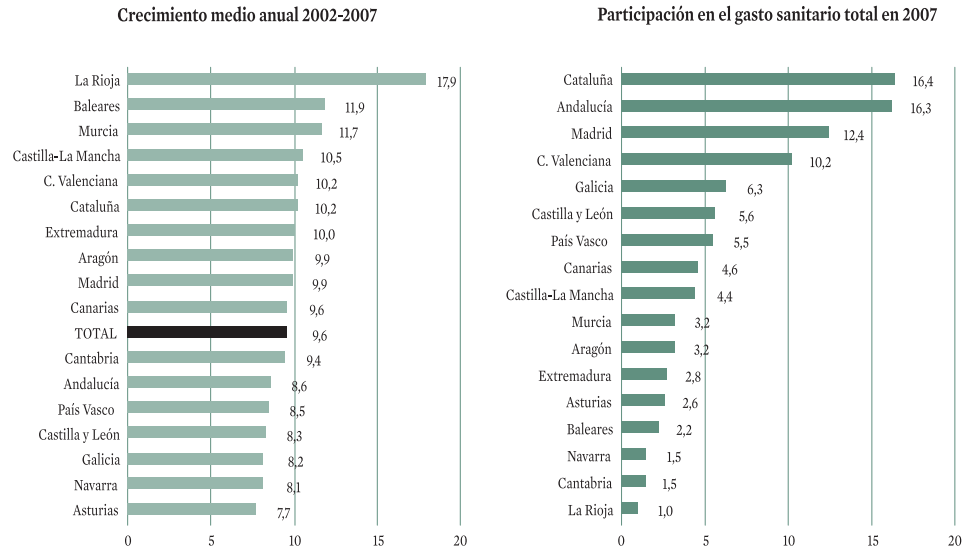
Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Encuesta Nacional de Salud.*

6.2. CALIDAD Y SOSTENIBILIDAD DEL SNS

La tendencia al aumento del gasto sanitario en España, y de su importancia relativa respecto a otras políticas y también respecto a la renta nacional, es común a los países del entorno. Asimismo, el crecimiento del gasto sanitario a tasas superiores a las del PIB explica el aumento continuado de su peso en relación con la renta nacional, tanto en España como en la UE-15, aunque se mantiene la brecha que separa a España, con un 6,1 por 100 del PIB (60.222,5 millones de euros en 2007, un 8,5 por 100 más que en 2006), de la UE-15, con un 6,9 por 100.

Tras la culminación de las transferencias sanitarias en 2002, más del 90 por 100 del gasto sanitario público lo realizan las comunidades autónomas y el mismo representa aproximadamente un 35 por 100 del gasto público total realizado por las mismas, sin que existan diferencias muy acusadas por comunidades. En cambio, la significación económica del gasto sanitario respecto a la renta regional presenta una importante variabilidad entre comunidades, desde el 3,5 por 100 de Madrid hasta el 8,5 por 100 de Extremadura. En teoría, cabría esperar pesos relativos mayores en las regiones más prósperas, dado que se confirma empíricamente que el gasto sanitario crece más que proporcionalmente con la renta. Que esto no suceda en el caso español y que, en cambio, algunas de las proporciones más bajas se registren en regiones ricas, como Madrid,

GRÁFICO III-27. GASTO SANITARIO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Estadística de Gasto Sanitario.*

País Vasco, Cataluña, Baleares y Navarra, es consecuencia, en buena medida, de los mecanismos de nivelación presupuestaria que incorpora el sistema de financiación autonómica para permitir niveles de servicio equiparables en todas ellas, con independencia de su nivel de renta o su capacidad recaudatoria. Aunque tampoco hay que olvidar la influencia que puedan tener otros factores, como necesidades sanitarias diferenciadas, distintos sistemas organizativos o pautas diversas de utilización de los servicios sanitarios privados.

La política de uso racional del medicamento, en cuyo contexto se suelen situar al menos en el plano teórico las medidas de contención del gasto farmacéutico, ha sido probablemente el ámbito de actuación orientado a reforzar la sostenibilidad del sistema en el que más se han concentrado las iniciativas de ámbito estatal, al constituir además la legislación farmacéutica una de las pocas competencias que conserva el Estado en exclusiva. Las sucesivas estrategias e iniciativas adoptadas ya desde mediados de los noventa han resultado fructíferas en el objetivo de contener un crecimiento de la factura pública en farmacia que resultaba a todas luces excesivo, si bien no lo han sido tanto en cuanto a la racionalización de la demanda y utilización de medicamentos, cuya dispensación sigue desempeñando un excesivo protagonismo en el sistema sanitario español.

Política de uso racional del medicamento y contención del gasto farmacéutico

Se estima que en tan sólo cinco años, el peso del gasto farmacéutico en oficinas de farmacia sobre el total del gasto sanitario habría descendido del 20,5 por 100 al

CUADRO III-21. INDICADORES DE LA PRESTACIÓN FARMACÉUTICA EN 2009, POR CCAA

	Gasto farmacéutico a través de receta		Recetas facturadas		Gasto medio por receta facturada (€)	
Comunidades autónomas	2009	Increm. % 09/08	2009	Increm. % 09/08	2009	Increm. % 09/08
Andalucía	2.060.996.165	5,4	173.563.750	6,3	11,9	–0,9
Aragón	409.670.254	4,7	28.448.972	4,6	14,4	0,1
Asturias	352.792.046	4,2	24.514.804	3,1	14,4	1,1
Baleares	222.875.692	5,4	15.538.912	1,6	14,3	3,8
Cantabria	160.330.254	4,2	11.623.622	3,8	13,8	0,4
Castilla-La Mancha	614.326.033	5,2	44.376.775	5,5	13,8	–0,3
Castilla y León	741.314.884	5,2	51.246.512	3,7	14,5	1,5
Cataluña	1.884.521.183	2,4	147.582.927	3,2	12,8	–0,8
Canarias	569.908.755	7,2	40.819.665	6,7	14,0	0,5
Extremadura	358.607.670	8,9	25.608.038	8,1	14,0	0,7
Galicia	925.159.748	6,4	63.380.024	5,4	14,6	0,9
Madrid	1.318.525.043	5,2	103.897.638	6,0	12,7	–0,8
Murcia	412.286.893	–0,9	29.742.500	5,3	13,9	–5,9
Navarra	166.729.250	4,1	11.803.180	4,1	14,1	0,0
C. Valenciana	1.604.870.225	3,1	111.787.286	4,5	14,4	–1,4
País Vasco	586.667.158	4,2	41.818.572	3,6	14,0	0,6
La Rioja	89.683.920	6,5	6.129.407	5,2	14,6	1,2
Ceuta	14.908.637	3,9	1.145.372	3,8	13,0	0,1
Melilla	12.043.485	3,9	985.614	5,4	12,2	–1,4
Total nacional	**12.506.217.294**	**4,5**	**934.013.570**	**4,9**	**13,4**	**–0,5**

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social.

18 por 100 en 2009. Durante 2009 continuó la tendencia a la contención interanual del crecimiento farmacéutico público que es posible percibir desde el año 2004: la factura de recetas prescritas desde el SNS creció el 4,5 por 100 frente al 5,1 registrado en 2008.

La evolución del gasto ha venido marcada por la ligera reducción del gasto medio por receta (–0,45 por 100), por debajo incluso de la tasa general de inflación del año (0,8 por 100). El crecimiento del volumen total de recetas permaneció estable (4,9 por 100) lo que, en teoría, supondría una media de 20 recetas por habitante en el año 2009, un crecimiento del 3,7 por 100 respecto al año anterior y un aumento acumulado del 15 por 100 desde 2005. La variabilidad territorial oscila entre las 14,2 recetas por habitante en Baleares y las 23,2 en Extremadura. Una de las principales causas del elevado y creciente volumen de recetas viene dado por el cada vez mayor número de personas de avanzada edad, pero también por los cambios en la morbilidad y en el tratamiento de dolencias que tradicionalmente no eran abordadas o no lo eran mediante medicamentos, el aumento de la oferta de éstos últimos, el mayor o menor espacio concedido a la medicina preventiva e incluso con los tiempos de duración de las consultas.

En línea con acuerdos adoptados ya con anterioridad, si bien esta vez en un contexto económico general mucho más desfavorable, en el mes de marzo el Ministerio de Sanidad y Política Social suscribió un Acuerdo con Farmaindustria en el que la industria farmacéutica se compromete con el Gobierno de España a mantener y mejorar el empleo (en torno a 38.000 trabajadores directos) y aumentar un 15 por 100 su inversión en I+D+i para afrontar la crisis con el objetivo de sumar 3.600 millones de euros en los próximos tres años (2009-2011) para superar el 20 por 100 del total de inversión en I+D+i de la industria española. Además, el sector se compromete a apostar por su internacionalización, y a colaborar con el Ministerio de Sanidad y Política Social para el desarrollo, en el ámbito del SNS, de proyectos tendentes a acelerar la traslación a la práctica clínica de hallazgos en investigación básica (nuevas moléculas) y proyectos de uso racional de los medicamentos.

En el campo de las iniciativas normativas, durante 2009 se revisó nuevamente el listado de conjuntos homogéneos que componen el sistema de precios de referencia que determina el umbral máximo de financiación pública de cada medicamento. La aplicación del sistema de precios de referencia en los últimos años ha contribuido, en buena medida, a la contención del incremento del gasto farmacéutico público actuando sobre el precio final de los medicamentos consiguiendo, mediante su abaratamiento, una continua reducción del gasto medio por receta.

Posteriormente, se aprobó la Ley 28/2009, de 30 de diciembre, de Modificación de la 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, para extender la facultad de prescripción a los enfermeros y podólogos, hasta entonces restringida a médicos y odontólogos. Se trata de una medida no exenta de controversia, abordada en un contexto de escasez de personal médico, para aligerar la carga burocrática de los facultativos y reforzar el carácter integral de los equipos de profesionales, mediante la cooperación multidisciplinaria, y la continuidad asistencial, objetivos contemplados en la Ley 44/2003, de Ordenación de las profesiones sanitarias.

El plan de reducción del gasto farmacéutico con cargo al SNS aprobado ya entrado el año 2010 en el contexto del documento de consenso alcanzado por el Consejo Interterritorial del SNS (CISNS) en el mes de marzo, incide nuevamente en medidas de alcance limitado orientadas a la contención del precio de los medicamentos, como una nueva modificación del sistema de precios de referencia, rebaja de precios de los medicamentos genéricos y fijación de precios máximos para medicamentos de síntomas menores.

Sin embargo, queda un amplio camino por recorrer para racionalizar la prescripción y el consumo de medicamentos con arreglo a criterios de eficacia terapéutica y eficiencia en el gasto. Se echan en falta medidas dirigidas a los prescriptores y usuarios, la consideración del gasto hospitalario en farmacia en el conjunto de medidas de racionalización, la evaluación de distintas experiencias llevadas a cabo en distintos Servicios de Salud y, sobre todo, el análisis del gasto farmacéutico desde la perspectiva del papel

que está desempeñando la prescripción de medicamentos en el contexto más amplio de la situación del sistema sanitario en su conjunto. No se corresponde con la concepción de un sistema sanitario avanzado, de calidad y sostenible el todavía excesivo protagonismo de la prestación farmacéutica en nuestro país, en especial si éste obedeciera a otro tipo de carencias del sistema identificadas ya desde hace largo tiempo (escasa inversión e importancia conferida a la atención primaria, a las políticas de prevención y salud pública, incluida la salud mental, la coordinación sociosanitaria o la accesibilidad de la atención especializada).

Primer balance del Plan de Calidad del SNS

El Plan de Calidad, de acuerdo con la actualización de 2007, debe desarrollarse a través de un amplio abanico de instrumentos e iniciativas, tanto de carácter formativo como de fortalecimiento de redes de instituciones y grupos, celebración de foros y talleres, convocatoria de conferencias, suscripción de acuerdos, conciertos y convenios, apertura de espacios virtuales, organización de actividades formativas, campañas de publicidad, etc[129]. El Plan prevé que su evaluación sea de carácter global y se lleve a cabo con la colaboración de los responsables de los servicios sanitarios, los ciudadanos y los profesionales. Para ello, se encuestará tanto el grado de impacto global como el nivel de desarrollo de sus estrategias, usando las encuestas periódicas del Ministerio de Sanidad y Política Social, o específicas. En el mes de julio se presentó al Consejo de ministros el primer balance del Plan, en el que se sostiene su eficacia para garantizar la cohesión del sistema sanitario español, la equidad en la atención sanitaria y para asegurar una asistencia de calidad.

Como principales progresos, el balance recuerda que el plan ha permitido el desarrollo de distintas estrategias en salud, entre ellas las de cáncer, cardiopatía isquémica, diabetes, salud mental, ictus, cuidados paliativos, EPOC y enfermedades raras. También se destaca entre las actuaciones el proyecto de historia clínica digital en el SNS, el programa Sanidad en Línea, las estrategias del parto normal y de enfermedades prevalentes y la implantación y mejora de sistemas de información comunes.

Sin embargo, por el momento no se ha dado a conocer el grado de desarrollo concreto de cada una de las actuaciones previstas, ni la relación de acciones pendientes de implantación.

Atención primaria

Los indicadores sobre recursos en atención primaria ponen de manifiesto la pervivencia de importantes diferencias de dotación entre unos y otros servicios de salud en este nivel. La media de tarjetas sanitarias individuales por cada médico de familia asciende a 1.410 en España, lo que supone un aumento de más de treinta pacientes por facultativo desde el año 2001[130]. Las diferencias encontradas entonces, con un rango de variación de cuatrocientas tarjetas por cada médico, incluso han

129. http://blog.plandecalidadsns.es/.

130. Veáse Memoria CES 2001.

aumentado superando las seiscientas. Así, entre la Comunidad de Castilla y León (939) y la de Baleares (1.685) hay una importante diferencia entre sus niveles de presión sobre las consultas en medicina de familia. En pediatría, existen también diferencias nada despreciables, que pueden explicarse principalmente por las condiciones demográficas (crecimiento de la población menor de 14 años por efecto de la inmigración y del ligero repunte de la natalidad) y geográficas (concentración/dispersión de los núcleos de población) de cada territorio. Si la media de tarjetas asignadas por pediatra asciende a 1.029, la distancia entre el servicio autonómico más presionado y el menos presionado alcanza las cuatrocientas, siendo Asturias la comunidad autónoma con menos niños por pediatra y Cataluña la que tiene el servicio de pediatría más congestionado. Cabe mencionar en este punto la importancia relativa de la pediatría de área en algunas comunidades cuyas características demográficas han favorecido la creación de esta figura en atención primaria, pensada para dar cobertura pediátrica a aquellas Zonas Básicas de Salud que no cuentan con una población suficiente para crear una plaza de Pediatra de Equipo, acercando así la figura del profesional de la pediatría a la población rural que no tenía este servicio más que de forma ocasional.

Mención aparte merece el personal de enfermería, toda vez que una parte importante de la presión que padece el sistema sanitario por las necesidades de personal no cubiertas podría aliviarse con el aumento de la dotación de profesionales de la enfermería[131]. Tal como ponen de manifiesto los datos recopilados en el informe sobre necesidad de especialistas médicos, España tiene una de las ratios más bajas del mundo desarrollado de personal enfermero/médico, de modo que los facultativos asumen tareas que en otros países desempeñan otros profesionales sanitarios. Además existe también en el caso de las enfermeras una notable variabilidad en el número de tarjetas asignadas por cada una en las distintas comunidades autónomas. Así, Castilla y León, Extremadura y Castilla-La Mancha cuentan comparativamente con más recursos, mientras que Valencia, Andalucía y Baleares exhiben las ratios más elevadas, con una diferencia de casi ochocientas tarjetas entre la comunidad más desahogada y la más congestionada.

En lo concerniente a la frecuentación de los servicios de atención primaria, los datos procedentes de la encuesta revelan una desigual presión sobre los distintos servicios de salud autonómicos. En este sentido, los médicos de familia de algunas comunidades atienden a un número muy superior de pacientes cada día, como en Extremadura y Andalucía. Y lo mismo ocurre con los pediatras y el personal enfermero, poniendo de manifiesto una desigual presión asistencial sobre la sanidad pública en función del ámbito geográfico. Sin embargo, el mayor número de encuentros diarios para el personal de atención primaria no parece relacionado con un mayor volumen de población a atender (ratio de tarjetas sanitarias por profesional), por lo que la

131. Ministerio de Sanidad y Política Social, *Oferta y necesidad de especialistas médicos en España (2008-2025)*.

CUADRO III-22. RECURSOS EN ATENCIÓN PRIMARIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2008

	Medicina de familia		Pediatría		Enfermería		Personal no sanitario	
Comunidades autónomas	Nº	Ratio tarjetas asignadas	Nº	Ratio tarjetas asignadas	Nº	Ratio tarjetas asignadas	Nº	Ratio tarjetas auxiliar adm.
Andalucía	4.755	1.442	1.110	1.069	4.257	1.890	6.096	2.838
Aragón	959	1.229	163	997	920	1.458	401	4.078
Asturias	657	1.481	128	779	707	1.516	420	3.219
Baleares	517	1.685	136	1.059	536	1.894	331	3.691
Canarias	1.079	1.519	295	974	1.118	1.723	653	3.568
Cantabria	365	1.361	73	1.035	376	1.522	211	3.407
Castilla y León	2.379	939	301	901	2.104	1.165	1.153	3.326
Castilla-La Mancha	1.382	1.276	239	1.041	1.454	1.376	722	3.379
Cataluña	4.270	1.474	993	1.180	4.750	1.572	3.154	2.575
Comunidad Valenciana	2.632	1.555	738	994	2.492	1.936	2.634	3.080
Extremadura	803	1.199	132	969	886	1.218	440	3.954
Galicia	1.845	1.347	360	900	1.760	1.574	1.110	2.880
Madrid	3.509	1.541	867	1.044	3.239	1.948	2.418	4.006
Murcia	812	1.470	232	972	779	1.814	567	3.633
Navarra	370	1.418	95	977	437	1.413	250	2.470
País Vasco	1.292	1.563	288	905	1.334	1.709	886	2.573
La Rioja	220	1.251	40	950	204	1.535	102	4.674
Ceuta y Melilla	67	1.550	25	1.068	80	1.632	58	3.957
España	**27.911**	**1.410**	**6.215**	**1.029**	**27.433**	**1.663**	**21.606**	**3.102**

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Sistema de Información de Atención Primaria,* 2009.

explicación de las diferencias de frecuentación podría buscarse en las tasas de envejecimiento —la frecuentación en medicina de familia es superior en los segmentos de edad superiores—, o incluso en la proporción de población inmigrante en cada comunidad autónoma. En cualquier caso, en España en los últimos años se ha dado un aumento progresivo de la frecuentación y la demanda de servicios sanitarios, superior a la otros países del entorno, quizá en parte a causa de la importancia dada a la accesibilidad, sin un control de la demanda pertinente, ya que en la mayoría de los casos, la mayor utilización de los servicios sanitarios no se corresponde con patrones de morbimortalidad regionales que justifiquen mayor demanda de atención sanitaria.

Atención especializada

Entre los indicadores de dotación de recursos en atención especializada, el número de camas por cada mil habitantes suele emplearse como primera aproximación. Dicho número no supera en España las 2,3 y es significativamente más bajo que el que muestran las estadísticas europeas. En efecto, la media de camas por cada cien mil habitantes[132] alcanzaba en 2005 las 590, mientras que en España en ese mismo año no se superaban

132. Eurostat, *Public Health, resources and patients.*

CUADRO III-23. NÚMERO DE ENCUENTROS/DÍA PROMEDIO PARA MÉDICOS DE FAMILIA, ENFERMERAS Y PEDIATRAS, POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comunidades autónomas	Médicos	Enfermeras	Pediatras
Andalucía	45	25, excluidos los servicios comunes o dispensarizados	30
Asturias	35,7	21,2	21,0
Aragón	8.516 visitas-año/ MF, 428.000 visitas a domicilio (global) (2006)	4.565 visitas-año/ enfermera (2006)	761 visitas-año/ pediatra (2006)
Baleares	35,0	27,2	20,7
Canarias	40 consultas/día (año 2006)	15 consultas/día (año 2006)	26 consultas/día (año 2006)
Cantabria	Demanda 25,2	Demanda 20	Consulta 22 pac.
	Programada 7,7	Domicilio 1,8	Domicilio
	Domicilio 0,7		
Castilla-La Mancha	32,5	n.d.	28
Castilla y León	Urbano 37,9	Urbano 23,7	Urbano 24,6
	Rural 26,0	Rural 21,5	Rural 24,8
Cataluña	30,1	15,5	24,3
Comunidad Valenciana	El Sistema de Información ABUCASIS está en proceso de desarrollo y en la actualidad no nos permite obtener estos datos de forma tan general.		
Extremadura	49	32	27
Galicia	41	18	20
Madrid	Datos de año 2006: 36,8	Datos de año 2006: 19,5	Datos de año 2006: 24,5
Navarra	29	22 (incluye extracciones)	22
La Rioja	40	50	30

Fuente: V. Navarro López y A. Martín Zurro (coords.), *Proyecto de investigación: la atención primaria de salud en España y sus comunidades autónomas.* SEMFYC, 2009.

las 338. No obstante, debe decirse que en toda la Unión Europea se registra una clara tendencia a la reducción numérica de este equipamiento básico, que en ocho años ha disminuido en un 26 por 100, mientras que en España, aunque también ha descendido el número de camas hospitalarias por cada cien mil habitantes, el descenso ha sido menos abultado. Esta disminución de las infraestructuras debe interpretarse como un signo de cambio en los procedimientos médicos hacia técnicas cada vez menos agresivas y con menor requerimiento de hospitalización. Por ello, el indicador de disponibilidad de camas habría de complementarse con la presencia de hospitales de día, la atención domiciliaria y la utilización de tecnologías poco agresivas en los tratamientos.

En todo caso, los datos aportados por el Ministerio reflejan la existencia de algunas diferencias interregionales a este respecto. Así, Andalucía es la comunidad autónoma con menor dotación de camas en funcionamiento adscritas a la sanidad pública, mientras que Extremadura y Aragón se sitúan por encima de aquella y de la media nacional. En cuanto al número de camas en hospitales de día en el circuito público existen también diferencias entre las comunidades. Así, Cantabria, Asturias y Cataluña son las mejor dotadas y Extremadura y La Rioja las que disponen de menos plazas. Las diferencias pueden responder, en cualquier caso, al modelo de atención por el que se ha optado.

CUADRO III-24. DOTACIÓN Y RECURSOS EN ATENCIÓN ESPECIALIZADA

Comunidades autónomas	Hospitales SNS	Camas en funcionamiento SNS/1.000 hab.	Plazas hospital de día públicos SNS/1000 hab.	Médicos SNS Nº	Médicos SNS Tasa/1.000 hab.	Enfermeros SNS Nº	Enfermeros SNS Tasa/1.000 hab.
Andalucía	43	1,9	0,1	10.315	1,3	18.980	2,4
Aragón	19	3,1	0,2	2.514	1,9	4.446	3,4
Asturias	10	3,0	0,3	2.009	1,9	3.126	2,9
Baleares	11	2,3	0,2	1.621	1,6	3.053	3,0
Canarias	14	2,2	0,1	2.654	1,3	4.993	2,5
Cantabria	5	2,5	0,3	986	1,7	1.749	3,1
Castilla y León	15	2,8	0,2	3.948	1,6	7.025	2,8
Castilla-La Mancha	19	2,4	0,2	3.097	1,6	5.364	2,7
Cataluña	70	2,5	0,2	13.424	1,9	17.852	2,5
Comunidad Valenciana	33	2,1	0,1	6.848	1,4	11.145	2,3
Extremadura	10	3,2	0,1	1.738	1,6	2.743	2,5
Galicia	17	3,0	0,2	4.306	1,6	7.756	2,8
Madrid	27	2,1	0,2	9.570	1,6	16.505	2,7
Murcia	11	2,1	0,2	2.043	1,5	3.597	2,6
Navarra	6	2,2	0,1	967	1,6	1.641	2,7
País Vasco	18	2,6	0,2	2.971	1,4	4.729	2,2
La Rioja	3	2,7	0,1	506	1,7	934	3,0
Ceuta y Melilla	4	2,7	0,1	225	1,5	419	2,9
Total	**335**	**2,3**	**0,2**	**69.741**	**1,5**	**116.063**	**2,6**

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Estadística de establecimientos sanitarios con régimen de internado,* 2007.

El número medio de médicos en el nivel de atención especializada por cada cien mil habitantes era en 2007 de 154, cifra de la que se alejaban por arriba Aragón, Asturias, Cataluña y Cantabria y que no alcanzaban Andalucía y Canarias. De igual modo, el personal de enfermería, cuya tasa por cien mil habitantes se situaba como valor medio en 257, presentaba un rango de variación de 115 por 100.000, siendo los extremos Aragón y Extremadura (cuadro III-24).

Uno de los aspectos más significativos de la calidad de la asistencia sanitaria es el tiempo que se ha de esperar para acceder a la atención especializada, ya sea para consultas/diagnósticos o para la recepción de tratamientos/cirugía. Si bien es cierto que las listas de espera sanitaria son un elemento común a la mayoría de los sistemas sanitarios de los países desarrollados y que su presencia no es necesariamente un indicador de ineficiencia, la situación en España ha llegado a convertirse en uno de los mayores problemas del SNS, siendo responsable del empeoramiento de la percepción y la valoración de los ciudadanos. A este problema se suma la falta de claridad en la información, que hace pocos años llevó a la creación del sistema de información de listas de espera del SNS por el Real Decreto 605/2003, mejorando la información sobre una cuestión tradicionalmente opaca, aunque persiste la ausencia de datos desagregados por Servicios de Salud.

CUADRO III-25. ACTIVIDAD EN ATENCIÓN ESPECIALIZADA

Comunidades autónomas	Consultas SNS-Públicos	Actos quirúrgicos SNS Nº	Actos quirúrgicos SNS Frecuentación /1.000 hab.	Urgencias SNS Nº	Urgencias SNS Frecuentación /1.000 hab.	Tasa ambulatorización SNS/1.000 hab.
Andalucía	1.396,1	533.451	66,2	4.270.622	529,9	42,0
Aragón	1.775,6	84.712	65,3	584.931	451,1	15,0
Asturias	1.175,8	67.240	62,6	470.386	437,6	37,1
Baleares	1.204,2	56.732	55,0	438.751	425,7	46,4
Canarias	1.343,7	75.363	37,2	644.643	318,2	22,1
Cantabria	1.435,6	28.065	49,0	335.177	585,1	29,6
Castilla y León	1.506,6	155.582	61,5	950.058	375,8	29,1
Castilla-La Mancha	1.563,5	119.936	60,7	843.017	426,4	34,7
Cataluña	1.366,3	638.701	88,6	3.811.679	528,6	40,9
Comunidad Valenciana	1.617,8	331.772	67,9	2.236.123	457,8	36,2
Extremadura	1.405,6	76.925	70,6	486.113	446,0	42,3
Galicia	1.655,7	186.374	67,2	1.127.930	406,8	29,0
Madrid	1.720,9	375.056	61,7	2.480.307	407,8	31,6
Murcia	1.497,4	79.927	57,4	773.071	555,3	38,7
Navarra	1.468,0	41.648	68,7	259.592	428,5	16,3
País Vasco	885,2	145.670	68,0	913.671	426,6	36,7
La Rioja	1.694,7	20.606	66,7	118.912	384,9	51,1
Ceuta y Melilla	1.362,6	8.410	57,6	115.191	788,8	31,4
Total	**1.484,2**	**3.026.327**	**67,0**	**20.859.739**	**461,5**	**35,9**

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Estadística de establecimientos sanitarios con régimen de internado*, 2007.

A falta de información del propio sistema, los datos procedentes del barómetro sanitario ofrecen una imagen cuando menos poco favorable. Casi la mitad de los ciudadanos a los que se remitió a la consulta del especialista tuvo que aguardar entre uno y tres meses para ser atendido. Pero los datos muestran además una notable variabilidad geográfica. Así, los pacientes andaluces, aragoneses y murcianos soportaron tiempos de espera de entre uno y tres meses en mayor medida que el resto. Pero los datos más llamativos provienen de Galicia, Canarias y Extremadura, comunidades en las que una proporción digna de ser tenida en cuenta esperó más de seis meses para consultar con el médico especialista (cuadro III-26).

Como indicador complementario, la valoración del tiempo de demora para los ingresos no urgentes en los hospitales del SNS ofrece, asimismo, una imagen clara. Los datos del conjunto nacional muestran una puntuación inferior a cinco en una escala de diez, lo que no deja de ser significativo, ya que el resto de los aspectos sometidos a la valoración de los ciudadanos queda siempre por encima de esa puntuación, es decir, que no se trata de un reflejo de una actitud globalmente crítica. En este caso Canarias, Madrid y Cantabria mostrarían las peores puntuaciones, inferiores a cuatro (cuadro III-26).

CUADRO III-26. INDICADORES SOBRE LISTAS DE ESPERA EN ATENCIÓN ESPECIALIZADA

	Tiempo de espera para cita con el especialista										Valoración asistencia hospitales públicos*.
Comunidades autónomas	Hasta 15 días	Hasta 1 mes	Hasta 2 meses	Hasta 3 meses	Hasta 4 meses	Hasta 5 meses	Hasta 6 meses	Más de 6 meses	No sabe	No contesta	Tiempo de demora para ingreso no urgente
Andalucía	17,6	23,3	22,2	14,0	4,0	1,3	3,0	3,6	10,0	1,0	4,6
Aragón	15,7	19,2	19,0	18,3	6,9	3,5	6,1	3,4	6,2	1,8	4,7
Asturias	11,6	15,4	14,7	12,5	5,4	0,8	3,1	3,9	26,5	6,1	5,6
Baleares	24,8	19,6	24,7	11,5	7,8	0,0	3,8	3,9	2,6	1,3	5,0
Canarias	14,2	15,8	8,3	20,8	7,5	6,7	7,5	16,6	1,7	0,8	3,4
Cantabria	13,0	7,8	14,3	13,0	9,1	9,1	10,4	6,5	15,6	1,3	3,4
Castilla y León	17,7	21,5	12,3	16,0	5,5	1,2	6,1	8,0	10,5	1,2	4,3
Castilla-La Mancha	19,0	18,3	19,1	16,1	2,3	2,3	6,9	6,1	9,9	0,0	5,3
Cataluña	30,2	19,3	9,5	8,9	3,9	2,0	8,2	6,9	8,5	2,6	4,6
Comunidad Valenciana	17,8	15,6	18,2	15,6	7,6	1,3	8,9	6,2	7,6	1,3	4,5
Extremadura	8,9	11,9	14,9	14,8	5,9	5,0	9,9	14,8	10,9	3,0	4,2
Galicia	9,9	11,7	11,6	12,8	8,1	4,0	9,4	21,5	8,1	2,9	4,6
Madrid	15,9	23,5	17,6	12,7	4,0	2,8	10,8	5,6	4,8	2,4	3,7
Murcia	21,7	20,8	22,7	15,1	0,9	0,0	4,7	2,8	10,4	0,9	4,2
Navarra	13,7	11,4	17,0	12,5	11,4	4,6	0,0	5,7	17,0	6,8	4,8
País Vasco	32,2	22,9	10,2	8,5	4,2	2,5	4,2	3,4	11,0	0,8	5,0
La Rioja	20,9	30,5	12,4	6,9	1,4	1,4	2,7	0,0	15,4	8,3	5,1
Ceuta	22,1	23,5	8,9	16,1	1,5	0,0	10,3	4,4	5,9	7,4	4,1
Melilla	22,6	25,8	9,7	11,3	6,5	1,6	6,5	6,5	8,1	1,6	5,2
Total	**19,2**	**19,2**	**15,8**	**13,3**	**5,1**	**2,3**	**7,0**	**7,1**	**9,0**	**2,0**	**4,5**

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Barómetro sanitaria*, 2008.

CUADRO III-27. RECURSOS HUMANOS

(Profesionales sanitarios colegiados por 100.000 habitantes)

Años	Médicos	Odontólogos/ estomatólogos	Farmacéuticos	ATS/ diplomados en enfermería	Podólogos	Fisioterapeutas
1991	393,1	28,8	96,5	413,5		
1992	398,9	30,2	98,9	421,4		
1993	405,9	31,2	100,9	427,8		
1994	412,0	33,7	102,5	426,9		
1995	412,5	35,5	105,0	436,5		
1996	418,9	37,6	109,4	447,9		
1997	424,4	38,6	113,5	458,8		
1998	430,9	40,5	117,5	483,9		
1999	436,8	42,2	121,6	492,7		
2000	442,3	43,3	125,4	505,2		
2001	440,4	45,2	128,5	509,1		
2002	446,2	46,3	131,3	512,1		
2003	450,3	47,2	133,4	521,4	7,9	
2004	452,3	48,9	134,6	523,9	8,6	
2005	455,1	50,6	135,4	527,9	9,5	
2006	456,6	52,4	136,2	533,0	10,2	59,2
2007	459,6	54,1	135,4	536,6	10,8	63,4

Fuente: INE, *Indicadores sociales,* 2008.

Recursos humanos

Atendiendo a los datos publicados por el INE, la ratio de profesionales y población habría aumentado su valor en los últimos quince años. Conforme a ello, España superaría gran parte de los estándares internacionales en materia de dotación de médicos por 100.000 habitantes y, sin embargo, quedaría claramente por debajo en lo relativo a personal de enfermería (cuadro III-27). Ello ha llevado a algunas organizaciones profesionales de carácter colegial a cuestionar la percepción general de déficit, la falta de candidatos para los puestos disponibles y la importación de médicos extranjeros, apuntando a que lo que subyace a los problemas de reclutamiento y cobertura de plazas es más bien un problema de distribución territorial y de planificación estratégica[133]. En cualquier caso, según datos más precisos sobre profesionales en activo del informe *Oferta y Demanda de especialistas médicos en España, 2008-2025* encargado por el Ministerio de Sanidad y Política Social, como en otros países, el SNS padece un desequilibrio entre la oferta y la demanda de médicos, estimándose el déficit de especialistas en 2008 en alrededor de 3.200 profesionales.

Investigación y desarrollo

En los últimos años España ha hecho un notable esfuerzo por mejorar los indicadores generales relativos a la investigación y la innovación. En el periodo de 2000 a 2008 incrementó de forma continuada los recursos dedicados a Investigación y desarrollo, pasando de representar el 0,91 por 100 del PIB al 1,35 por 100. En ese último

133. OMC, *Demografía Médica, 2009*.

año el gasto empresarial en I+D creció un 14 por 100, en tanto que el público registraba un 12 por 100, crecimiento superior en ambos casos al exhibido por la mayoría de los países europeos. Si se comparan estos datos con los de la década anterior, el gasto privado se habría multiplicado por cuatro y el público por tres. Sin embargo, queda aún lejos del entorno inmediato —la media de la Unión Europea se sitúa en el 1,76 por 100, pero Alemania, Francia superan el 2 por 100 y Reino Unido se sitúa en el 1,88 por 100— y de los países de la OCDE —2,21 por 100 del PIB—. Además, persiste el desequilibrio entre la financiación pública y la privada, ya que ésta última sólo supone el 46 por 100 del gasto total, veinte puntos por debajo del objetivo fijado por la Agenda de Lisboa.

En el ámbito concreto de la salud, la I+D se enfrenta a algunas deficiencias que habría que abordar con carácter prioritario: escasez de investigadores básicos en los hospitales para incrementar el potencial de conocimiento transferible hacia la práctica clínica; bajo número de profesionales asistenciales que simultanean actividades de investigación para trasladar el conocimiento a los pacientes y para generar hipótesis de investigación desde la práctica asistencial; escasez de personal técnico de apoyo y de personas formadas en gestión de la investigación en salud, encargadas de optimizar el trabajo del personal investigador y las unidades horizontales de apoyo a la investigación en las instituciones sanitarias; reducida velocidad de transferencia del conocimiento generado por la investigación a la práctica clínica. Las tecnologías fruto de la innovación tardan en traducirse en herramientas de diagnóstico o terapias aplicadas. Hay un escaso número de patentes generadas desde el SNS; también es comparativamente escasa la participación privada y limitada la captación de fondos europeos. Hay una necesidad de fomentar la creación de empresas de orientación sanitaria, estimulando la cooperación entre ellas y el SNS; fomentando la coordinación entre los proyectos e instrumentos impulsados por la Administración del Estado y entre éstos y los promovidos desde las comunidades autónomas en el área I+D en salud.

En el año 2008 el esfuerzo en I+D variaba entre el 0,35 de Baleares y el 2 por 100 de Madrid. Tal como se refleja en el cuadro, las diferencias de asignación de recursos se han producido desde principios de la década presente y no es arriesgado afirmar que vienen de tiempo atrás. La estadística sobre las actividades en investigación científica y desarrollo tecnológico del INE, que es el principal instrumento para medir el esfuerzo nacional en I+D, proporciona información sobre los recursos financieros y humanos dedicados a la investigación en el ámbito de las ciencias médicas en los sectores de la Administración pública, la enseñanza superior y las instituciones privadas sin fines de lucro. En lo referente a las empresas, incluyendo las de carácter público y privado, se ofrecen datos sobre los sectores de actividad de farmacia y actividades sanitarias y servicios sociales para el conjunto nacional, por lo que resulta difícil ponerlos en relación con los anteriores. No obstante, los datos publicados aportan una nutrida y valiosa información, siendo uno de sus principales valores el trazado histórico, que arranca en los últimos años noventa y que se actualiza cada año.

De acuerdo con esta fuente, el sector de la Administración pública habría incrementado de forma notable los recursos dedicados a las actividades de investigación y desarrollo en los últimos años, triplicando el número de trabajadores dedicados a la I+D en ciencias médicas y casi cuadruplicando el número de investigadores desde el año 2003. El sector de la enseñanza superior, que incluye las universidades de carácter público y privado, habría incrementado también sus recursos aunque de forma menos espectacular. En cambio, las instituciones privadas sin ánimo de lucro mantienen una situación parecida sin grandes aumentos de personal y gasto.

7. Protección social

El sistema de protección social en España ha vivido una importante expansión en los últimos treinta años y ha sido especialmente efectivo en contribuir a la reducción del riesgo de pobreza entre las personas mayores, a raíz de la universalización de las pensiones y la política de mejora de sus cuantías mínimas.

En los años inmediatamente anteriores al estallido de la crisis económica también se produjeron avances en el Estado de Bienestar en España, que en adaptación a los cambios sociales amplió su cobertura acogiendo un nuevo pilar de la protección social, la atención a la dependencia, y articulando con mayor o menor intensidad mecanismos de respuesta a una serie de riesgos sociales de nuevo surgimiento o de reciente reconocimiento, entre los que cabe destacar, sin ánimo de exhaustividad, las políticas de lucha contra la violencia de género, los mecanismos de inclusión social, no discriminación e integración social de las minorías, algunos instrumentos para la conciliación de la vida laboral y familiar o la inminente creación de un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

El funcionamiento de los mecanismos de protección social como estabilizadores automáticos ha amortiguado en un primer momento las consecuencias más graves del efecto social más inmediato de la crisis: el elevado y rápido incremento del desempleo. Sin embargo, el aumento de las demandas sociales en un contexto inmediato de reducción de los ingresos públicos y de previsible austeridad de las cuentas públicas ha hecho patente durante 2009 la necesidad de resolver los dilemas a que se enfrentan las políticas sociales a la hora de mantener el equilibrio entre los principios de universalidad de las prestaciones (en los supuestos en que es aplicable), su suficiencia y la sostenibilidad en términos financieros.

Nuevos desafíos derivados del problema del desempleo...

A medio plazo, el probable escenario de elevadas tasas de desempleo durante largo tiempo plantea un desafío sin precedentes en los sistemas de bienestar europeos, en cuyos fundamentos está fuertemente imbricada la centralidad del trabajo. Si la escasez de empleo se prolongara durante varios años se debilitará la base de la financiación de las principales prestaciones, por la preponderancia de las prestaciones sociales, por un lado, y, por otro, se reducirán las

CUADRO III-28. GASTO PÚBLICO ASOCIADO A LA ESTRUCTURA POR EDADES DE LA POBLACIÓN: ESTIMACIONES DEL EFECTO DEL ENVEJECIMIENTO EN LA UE-27

(Total de transferencias de gasto público asociado a la edad de la población: pensiones, atención sanitaria, atención a la dependencia, educación y desempleo)

(En porcentaje del PIB)

Países	2007	Previsión de cambio 2007-2035 (Increm.%)	Previsión de cambio 2007-2060 (Increm. %)
UE-27	23,1	2,7	4,7
UE-25	23,3	2,7	4,7
España	19,3	4,3	9,0
Bélgica	26,5	5,6	6,9
Bulgaria	16,6	0,8	3,7
República Checa	17,9	0,9	5,5
Dinamarca	24,8	3,6	2,6
Alemania	23,6	2,6	4,8
Estonia	14,3	0,1	0,4
Irlanda	17,2	3,7	8,9
Grecia	22,1	9,1	15,9
Francia	28,4	2,7	2,7
Italia	26,0	2,0	1,6
Chipre	15,4	4,5	10,8
Letonia	15,8	1,8	5,4
Lituania	13,2	0,6	0,4
Luxemburgo	20,0	9,1	18,0
Hungría	21,6	0,7	4,1
Malta	18,2	4,4	10,2
Países Bajos	20,5	6,9	9,4
Austria	26,0	2,3	3,1
Polonia	20,5	–2,7	–2,4
Portugal	24,5	1,1	3,4
Rumanía	13,1	5,0	10,1
Eslovenia	22,9	6,9	12,8
Eslovaquia	15,2	1,6	5,2
Finlandia	24,2	6,1	6,3
Suecia	27,2	1,5	2,6
Reino Unido	18,9	2,7	5,1

Fuente: Comisión Europea, *Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, 2009.

expectativas de pensión en las mejores condiciones, que requieren largos periodos de contributividad que cada vez menos gente estará en condiciones de reunir. Por otro lado, el riesgo de exclusión social de los parados de larga duración no puede ser combatido exclusivamente a través de las prestaciones del sistema de protección social. En materia de inclusión social resulta difícil encontrar alternativas distintas a la apuesta por el empleo y la activación, que venía identificándose ya como principal instrumento de lucha contra la exclusión social y de integración de las minorías. El refuerzo de la conexión entre los mecanismos de protección social y las políticas de educación, recapacitación, formación,

acompañamiento social y reinserción laboral de los desempleados, atendiendo a sus muy diversas características, es uno de los principales desafíos para la eficiencia y eficacia de la protección social en los próximos años.

La Comisión Europea sigue preconizando la inclusión activa en paralelo a la lucha contra el desempleo, de manera que a medida que vaya despuntando la recuperación, las medidas políticas preparen a los ciudadanos para no dejar escapar oportunidades de empleo, promover puestos de trabajo de calidad y evitar que las personas tengan que depender del sistema social durante largo tiempo[134].

Cumpliendo el mandato del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN), la Comisión Europea publicó en 2009 su Informe sobre el impacto presupuestario del envejecimiento de la población en la UE-27 para el periodo 2008-2060.[135], que clasifica a los países en tres grupos, en función del impacto que sufrirían conforme a las proyecciones utilizadas en varias dimensiones de la protección social en sentido amplio (sanidad y atención a la dependencia, pensiones, educación, desempleo) (cuadro III-28). Con un incremento previsto de 9 puntos porcentuales del PIB, España formaría parte del grupo de 10 países[136] que sufrirían mayores repercusiones económicas del envejecimiento, si bien en la penúltima posición, tras Irlanda.

... que se añaden al desafío del envejecimiento

La capacidad de las economías y los mercados de trabajo para volver a crear empleo se muestra como principal condición para seguir ofreciendo una protección social adecuada. Sobre la base de un consenso lo más amplio posible, es preciso garantizar la calidad, la eficacia y la eficiencia de los distintos ámbitos de acción de la protección social, en torno a las prioridades en los próximos años.

7.1. TENDENCIAS EN PROTECCIÓN SOCIAL

A lo largo de los próximos años se harán visibles los efectos de la crisis en las tendencias en protección social en la Union Europea, que será necesario continuar evaluando sistemáticamente, como se ha hecho hasta ahora en el marco del método abierto de coordinación (MAC), a fin de diseñar con antelación respuestas políticas eficaces. En este contexto, las instituciones europeas reconocen cómo la crisis acentúa la necesidad de apoyar a los ciudadanos en un momento de gran rigor presupuestario, lo que subraya el interés de conseguir una protección social más eficaz y eficiente, con el fin de lograr el acceso para todos la adecuación y la sostenibilidad, objetivos del MAC social desde su creación[137].

134. Comunicación de la Comisión Europea, *Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social* (2010), COM (2010) 25 final.

135. Comisión Europea, DG económica y de asuntos financieros, 2009 *Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*.

136. Luxemburgo, Grecia, Eslovenia, Chipre, Malta, Rumanía, Países Bajos, Noruega, España, Irlanda.

137. COM (2010) 25 final, *op cit*.

El seguimiento de dichos objetivos ha puesto de relieve que la capacidad de los distintos Estados para responder a la magnitud de las consecuencias sociales de la crisis desde sus sistemas de protección social es muy diferente, como lo son los propios sistemas nacionales. Aunque todos se enfrentan a la necesidad de responder a una demanda creciente, algunos tenían lagunas importantes en sus redes de protección y no todos habían abordado con la misma intensidad medidas para mejorar la consecución de los objetivos del MAC en las áreas de atención preferente: lucha contra la pobreza y la exclusión social, asegurar la adecuación y viabilidad de las pensiones y garantizar un acceso equitativo a la sanidad y los cuidados de larga duración.

A pesar de las diferencias, es posible identificar algunas tendencias comunes y, sobre todo, señalar la evolución de la posición de España en el entorno comparado más próximo. Las últimas estadísticas europeas sobre protección social no permiten todavía una aproximación certera a las consecuencias de la crisis pero ilustran sobre el punto de partida en que se situaba cada país y el margen de actuación con que contaba para afrontarla. Antes de abordar los datos, resulta obligado recordar que las importantes diferencias en el gasto en protección social entre países responden no 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.

Diferentes niveles de gasto social

En 2007, el gasto en protección social en España era equivalente al 21 por 100 del PIB, situándose a una distancia considerable de la media de la UE-27 (26,2 por 100 del PIB). Tras los niveles máximos de gasto en protección social en la Unión Europea alcanzados en 1993, coincidiendo con la crisis económica y de empleo de aquel momento, la tendencia al descenso fue la más extendida, hasta comenzar el siglo actual en que, dentro de la estabilidad del peso de la protección social, es posible apreciar tendencias hacia una disminución del esfuerzo en gasto social en los países que mayores niveles habían alcanzado, especialmente los escandinavos y algunos centroeuropeos. Otro grupo de países, entre los que se contaba Irlanda junto con algunos países mediterráneos (Portugal, Grecia, Italia, por ejemplo) experimentaron, en cambio, un creciente mayor peso de la protección social. Entre este último grupo, España fue de los que menor crecimiento registró en los últimos diez años (cuadro III-29). El gasto social español sigue siendo inferior si se mide en unidades de poder adquisitivo (PPS) per cápita.

España: escaso aumento del gasto social y preponderancia del gasto en desempleo

En España, el crecimiento de apenas un punto porcentual del PIB experimentado en los últimos diez años ha venido marcado, especialmente, por el aumento del gasto en atención sanitaria y en desempleo, que han vivido incrementos superiores a los de las pensiones. La preponderancia del gasto en desempleo en España, que absorbe el doble del gasto social que en otros países, ha sido de las principales características diferenciales del gasto social

CUADRO III-29. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL, 1998-2007
(En porcentaje del PIB)

Países	1998	2007
UE-27	—	26,2
UE-25	—	26,4
AE-16*	—	27,0
Bélgica	27,1	29,5
Bulgaria	—	15,1
R. Checa	18,5	18,6
Dinamarca	30,0	28,9
Alemania	28,9	27,7
Estonia	—	12,5
Irlanda	15,2	18,9
Grecia	21,7	24,4
España	20,2	21,0
Francia	30,1	30,5
Italia	24,6	26,7
Chipre	—	18,5
Letonia	16,1	11,0
Lituania	15,1	14,3
Luxemburgo	21,2	19,3
Hungría	—	22,3
Malta	17,9	18,1
Países Bajos	27,8	28,4
Austria	28,4	28,0
Polonia	—	18,1
Portugal	20,9	24,8
Rumanía	—	12,8
Eslovenia	24,1	21,4
Eslovaquía	20,0	16,0
Finlandia	27,0	25,4
Suecia	31,4	29,7
Reino Unido	26,3	25,3

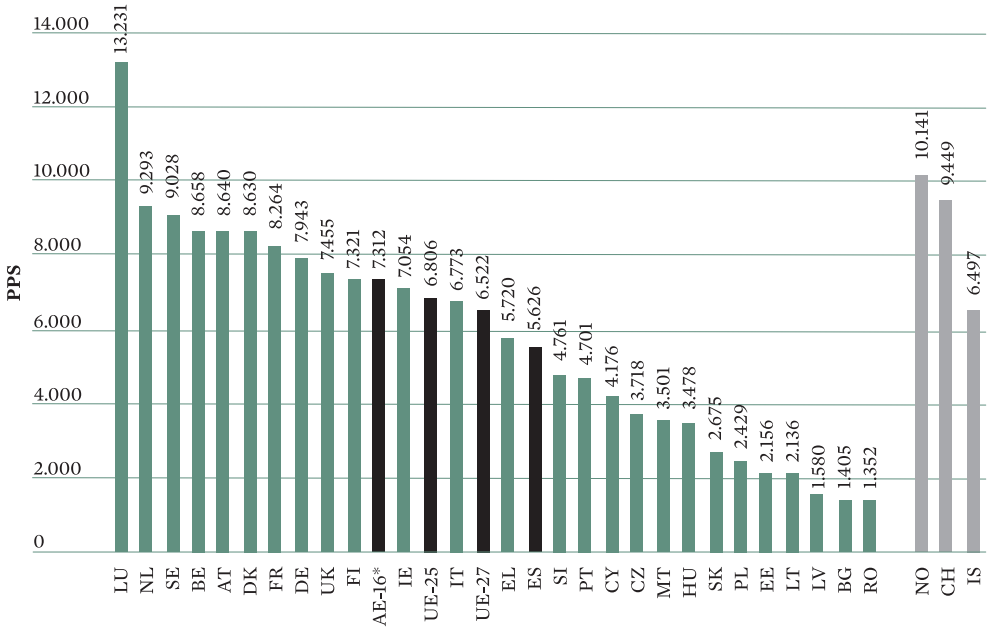
Fuente: Eurostat, SEEPROS.

en España. Se trata de una constante que se mantuvo incluso durante los años de crecimiento económico y de empleo que precedieron a la crisis y que, conforme se están desarrollando los acontecimientos, se agudizará en los próximos años.

Menor gasto relativo en pensiones, que crece más que en la Unión Europea

Unido a lo anterior, hay que destacar el todavía el menor peso relativo de las pensiones de jubilación y viudedad ("vejez" y "supervivencia" en terminología SEEPROS). Sin embargo, hay que señalar que aunque la participación de esta función de gasto sobre el total había venido reduciéndose ininterrumpidamente desde el año 2000, hasta situarse en 2005 en el 38,7 por 100 del gasto en protección social, en 2007 había aumentado su peso hasta el 41,3 por 100

GRÁFICO III-28. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN UNIDADES DE PODER ADQUISITIVO, 2007



Fuente: Eurostat, SEEPROS.

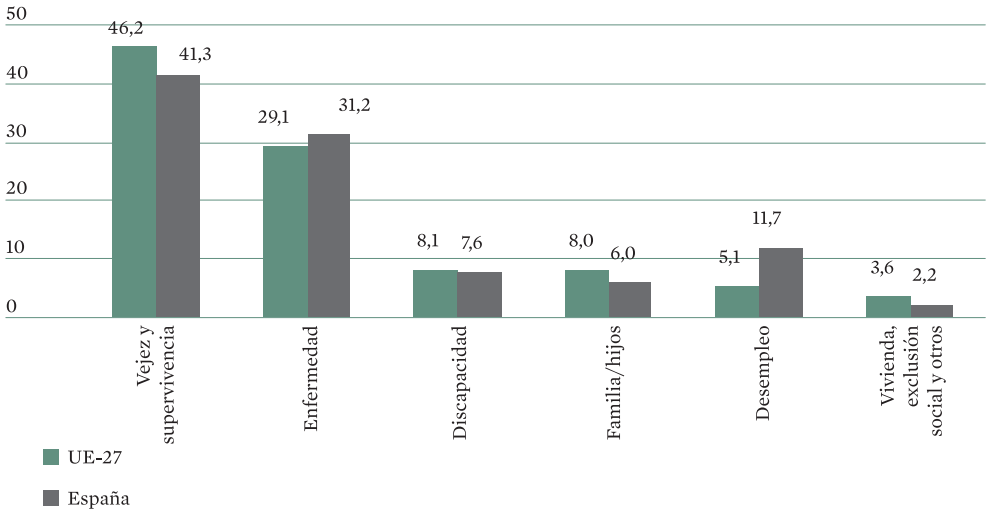
del total del gasto. También su participación sobre el PIB tras unos años de descenso ha aumentado hasta situarse en 2007 en el 8,5 por 100 del PIB, algo por encima del máximo del 8,2 por 100 registrado en el año 2000.

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, esta es una de las partidas que mayor aumento ha experimentado desde 2000, reflejando las iniciativas adoptadas en España en los últimos años de mejora de la protección por hijo a cargo y de las prestaciones de maternidad/paternidad.

Especial interés reviste este año la primera divulgación por Eurostat de datos sobre el gasto neto en protección social, si bien sobre la base del año 2005, es decir, descontado el efecto de la fiscalidad y las contribuciones sociales a los que se someten en cada país las prestaciones sociales, con arreglo a las legislaciones nacionales. La imagen que resulta altera sensiblemente el orden habitual de los países que más gasto social realizan, de manera que Suecia, que tenía el nivel más alto de gasto bruto en protección social (con el 30,9 por 100 de su PIB), desciende al cuarto lugar, también los Países Bajos descienden seis puestos y Dinamarca cuatro. Francia se situaría como el país con mayor gasto social neto (28,1 por 100), mientras

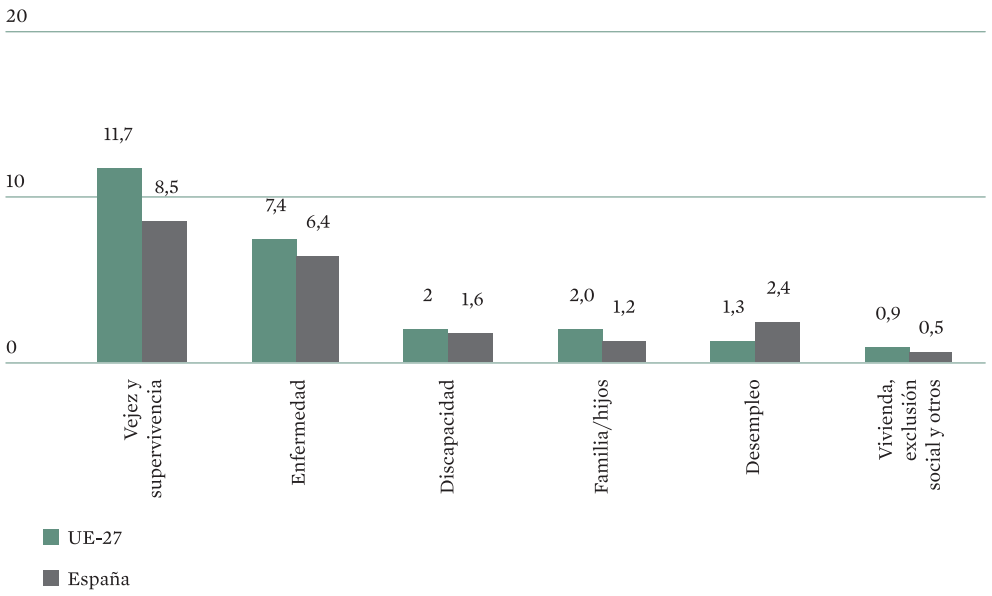
Parte del gasto social revierte en el sistema

GRÁFICO III-29. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES, ESPAÑA Y UE-27
(En porcentaje sobre el total del gasto en protección social)



Fuente: Eurostat, SEEPROS.

GRÁFICO III-30. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES, ESPAÑA Y UE-27 EN 2007
(En % del PIB)



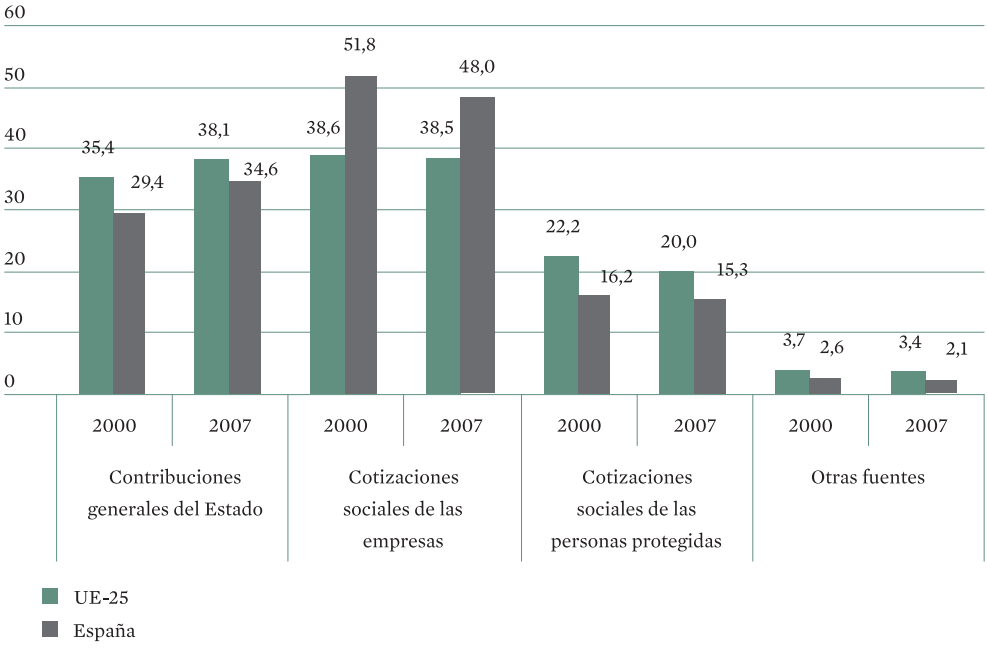
Fuente: Eurostat, SEEPROS.

que el Reino Unido elevaría su posición del 9.º al 6.º lugar. En los países que menos gasto social realizan el efecto no es tan visible: el gasto social neto en España quedaría algo por debajo del 20 por 100 del PIB en ese año de referencia en lugar de algo por encima, lo que le supondría pasar de la posición 18.ª a la 17.ª de la UE-27 en cuanto a esfuerzo en gasto social en porcentaje del PIB en el año 2005, al que todavía se refieren estos datos. La continuidad y actualización de esta estadística permitiría analizar el esfuerzo en protección social desde un prisma diferente, al considerar el porcentaje del gasto social que revierte directamente en los ingresos del sistema.

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, aunque el peso de la participación del Estado en la financiación muestra una tendencia creciente, paralela al peso decreciente de las contribuciones sociales en la composición total de la financiación. Ello no obsta para que, en términos absolutos, se haya producido en el periodo de referencia (2000-2007) un importante incremento de la recaudación por cotizaciones, auspiciado por el dinamismo de la actividad económica en esos años.

Mayor peso de las cotizaciones en la financiación, aunque crece el de la participación estatal

GRÁFICO III-31. DISTRIBUCIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA Y EN LA UE, 2007



Fuente: Eurostat, SEEPROS.

Lo que viene a reflejar la tendencia señalada es el creciente peso de algunas prestaciones de naturaleza no contributiva, como la atención sanitaria, financiadas en nuestro país con transferencias del Estado, unido a la incorporación al gasto social de la atención a la dependencia a partir de 2007, una prestación que también corre a cargo de las contribuciones generales del Estado.

Las consecuencias sociales de la crisis están aumentando la presión sobre las cuentas públicas, cuya sostenibilidad a medio plazo, en el actual contexto de desplome de la recaudación impositiva y de incremento del déficit de todas las Administraciones, implica la necesidad de mejorar la eficiencia de la gestión pública y la revisión de las distintas políticas de gasto a la luz de los principios de eficiencia, eficacia y equidad[138].

7.2. Iniciativas en materia de Seguridad Social y renovación del Pacto de Toledo

La sostenibilidad del sistema español de protección social y su adaptación a los cambios sociales y económicos son objeto del proceso permanente de reformas que se desarrolla en España desde el año 1995, en el marco del consenso político alcanzado en torno a los objetivos y recomendaciones del Pacto de Toledo, renovado en 2003. A ello se suman los compromisos asumidos en el contexto del diálogo social en materia de protección social con los interlocutores sociales, cuyo exponente más reciente, el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, de julio de 2006, y el desarrollo de la Ley 40/2007, como traslación normativa de la mayor parte de su contenido, constituyen el origen de algunas iniciativas abordadas en 2009 y de otras que se encuentran pendientes de desarrollo. Por último, cabe mencionar algunas iniciativas coyunturales que no responden directamente a esos procesos pero que obedecen tanto a la necesidad de contrarrestar los efectos de la crisis desde todos los frentes, incluidas las medidas en materia de Seguridad Social, como a la lógica y continua adaptación de la normativa de Seguridad Social a los cambios de la realidad social y económica.

Desarrollo del Pacto de Toledo y el debate en torno a su renovación

Durante 2009 han continuado los trabajos conducentes a la revisión de las recomendaciones del Pacto de Toledo, en el seno de la Subcomisión del Congreso creada a tal fin. Aunque la aprobación de las nuevas recomendaciones estaba prevista para el primer trimestre de 2010, finalmente ha sido pospuesta. La Subcomisión ha contado con las comparecencias de representantes de las principales organizaciones empresariales y sindicales, de la Administración y expertos de reconocido prestigio. A las reflexiones vertidas en el desarrollo de los trabajos de la Subcomisión se han sumado las de numerosos organismos públicos y privados que han ido nutriendo un debate, en origen de carácter estructural, sobre las posibles reformas necesarias para la mejora

138. Véase en esta Memoria, capítulo I.3.6.1 “Las cuentas de las Administraciones públicas en 2009”.

y consolidación del sistema, que inevitablemente ha confluido con la discusión de carácter más coyuntural sobre las consecuencias de la crisis económica en el sistema público de protección social y seguridad social y, al mismo tiempo, sobre la contribución de ambos a la superación de la crisis.

De hecho, el propio procedimiento de revisión del Pacto de Toledo, que en principio debería surgir de un documento aprobado por la Subcomisión del Congreso, se vio alterado en cierto modo por el discurrir de otros acontecimientos económicos y políticos. Así, entre las resoluciones aprobadas por el Congreso de los Diputados en su sesión del 19 de mayo de 2009 con motivo del debate sobre el estado de la nación, se instaba al Gobierno a acelerar el diagnóstico del sistema de pensiones en el seno de la Comisión no permanente para la valoración de las recomendaciones del Pacto de Toledo, y promover un nuevo acuerdo, antes de finalizar 2009, que siguiera garantizando la sostenibilidad del sistema y la mejora de la calidad de vida de los pensionistas, afianzando el principio de contributividad y proporcionalidad, así como el de solidaridad y equidad.

Recién entrado el año 2010 el Gobierno presentó el "Documento sobre Revisión del Pacto de Toledo". El documento contempla un amplio conjunto de reflexiones de muy diverso alcance sobre una gran variedad de temas, desde medidas de mejora técnica contable y presupuestaria a iniciativas de cambios sustanciales en la configuración de las actuales prestaciones del sistema. La controversia pública suscitada a raíz de su publicación se ha focalizado, sin embargo, prácticamente en exclusiva en las propuestas en torno al aumento de la edad legal de jubilación. El hecho de que la actualización del programa de estabilidad y crecimiento que España presentó a Bruselas a comienzos de 2010 incluyera un ejemplo teórico, posteriormente retirado del texto, de lo que supondría una modificación del periodo de cálculo de la pensión de jubilación en la reducción del gasto público no hizo sino arreciar un debate que sigue abierto. Deberá ser, no obstante, el Parlamento, la sede natural de las propuestas de reforma que surjan de las conclusiones del trabajo de la Subcomisión del Pacto de Toledo, que continúa su discusión. Terminada esta última, deberá ser sometida a la consideración de los agentes sociales para, en última instancia, ser aprobada en el Parlamento y abordar las modificaciones normativas que requiera.

Desarrollo del acuerdo de medidas de Seguridad Social de 2006 y de la Ley 40/2007

En espera del desenlace sobre la renovación del Pacto de Toledo, y estando la mayor parte de las iniciativas del año centradas en responder a las consecuencias sociales más inmediatas de la crisis, especialmente en el ámbito de la protección social al desempleo, 2009 no ha sido un año prolijo en cambios normativos en materia de Seguridad Social, aunque sí cabe reseñar algunas de interés para determinados colectivos.

Viudedad y orfandad

Se aprobó así el necesario desarrollo reglamentario de las modificaciones que la Ley 40/2007, de Medidas en materia de Seguridad Social introdujo en materia de prestaciones de viudedad y orfandad. El Real Decreto 296/2009, de 6 de marzo, por el que se modifican determinados aspectos de la regulación de las prestaciones de muerte y supervivencia, adecúa las normas para la aplicación y desarrollo de estas prestaciones a dichas modificaciones. En coherencia con la nueva redacción del artículo 174 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS) tras la Ley 40/2007, que incorpora como nueva causa de extinción de la pensión de viudedad la constitución de una pareja de hecho por parte del beneficiario de la pensión, salvo los supuestos que reglamentariamente se estableciesen, el Real Decreto modifica la Orden de 13 de febrero de 1967 para equiparar al matrimonio la constitución de una pareja de hecho como causa de extinción, salvo que se den los mismos supuestos que, en el primer caso, permiten el mantenimiento de la pensión.

En materia de orfandad, el Real Decreto modifica la regulación del incremento de las prestaciones correspondientes a los huérfanos en los casos de orfandad absoluta o circunstancias similares (incremento fijado en relación a la pensión de viudedad causada por el progenitor fallecido) y elimina la posibilidad del trato diferente a los hijos por razón del estado civil de sus progenitores en algunas situaciones en las que todavía se podía producir[139] que habían sido calificadas de discriminación indirecta por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 154/2006.

Asimismo, se extiende el derecho a esos incrementos por orfandad absoluta a los huérfanos de víctimas de violencia de género menores de 21 años, pese a que a tenor de lo establecido por la Ley Orgánica 1/2004, el progenitor superviviente causante de los malos tratos hubiera perdido la condición de beneficiario de la pensión de viudedad de su víctima.

Otra novedad derivada del cumplimiento de los acuerdos adoptados con los agentes sociales en el año 2006 y de la propia Ley 40/2007 de Medidas en materia de Seguridad Social vino dada por la aprobación del Real Decreto 1851/2009, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 161 bis de la LGSS en cuanto a la anticipación de la jubilación de los trabajadores con discapacidad en grado igual o superior al 45 por 100. A través de esta disposición se amplía el colectivo de personas con discapacidad que puede optar a la jubilación anticipada, posibilidad regulada hasta el momento por el Real Decreto 1539/2003, por el que se establecían coeficientes reductores de la edad de jubilación para trabajadores con discapacidad igual o superior al 65 por 100. La modificación se produce en desarrollo de

Jubilación anticipada de personas con discapacidad

139. Concretamente, el supuesto de denegación a los hijos extramatrimoniales del derecho al incremento de la indemnización que han de percibir los huérfanos en caso de muerte del causante debida a accidente de trabajo o enfermedad profesional, por el hecho de que no existiera cónyuge sobreviviente, es decir viudo o viuda, con derecho a dicha indemnización especial, conforme requería la normativa aplicable con anterioridad a este Real Decreto.

las previsiones introducidas en la LGSS por la Ley 40/2007, de Medidas de Seguridad Social, que posibilitaba la reducción de la edad de jubilación también en el caso de personas con discapacidad en un grado igual o superior al 45 por 100, siempre que se tratara de discapacidades reglamentariamente determinadas y que concurran evidencias que determinan de forma generalizada y apreciable una reducción de la esperanza de vida de esas personas. El Real Decreto 1851/2009 enumera las discapacidades que reúnen esas condiciones, entre las que se incluyen la discapacidad intelectual; la parálisis cerebral; las anomalías genéticas (entre otras, el síndrome de Down, la acondroplasia o la fibrosis quística); trastornos del espectro autista; anomalías congénitas secundarias a Talidomida; síndrome postpolio; daño cerebral adquirido; enfermedades mentales como esquizofrenia o trastorno bipolar; y enfermedades neurológicas tales como esclerosis lateral amiotrófica, esclerosis múltiple, leucodistrofias, síndrome de Tourette o lesión medular traumática.

Para acceder a esta jubilación anticipada será condición indispensable hallarse en alta o situación asimilada a la de alta y haber cotizado un tiempo efectivo equivalente, al menos, al periodo mínimo de cotización que se exige para poder acceder a la pensión de jubilación. Para el cálculo de la pensión, el periodo de tiempo en que resulte reducida la edad de jubilación del trabajador se computará como cotizado a efectos de determinar el porcentaje aplicable a la correspondiente base reguladora para calcular el importe de la pensión. Esta medida será de aplicación a todos los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social.

Gestión y control de la IT

Por último, el Real Decreto 1430/2009, desarrolla la Ley 40/2007 de Medidas en materia de Seguridad Social, en relación a la gestión y el control de la prestación por Incapacidad Temporal (IT). Esta disposición regula las comunicaciones informáticas por parte de los Servicios Públicos de Salud de las comunidades autónomas al cumplirse el duodécimo mes en los procesos de IT, así como el desarrollo de las competencias de control otorgadas a las entidades gestoras, Instituto Nacional de la Seguridad Social e Instituto Social de la Marina, una vez agotado el periodo de doce meses de duración de la situación de incapacidad temporal. Asimismo, regula las comunicaciones a los trabajadores que se encuentran en procesos de IT, así como a las empresas en las que prestan servicios, para la aplicación de las modificaciones incorporadas en el procedimiento de seguimiento y control de la situación de IT. Además, establece el procedimiento administrativo de revisión, por el Instituto Nacional de la Seguridad Social y a instancia del interesado, de las altas que expidan las entidades colaboradoras en los procesos de IT. Unido a lo anterior, el Real Decreto contempla el procedimiento de reducción de las aportaciones empresariales a la Seguridad Social por trabajadores afectados por enfermedades profesionales en un grado que no dé origen a prestación económica (enfermedad profesional sin baja), que sean

destinados en la misma empresa a puestos de trabajo alternativos y compatibles con su estado de salud, o desempeñen en otra distinta un trabajo compatible con su estado, con el objetivo de interrumpir la evolución desfavorable de su enfermedad, con la finalidad de prevenir la expulsión del mercado de trabajo de estas personas y contener el progreso de la enfermedad.

Se mantienen, no obstante, importantes cuestiones derivadas del Acuerdo de medidas de Seguridad Social pendientes de desarrollo normativo. En el marco del cumplimiento del objetivo de simplificación e integración de regímenes especiales, ya presente en el origen del Pacto de Toledo, resultan destacables la integración en el régimen general de la Seguridad Social de los trabajadores agrarios por cuenta ajena encuadrados en el régimen especial agrario de la Seguridad Social y de las personas encuadradas en el Régimen Especial de Empleados de Hogar. También está pendiente la fijación del procedimiento que permita determinar las categorías de trabajadores que desarrollan su actividad en condiciones de penosidad, peligrosidad o toxicidad a efectos de la modificación de sus condiciones de trabajo y de la reducción de la edad de jubilación. Se trata de cuestiones que están siendo tratadas por el Gobierno y los interlocutores sociales en el marco del diálogo social en protección social, en el contexto del seguimiento del Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social en el que estaban contemplados estos aspectos.

Cuestiones pendientes de desarrollo

Por su parte, cabe recordar que en el último trimestre de 2009 comenzó la tramitación del Anteproyecto de Ley por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos que responde a la recomendación del Pacto de Toledo revisado en 2003 de avanzar en el proceso de reconocimiento de la categoría de trabajadores autónomos en aras a conseguir su progresiva equiparación al Régimen General de la Seguridad Social.

Medidas coyunturales para atenuar los efectos de la crisis

Los esfuerzos en contrarrestar los efectos de la crisis económica se han traducido también en iniciativas en el ámbito de la Seguridad Social, adoptadas en el contexto más amplio de las medidas de política económica que con carácter general se han abordado para mantener el empleo y la protección de las personas desempleadas, especialmente las contempladas en el Real Decreto-Ley 2/2009, a las que se viene refiriendo esta Memoria en sus correspondientes apartados[140]. Respecto a las medidas específicamente en materia de Seguridad Social contempladas en dicha norma, cabe destacar la demora en 2009 de la materialización de los excedentes del Fondo de Reserva de

140. Sobre las nuevas bonificaciones a la contratación, véase capítulo II.1.3, Políticas de empleo y sobre las medidas de protección a las personas desempleadas, véase el apartado 7.7, Protección por desempleo de este mismo capítulo.

la Seguridad Social (ingresos que financian las prestaciones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión), resultantes de la ejecución presupuestaria correspondiente al ejercicio 2008 a fin de disponer de un margen de Tesorería que podría destinarse a cubrir el aplazamiento para el pago de cuotas a la Seguridad Social para empresas que atraviesen momentos de dificultad económica, tal y como preveía el Plan E.

Otras iniciativas

Por último, cabe mencionar una serie de iniciativas adoptadas en otros ámbitos de actuación de la Seguridad Social, no necesariamente vinculadas al desarrollo del Pacto de Toledo o a los acuerdos con los agentes sociales.

Cabe destacar entre ellas, la aprobación del 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, que integra las modificaciones abordadas en los últimos tiempos en estas prestaciones y lleva a cabo el desarrollo reglamentario de la normativa legal que les es aplicable tras las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres y otras normas posteriores, como la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2009.

Asimismo, en el ámbito de la gestión, se aprobó el Real Decreto 359/2009, de 20 marzo, por el que se modifica el Real Decreto 148/1996, que regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas. Mediante esta norma se viene a completar la vigente regulación sobre el reintegro de las prestaciones de Seguridad Social, a fin de llenar el vacío normativo existente en aquellos supuestos en que el deudor de prestaciones indebidamente percibidas y abonadas a través de una entidad gestora es, simultáneamente, acreedor de prestaciones económicas abonadas en el mismo periodo de tiempo, incompatibles con aquéllas y gestionadas por entidades distintas, siempre que ambas prestaciones estén comprendidas en la acción protectora del sistema de la Seguridad Social, en los términos establecidos en el artículo 38 de la LGSS.

Cabe referirse, por último, a otras iniciativas surgidas del Parlamento al margen de los trabajos de la Subcomisión que aborda la renovación del Pacto de Toledo, entre las que destacan las referidas a la pensión de viudedad. Así, el 10 de marzo de 2009 la Comisión de Trabajo e Inmigración del Congreso de los Diputados, aprobó una Proposición no de Ley para que, en el seno del diálogo social, se realizara un análisis de los efectos producidos por las reformas introducidas a través de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, en el ámbito de la protección por viudedad, con objeto de contar con pautas adecuadas a tener en cuenta para el futuro estudio de la reforma integral de dicha protección. Dicho estudio sería objeto de debate en el marco de la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo.

También entre las resoluciones aprobadas por el Congreso de los Diputados el 19 de mayo de 2009 —además de la ya mencionada llamada al Gobierno para promover el acuerdo sobre el sistema de pensiones— se instaba al Gobierno a reformar en profundidad y de forma conjunta las pensiones de viudedad y orfandad, así como impulsar la mejora de las prestaciones familiares por hijo a cargo y salvaguardar y aumentar el fondo de reserva de la Seguridad Social.

7.3. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

La Seguridad Social fue la única administración que registró superávit en sus cuentas públicas en 2009, a pesar de los efectos de la crisis económica sobre el empleo, previéndose además que siga mostrando capacidad de financiación en los próximos cuatro años, frente a los déficit estimados para el resto de las Administraciones públicas[141].

En conjunto, el subsector Administraciones de la Seguridad Social de la Contabilidad Nacional, que incluye, además del Sistema de la Seguridad Social, al Sistema Público de Empleo Estatal y al Fondo de Garantía Salarial, está teniendo un importante papel en la crisis, tanto como mecanismo de sustitución de ingresos, como instrumento de política de lucha contra la crisis. De un lado, está funcionado como un estabilizador automático anticíclico, a través de un incremento significativo de las prestaciones por desempleo, que está permitiendo contrarrestar, en cierta medida, los efectos de la crisis sobre los ingresos familiares y, en consecuencia, sobre la demanda. Por otra parte, en 2009 se desarrollaron diferentes actuaciones de política económica en el ámbito de la Seguridad Social, dirigidas fundamentalmente a crear o mantener empleo, entre las que destacan la implementación de nuevas bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social, o la aprobación del retraso de las dotaciones a realizar en el Fondo de Reserva correspondientes al excedente de 2008[142], con el objetivo de generar margen de tesorería que pudiera ser utilizado para el aplazamiento de cuotas empresariales de compañías con problemas de liquidez[143]. Asimismo, el cambio en la política de inversión del Fondo de Reserva, hacia la adquisición de deuda pública española en lugar de extranjera, está ayudando a financiar el elevado nivel de déficit público alcanzado por la economía española en 2009.

Por tanto, se podría afirmar que la Seguridad Social está contribuyendo a paliar los efectos de la crisis económica, estimulando la demanda agregada y favoreciendo

141. Actualización del Programa de Estabilidad de España, 2009-2013.

142. Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento del empleo y la protección de las personas desempleadas.

143. En 2009, la Seguridad Social autorizó 91.683 aplazamientos, lo que supone un incremento del 54 por 100 respecto al año anterior, según el balance de gestión de la Tesorería General de la Seguridad Social. Por otra parte, la tasa de morosidad aumentó en 2009 hasta el 1,99 por 100.

la cohesión social. Sin embargo, la prolongación en el tiempo de la adversa situación que atraviesa el mercado laboral supone un riesgo para el mantenimiento del superávit del Sistema en el medio plazo, por su impacto sobre los ingresos por cotizaciones sociales, tanto por la caída de la afiliación, como por los efectos del aumento del paro de larga duración sobre los ingresos procedentes de las prestaciones por desempleo.

Más a largo plazo, las previsiones apuntan a un crecimiento paulatino de la participación del gasto en pensiones contributivas sobre el PIB, en el contexto del proceso de envejecimiento de la población española, cuestión que constituye el debate central de los trabajos que se llevan desarrollando desde 2008 en el marco de la Comisión parlamentaria del Pacto de Toledo.

En cualquier caso, la crisis ha puesto de manifiesto una mayor solidez de los sistemas públicos de pensiones frente a los privados, en la medida en que, tal y como muestra la experiencia internacional, el fuerte deterioro registrado por los mercados financieros desde finales de 2007 ha derivado en una contracción considerable de los valores de las carteras de activos de buena parte de los regímenes privados en el ámbito OCDE[144].

Superávit del Sistema de la Seguridad Social en 2009

De acuerdo con el avance de ejecución presupuestaria de la Intervención General de la Seguridad Social, las operaciones no financieras del Sistema de la Seguridad Social arrojaron en 2009 un superávit del 0,8 por 100 del PIB[145], lo que equivale a 8.501,82 millones de euros (cuadro III-30).

Dicho superávit, sin embargo, fue un 41 por 100 inferior al año anterior, como consecuencia de la caída de los recursos no financieros del Sistema ante la pérdida de ingresos procedentes de las cotizaciones sociales, en el contexto de crisis que atraviesa la economía española. Los gastos no financieros, por su parte, mostraron una tasa de crecimiento inferior a la del año anterior, principalmente por una moderación del gasto en pensiones contributivas, al no haberse producido desviación respecto al Índice de Precios de Consumo (IPC) previsto inicialmente, así como por una reducción del gasto en prestaciones por incapacidad temporal, relacionada tanto con la pérdida de afiliación, como con una mayor eficiencia en el gasto, derivada de la intensificación de las medidas de control.

144. OCDE, *Private Pensions Outlook 2008*.

145. 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-30. AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2009

(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin de diciembre)

			Ejecución presupuestaria	
Sistema de la Seguridad Social	**Mill. euros**	**Var. 09/08, en %**	**Estructura**	**Aportación al crec.**
Total recursos no financieros	**123.464,3**	**–0,6**	**100,0**	**–0,6**
Total recursos corrientes	122.293,0	–0,2	99,1	–0,2
• *Cotizaciones sociales*	*106.440,5*	*–1,5*	*86,2*	*–1,3*
Régimen general	75.543,1	–4,3	61,2	–2,6
R.E. Trabajadores autónomos	10.518,6	–1,0	8,5	–0,1
R.E. Agrario	903,9	–7,3	0,7	–0,1
R.E. Trabajadores del Mar	293,3	–3,1	0,2	0,0
R.E. Minería del Carbón	191,5	–2,2	0,2	0,0
R.E. Empleados de Hogar	535,7	7,1	0,4	0,0
Accidentes de trabajo enferm. profes.	7.258,8	–10,6	5,9	–0,6
Desempleados	11.195,6	32,2	9,1	2,9
• *Transferencias corrientes*	*11.916,7*	*13,8*	*9,7*	*1,3*
Del Estado	8.516,9	24,1	6,9	1,7
De Organismos Autónomos	1,4	18,7	0,0	0,0
De la Seguridad Social	3.356,3	–5,6	2,7	–0,2
De comunidades autónomas	1,4	–61,1	0,0	0,0
De empresas privadas y otros	40,7	–17,8	0,0	0,0
• *Otros recursos corrientes*[1]	*3.935,7*	*–1,3*	*3,2*	*0,0*
Total recursos de capital	1.171,3	–30,5	0,9	–0,3
Total gastos no financieros	**114.962,4**	**4,8**	**100,0**	**4,8**
Total operaciones corrientes	113.437,1	5,4	98,7	5,3
• *Gastos de personal*	*2.469,4*	*2,9*	*2,1*	*0,1*
• *Gastos corrientes de bienes y servicios*	*1.742,2*	*–10,2*	*1,5*	*–0,2*
• *Gastos financieros*	*3,5*	*–49,4*	*0,0*	*0,0*
• *Transferencias corrientes*	*109.222,0*	*5,8*	*95,0*	*5,5*
Prestaciones contributivas	103.990,7	4,9	90,5	4,5
Pensiones	89.991,3	6,2	78,3	4,9
Invalidez	10.783,7	4,7	9,4	0,4
Jubilación	60.156,4	6,8	52,3	3,5
Viudedad	17.550,7	5,3	15,3	0,8
Orfandad	1.263,6	6,6	1,1	0,1
A favor de familiares	237,0	3,9	0,2	0,0
Subsidios y otras prestaciones	10.107,9	–2,3	8,8	–0,2
Incapacidad temporal	7.226,7	–4,1	6,3	–0,3
Maternidad, paternidad, riesgo embarazo	2.293,1	3,8	2,0	0,1
Otras prestaciones[2]	588,1	–2,0	0,5	0,0
Otras transferencias corrientes[3]	3.891,4	–3,6	3,4	–0,1
Prestaciones no contributivas	5.231,4	26,1	4,6	1,2
Pensiones de invalidez	942,1	1,8	0,8	0,0
Pensiones de jubilación	1.107,4	1,2	1,0	0,0
Prestaciones familiares	1.290,3	7,1	1,1	0,1
Otros subsidios y prestaciones[4]	201,0	14,1	0,2	0,0
Otras transferencias corrientes[5]	1.690,6	125,8	1,5	1,8
Total operaciones de capital	1.525,3	–27,0	1,3	–0,4
Saldo no financiero (millones de euros)	**8.501,82**	**–41,6**	**–**	**–**
Saldo no financiero (en % del PIB)	**0,81**	**–**	**–**	**–**

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.

Ingresos no financieros del Sistema de la Seguridad Social

El fuerte impacto de la crisis económica sobre el mercado de trabajo dio lugar a una caída de los recursos no financieros del Sistema de la Seguridad Social del 0,6 por 100 en 2009. A este resultado contribuyeron principalmente dos factores, aunque con efectos opuestos sobre la recaudación. De un lado, la caída del empleo se tradujo en una reducción de los ingresos por cotizaciones sociales en todos los regímenes de afiliación, con la única excepción del Régimen Especial de empleados de hogar, mientras que, por otra parte, el fuerte aumento del paro impulsó al alza los ingresos por cotizaciones procedentes de los perceptores de prestaciones por desempleo, en concreto, en un 32,2 por 100. La conjunción de ambos factores llevó a que los recursos por cotizaciones sociales —cuya participación sobre los recursos totales no financieros del Sistema alcanza el 86 por 100—, se redujeran un 1,5 por 100 en el conjunto del año.

Destaca la caída de las cotizaciones sociales en el Régimen General, tanto en términos relativos (–4,3 por 100), únicamente superada por el Régimen Especial Agrario, como absolutos, al representar este régimen algo más del 60 por 100 de los recursos totales no financieros. Por otra parte, las cotizaciones procedentes de Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, con una participación sobre los ingresos totales del 5,9 por 100, cayeron un 10,6 por 100 en 2009. El único régimen en el que aumentaron los ingresos por cotizaciones en 2009 fue, como se ha señalado, el Régimen Especial de Empleados de Hogar, con un aumento del 7,1 por 100, si bien, debido a su reducido peso, apenas tuvo repercusión sobre los recursos totales del Sistema.

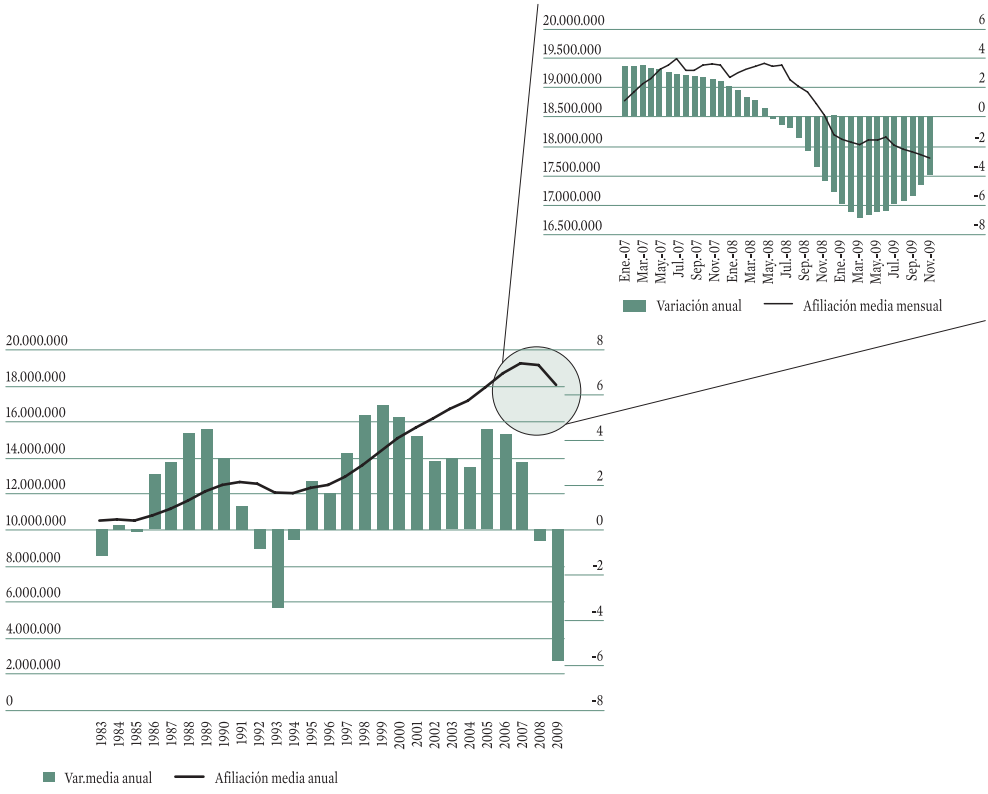
Las transferencias corrientes, por su parte, aumentaron un 13,8 por 100, sustentadas únicamente por las cantidades procedentes del Estado y sus organismos autónomos, dirigidas en su práctica totalidad a financiar las prestaciones no contributivas del Sistema. Finalmente, la partida de otros recursos corrientes, que incluye tasas, otros ingresos corrientes e ingresos patrimoniales, cayó un 1,3 por 100.

La evolución descrita por los recursos procedentes de las cotizaciones sociales estuvo marcada, como ya se ha señalado, por el adverso comportamiento del empleo y, por tanto, por la afiliación al Sistema de la Seguridad Social, en el contexto del fuerte deterioro registrado por la economía española en 2009 (gráfico III-32).

Afiliación a la Seguridad Social

En media anual, la afiliación se redujo un 5,8 por 100 respecto a 2008, situándose en 18.020.470 afiliados, lo que supone una pérdida de algo más de 1,1 millones de efectivos de media en el conjunto del año. En términos trimestrales, los peores registros se concentraron en el segundo y tercer trimestre de 2009, con tasas del –6,7 por 100 y el –6,0 por 100, respectivamente, produciéndose posteriormente cierta moderación en los ritmos de caída. De este modo, la afiliación media del mes de diciembre se redujo un

GRÁFICO III-32. EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN EN ALTA A LA SEGURIDAD SOCIAL
(En valor absoluto [media mensual] y variación anual en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Afiliados ocupados a la Seguridad Social. Diciembre 2009.*

3,9 por 100 respecto al mismo mes del año anterior, alcanzando un total de 17.803.839 afiliados[146].

La caída de la afiliación se concentró en mayor medida entre los varones, mientras que, por grupos de edad, aunque los descensos más notorios se produjeron entre los

146. 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 a 31 de diciembre de 2008 ascendía a 925.366, de los cuales, 701.745 eran mutualistas obligatorios en activo o asimilado, 4.097 eran mutualistas voluntarios, 43.206 eran beneficiarios con documento asimilado al de afiliación, y 176.318 eran mutualistas obligatorios jubilados.

16 y los 24 años, la cohorte que explica en mayor medida el deterioro de la afiliación es la comprendida entre los 25 y 54 años, con un descenso de algo más de 450.000 afiliaciones entre los meses de diciembre de 2008 y 2009 (cuadro III-31). Cabe señalar que el único grupo de edad que muestra aumentos de la afiliación en este periodo es el de mayores de 55 años, con 20.400 nuevas afiliaciones.

Cerca del 90 por 100 de la pérdida de afiliación (644.432 afiliaciones) se concentró en el Régimen General, tras producirse una caída interanual del 4,6 por 100, mientras que en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) el descenso fue de 156.851 (el 4,7 por 100). Los únicos regímenes en los que creció la afiliación fueron el Régimen Especial Agrario (9,6 por 100), y el de Empleados de Hogar (1,1 por 100).

Por sectores de actividad, destaca la caída de la afiliación en la construcción, en línea con el fuerte deterioro registrado por esta actividad económica en 2009, de manera que, a pesar de que su participación sobre la afiliación total (el 9,2 por 100) es inferior al peso de la industria (13,1 por 100) y sobre todo, al del sector servicios (70,7 por 100), es la actividad que registra la mayor caída tanto en términos relativos (el 17,9 por 100) como absolutos (358.198 afiliaciones). A continuación se sitúa la industria, con un retroceso del 9,2 por 100 (237.340) y los servicios, con el 1,5 por 100 (197.878). La afiliación en la agricultura, por su parte, crece un 5,7 por 100.

De acuerdo con lo que se acaba de señalar, los grupos de cotización en los que se concentró la mayor pérdida de afiliación fueron los correspondientes a auxiliares administrativos, oficiales de primera y segunda, y oficiales de tercera y especialistas, registrando entre los tres una caída interanual de 429.500 afiliados, lo que supone en torno al 60 por 100 de la pérdida total de afiliación. Entre los grupos más altos de cotización el deterioro fue menos intenso, produciéndose incluso un aumento de la afiliación entre los ingenieros y licenciados.

Desagregando por ramas de actividad, y en lo que concierne al Régimen General y al RETA, se observa que, tras la construcción, la mayor caída de la afiliación se produce en la industria manufacturera y en la extractiva (gráfico III-33). Dentro del sector servicios, destacan los retrocesos en las actividades administrativas y servicios auxiliares, en las actividades inmobiliarias, estrechamente relacionadas con la actividad constructora, y en el comercio, transporte y almacenamiento, en línea con el desplome de la demanda interna.

Afiliación extranjera

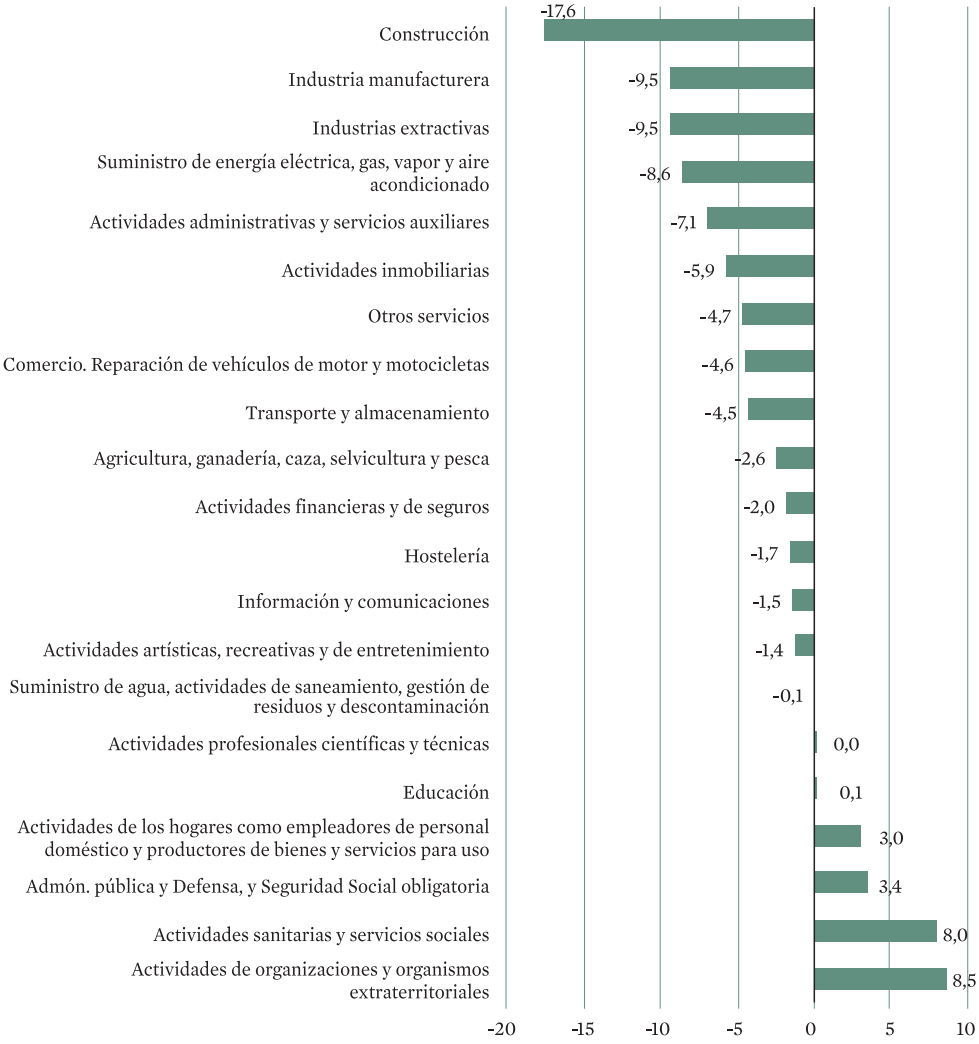
El impacto de la crisis económica sobre la afiliación extranjera se hizo especialmente patente a partir del último trimestre de 2008, intensificándose a lo largo de 2009, con caídas de la afiliación entre los meses de abril y julio superiores al 10 por 100, muy por encima de los descensos alcanzados por la afiliación de trabajadores españoles (gráfico III-34). A partir de entonces, el ritmo de caída comenzaría a suavizarse, terminando el año en una tasa de variación negativa del 4,7 por 100, muy similar a la de diciembre de 2008 (–4,6 por 100), aunque por encima de la correspondiente a los afiliados españoles (–3,8 por 100).

CUADRO III-31. AFILIADOS EN ALTA LABORAL A LA SEGURIDAD SOCIAL
(En número de afiliados [media mensual] y porcentaje)

	Diciembre 2008	Diciembre 2009			
Afiliados en alta laboral al Sistema de la Seguridad Social	**Número**	**Número**	**Peso (%)**	**Var. anual (relativa, %)**	**Var. anual (absoluto)**
Total	**18.531.312**	**17.803.839**	**100,0**	**–3,9**	**–727.473**
Sexo					
Varones	10.438.161	9.863.489,00	55,40	–5,5	–574.672
Mujeres	8.093.151	7.940.350,00	44,60	–1,9	–152.801
Grupo de edad*	18.305.600	17.640.000	100,0	–3,6	–665.600
De 16 a 19 años	232.700	164.200	0,9	–29,4	–68.500
De 20 a 24 años	1.202.500	1.037.000	5,9	–13,8	–165.500
De 25 a 54 años	14.565.900	14.114.300	80,0	–3,1	–451.600
55 y más años	2.303.300	2.323.700	13,2	0,9	20.400
Regímenes					
Régimen General	14.081.099	13.436.667	75,5	–4,6	–644.432
R.E. Autónomos	3.319.188	3.162.337	17,8	–4,7	–156.851
Sistema normal	*3.089.174*	*2.943.128*	*16,5*	*–4,7*	*–146.046*
S.E.T.A.	*230.014*	*219.209*	*1,2*	*–4,7*	*–10.805*
R.E. Agrario	770.821	844.642	4,7	9,6	73.821
R.E. Trabajadores del Mar	66.138	63.530	0,4	–3,9	–2.608
R.E. Minería del Carbón	7.748	7.207	0,0	–7,0	–541
R.E. Empleados Hogar	286.317	289.456	1,6	1,1	3.139
Continuos	*194.713*	*199.534*	*1,1*	*2,5*	*4.821*
Discontinuos	*91.604*	*89.922*	*0,5*	*–1,8*	*–1.682*
Actividad económica					
Agricultura, Ganadería y Pesca	1.166.992	1.232.981	6,9	5,7	65.989
Industria	2.573.536	2.336.196	13,1	–9,2	–237.340
Construcción	2.004.884	1.646.686	9,2	–17,9	–358.198
Servicios	12.785.853	12.587.975	70,7	–1,5	–197.878
Grupo de cotización (R. General y Minería del Carbón)	13.870.100	13.282.500	100,0	–4,24	–587.600
Ingenieros y licenciados	1.203.600	1.216.100	9,2	1,0	12.500
Ingenieros técnicos. Peritos	994.700	989.800	7,5	–0,5	–4.900
Jefes administrativos	654.400	632.800	4,8	–3,3	–21.600
Ayudantes no titulados	515.000	499.000	3,8	–3,1	–16.000
Oficiales administrativos	1.838.400	1.790.000	13,5	–2,6	–48.400
Subalternos	654.600	645.200	4,9	–1,4	–9.400
Auxiliares administrativos	1.882.500	1.760.600	13,3	–6,5	–121.900
Oficiales de 1 y 2	2.650.800	2.450.800	18,5	–7,5	–200.000
Oficiales de 3 y especialistas	1.529.000	1.421.400	10,7	–7,0	–107.600
Peones / Trabajadores > 18 años no cualificados	1.920.400	1.860.500	14,0	–3,1	–59.900
Trabajadores menores 18 años	26.700	16.300	0,1	–39,0	–10.400
Tipo de relación laboral					
Asalariados	15.105.489	14.536.893	81,7	–3,8	–568.596
No asalariados	3.425.775	3.266.946	18,3	–4,6	–158.829

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Afiliados ocupados a la Seguridad Social. Diciembre 2009.*

GRÁFICO III-33. AFILIADOS EN ALTA LABORAL AL RÉGIMEN GENERAL Y AL RETA, POR RAMAS DE ACTIVIDAD
(En tasas de variación anual, en porcentaje)

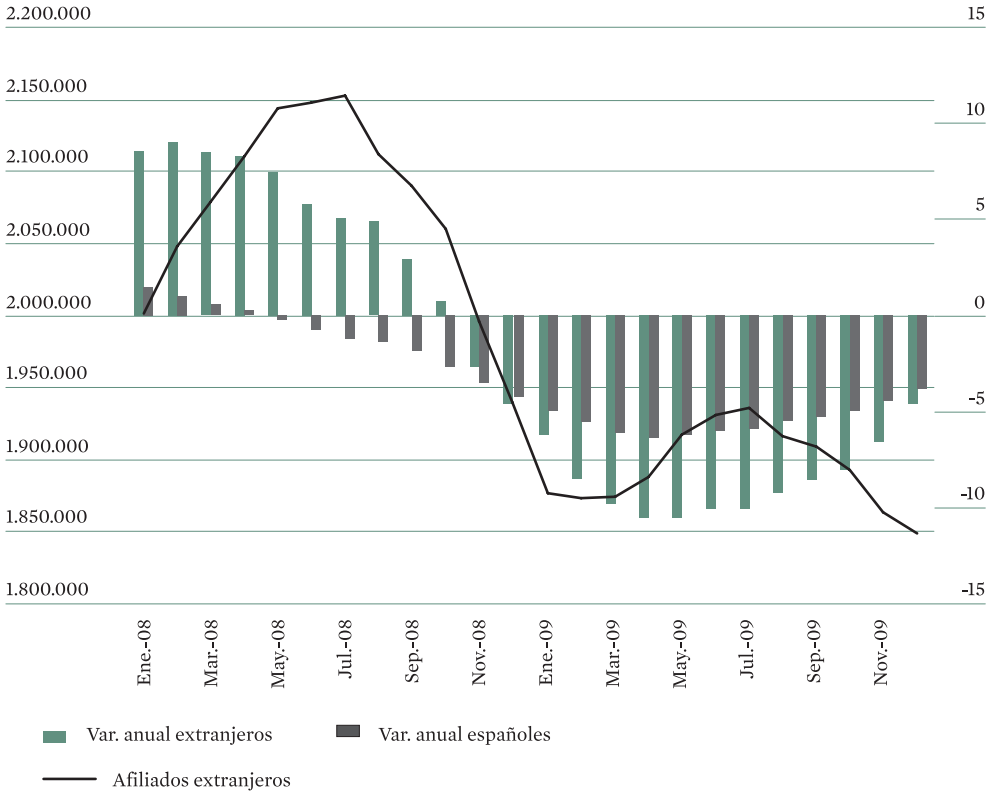


Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Afiliados ocupados a la Seguridad Social. Diciembre 2009.*

De este modo, la afiliación extranjera se situó en media del mes de diciembre en 1.848.047 afiliados, con una participación sobre la afiliación total del 10,4 por 100, una décima inferior al registro del año anterior.

El deterioro se concentró fundamentalmente en los varones, de manera que, de la pérdida total de afiliación extranjera en diciembre de 2009, el 91,5 por 100 eran hombres, lo que se explica en gran medida por el mal comportamiento de la construcción. El grupo de edad más afectado fue el comprendido entre 25 y 54 años, mientras que

GRÁFICO III-34. EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN DE TRABAJADORES EXTRANJEROS
(En número de afiliados [media mensual] y porcentaje)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Afiliación media de extranjeros a la Seguridad Social. Diciembre 2009.*

por nacionalidades los peores resultados los registran los trabajadores no comunitarios, y en concreto los procedentes de América del Sur y de África.

Por regímenes de afiliación, la mayor caída en términos de tasa de variación interanual corresponde al RETA (–11,8 por 100), seguido del Régimen General (–9,5 por 100), y del Régimen Especial de Trabajadores del Mar (–6,4 por 100). El resto de regímenes ven aumentar la afiliación en el periodo considerado, especialmente el Régimen Especial Agrario, con un crecimiento del 28,8 por 100, que habría contribuido en gran parte a sostener la afiliación extranjera, en la medida en que el sector agrario es, tras los servicios, la actividad que aglutina un mayor porcentaje de afiliados extranjeros. En el caso del Régimen Especial de Empleados de Hogar, constituido fundamentalmente por mujeres extranjeras, la afiliación creció un 3 por 100, y un 1,9 por 100 en el de Minería del Carbón.

La construcción fue la actividad económica donde más cayó la afiliación extranjera en 2009, con un descenso interanual en diciembre del 25,8 por 100. A continuación se sitúa la industria (–11,8 por 100) y los servicios (–2,9 por 100). En el sector agrario,

CUADRO III-32. AFILIADOS EXTRANJEROS EN ALTA LABORAL, DICIEMBRE DE 2009
(En número de afiliados y porcentaje)

Afiliación de trabajadores extranjeros	Número de afiliados	Peso (%)	Var. 09/08 (%)	Var. 09/08 (absoluto)	% sobre afiliación total
Datos en media del mes de diciembre					
Total	**1.848.047**	**100,0**	**–4,7**	**–90.585**	**10,4**
Regímenes					
Régimen General	1.210.693	65,5	–9,5	–126.879	9,0
R.E. Autónomos	197.625	10,7	–11,8	–26.531	6,2
R.E. Agrario	259.429	14,0	28,8	58.050	30,7
R.E. Trabajadores del Mar	4.119	0,2	–6,4	–281	6,5
R.E. Minería del Carbón	692	0,0	1,9	13	9,6
R.E. Empleados Hogar	175.490	9,5	3,0	5.044	60,6
Datos a 31 de diciembre*					
Total	**1.811.879**	**100,0**	**–3,7**	**–70.345**	**10,3**
Sexo					
Varones	1.023.729	56,5	–5,9	–64.336	10,5
Mujeres	788.121	43,5	–0,8	–6.028	10,0
Grupo de edad					
De 16 a 19 años	23.966	1,3	–15,2	–4.291	14,6
De 20 a 24 años	162.597	9,0	–7,2	–12.545	15,7
De 25 a 54 años	1.542.884	85,2	–3,4	–54.759	10,9
55 y más años	82.360	4,5	1,6	1.262	3,5
Sector de actividad					
Agrario	276.535	15,3	22,5	50.845	22,5
Industria	134.989	7,5	–11,8	–18.105	5,9
Construcción	200.384	11,1	–25,8	–69.725	12,8
Servicios	1.197.913	66,1	–2,9	–35.415	9,6

* La utilización de datos a 31 de diciembre, en lugar de media mensual, responde a la disponibilidad de información comparable con el año anterior.
Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Afiliación media de extranjeros a la Seguridad Social. Diciembre 2009* y *Boletín de Estadísticas Laborales.*

sin embargo, la afiliación de trabajadores extranjeros aumentó un 22,5 por 100. En este contexto, los grupos de cotización en los que se concentró en mayor medida la caída de la afiliación fueron los correspondientes a oficiales de 1ª y 2ª, seguidos de trabajadores menores de 18 años no cualificados.

Gastos no financieros del Sistema de la Seguridad Social

Los gastos no financieros aumentaron un 4,8 por 100 en 2009, lo que supone la menor tasa de crecimiento desde 2003. Esta moderación se debió fundamentalmente a un menor gasto del esperado en pensiones contributivas y a una caída en el gasto en prestaciones por incapacidad temporal y, en menor medida, a una reducción de los gastos corrientes de bienes y servicios.

En lo que respecta a las pensiones contributivas, el gasto finalmente ejecutado fue inferior al presupuestado, debido a que el IPC correspondiente al mes de noviembre

mostró una tasa de crecimiento anual inferior al previsto inicialmente, con lo que no fue necesario revalorizar la cuantía de las pensiones como garantía del mantenimiento del poder adquisitivo de las mismas, tal y como establece la Ley 24/1997 de Consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social, produciéndose un aumento del poder adquisitivo de los pensionistas.

Por su parte, el gasto en incapacidad temporal cayó un 4,1 por 100, debido a la pérdida de afiliación, aunque también por la mejora de la gestión y eficiencia de la prestación, en base al Real Decreto 1430/2009, de 11 de septiembre, por el que se desarrolla reglamentariamente la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social, en relación con la prestación de incapacidad temporal.

En este contexto, las prestaciones contributivas, que representan el 90,5 del gasto total no financiero del Sistema, aumentaron un 4,9 por 100 en el conjunto del año, como consecuencia de un crecimiento del 6,2 por 100 de las pensiones, de una caída del 2,3 por 100 de los subsidios y otras prestaciones, y un retroceso del 3,6 por 100 de la partida de otras transferencias corrientes.

Las prestaciones no contributivas, con un peso del 4,6 por 100, aumentaron un 26,1 por 100, debido básicamente al notable incremento de las transferencias dirigidas a las comunidades autónomas para atender la protección a la dependencia.

Situación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social

A 31 de diciembre de 2009, el importe acumulado del Fondo de Reserva de la Seguridad Social ascendía a 50.372,9 millones de euros que, unidos a los excedentes de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (377,2 millones de euros), y a los rendimientos netos producidos (9.272 millones de euros), dio lugar a un Fondo total de 60.022,1 millones de euros, equivalente al 5,7 por 100 del PIB.

La Ley reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social[147] establece que los excedentes de ingresos que financian las prestaciones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión, que resulten de la consignación presupuestaria de cada ejercicio o de la liquidación presupuestaria del mismo, se destinarán prioritaria y mayoritariamente, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del sistema de Seguridad Social lo permitan, al Fondo de Reserva.

En este sentido y en el contexto de crisis económica, mediante el Real Decreto-Ley 2/2009 se tomó la decisión de retrasar la realización de las dotaciones al Fondo de Reserva correspondientes al excedente registrado en 2008, con el objetivo de generar un margen de tesorería que permitiera asumir los aplazamientos de cuotas empresariales de aquellas compañías con dificultades de liquidez que se comprometieran a mantener el empleo. Ya en 2010, el Consejo de Ministros del 26 de febrero aprobó una dotación

147. Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

CUADRO III-33. 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	360,6	240,4	601,0
2001	541,0	1.262,0	1.803,0
2002	1.051,0	2.524,0	3.575,0
2003	1.202,0	4.291,9	5.493,9
2004	3.000,0	3.700,0	6.700,0
2005	3.500,0	3.500,0	7.000,0
2006	3.700,0	3.800,0	7.500,0
2007	4.000,0	4.300,0	8.300,0
2008	4.700,0	4.700,0	9.400,0
2009	—	—	—
Subtotal dotaciones a 31/12/2009			**50.372,9**
Excedentes de mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales			377,2
Rendimientos			9.272,0
Total Fondo (31/12/2009)			**60.022,1**
% del PIB			**5,7**

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

al Fondo de Reserva de la Seguridad Social de 1.740 millones de euros, quedando todavía pendiente una aportación de algo más de 6.000 millones de euros.

Desde que comenzara la crisis económica, la política de inversión del Fondo de Reserva ha modificado su orientación, desde la deuda pública extranjera a la española, en línea con las crecientes necesidades de financiación del sector público. De esta manera, mientras que entre los años 2005 y 2007 la gestión del Fondo se orientaba en buena parte a la inversión en activos financieros extranjeros, básicamente deuda pública emitida por Países Bajos, Francia y Alemania, en 2009 la política de inversión se centró principalmente en la adquisición de deuda pública española. Como resultado, a 31 de diciembre de 2009, el 73,3 por 100 de la cartera de activos del Fondo correspondía a deuda española, y el 22,7 por 100 restante a deuda procedente de Alemania, Francia y Países Bajos, porcentaje este último que a finales de 2007 ascendía al 48,65 por 100.

7.4. PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES

7.4.1. Panorama general de las pensiones en 2009

Las pensiones contributivas, cuya financiación se efectúa fundamentalmente a través de las cotizaciones realizadas por empresas y trabajadores, representan la partida más importante del gasto no financiero de la Seguridad Social, con un peso del 78 por 100 en 2009. Tal y como se ha señalado, el gasto correspondiente a esta partida aumentó

un 6,2 por 100, lo que se explica por un incremento en el número de pensiones del 1,7 por 100 y una subida de la cuantía media del 4,8 por 100. Por su parte, el número de pensiones no contributivas del Sistema, financiadas mediante aportaciones del Estado, se redujo un 1,4 por 100, en línea con la evolución de los últimos años.

En 2009, el número total de pensiones contributivas superaba los 8,5 millones, de las cuales el 59,1 por 100 correspondía a jubilación, el 26,6 por 100 a viudedad, el 10,8 por 100 a incapacidad permanente, el 3,1 por 100 a orfandad y el 0,4 por 100 a pensiones a favor de familiares.

Tras las moderadas tasas de crecimiento registradas por el número de pensiones entre los años 1998 y 2004, en consonancia con la caída de la natalidad durante la Guerra Civil española, en los años más recientes comienza a apreciarse cierto repunte. Así, en 2009 el número total de pensiones aumentó un 1,7 por 100, porcentaje que en el caso de las pensiones de jubilación asciende al 2,1 por 100, frente a un incremento medio anual en el periodo 2000-2008 en ambos casos del 1,2 por 100 (cuadro III-34). Por el contrario, tanto las pensiones de incapacidad permanente como las de viudedad registran crecimientos inferiores a la media de los años anteriores, con tasas del 1,5 por 100 y del 0,9 por 100, respectivamente.

Del total de pensiones contributivas vigentes en 2009, el 85 por 100 correspondía a población mayor de 65 años, fundamentalmente pensiones de jubilación y, en menor medida, viudedad; el 5,9 por 100 a personas de entre 15 y 64 años, mayoritariamente de incapacidad permanente y de viudedad, y el 0,7 por 100 restante a menores de 14 años, en concepto de pensiones de orfandad.

El número de pensiones correspondientes a mujeres fue ligeramente superior al de los varones (el 51,4 por 100 de mujeres frente al 48,6 por 100 de varones). Sin embargo, la cuantía media percibida por las mujeres siguió siendo inferior a la de los varones, debido a que las mujeres continúan concentrándose con mayor frecuencia en pensiones de viudedad, mientras que los varones son mayoritarios tanto en pensiones de jubilación como de incapacidad permanente, lo que se explica por la tardía incorporación de las mujeres al mercado de trabajo remunerado.

Cuantía de las pensiones en vigor

El importe medio de las pensiones contributivas se situó en 2009 en 754,06 euros mensuales, tras registrar un crecimiento del 4,8 por 100 respecto al año anterior, porcentaje que se sitúa por debajo de la media del periodo 2000-2008 (cuadro III-34).

La cuantía de la pensión de jubilación fue la única que creció por encima de la media, con una tasa del 4,9 por 100, situándose a continuación la de viudedad, con el 4,7 por 100. Por el contrario, la que menos se incrementó fue la de incapacidad permanente, al registrar una subida del 3,7 por 100.

No obstante, en términos nominales, las pensiones de incapacidad permanente, junto a las de jubilación, son las que muestran las mayores cuantías mensuales, con 831,49 y 854,12 euros, respectivamente, situándose ambas por encima de la media. A

CUADRO III-34. PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTE MEDIO SEGÚN CLASE
(En miles de pensiones, euros mensuales y tasa de variación en porcentaje)

		2008		Promedio anual 00/08	2009		
Pensiones contributivas		Número	Var. %	Var. %	Número	Var. %	Peso %
Total	Miles pensiones	8.390,80	1,4	1,2	8.531,93	1,7	100,0
	Importe medio en euros	719,68	6,8	5,5	754,06	4,8	100,0
Incapacidad	Miles pensiones	906,83	2,0	1,7	920,86	1,5	10,8
permanente	Importe medio en euros	801,49	5,4	5,1	831,49	3,7	110,3
Jubilación	Miles pensiones	4.936,84	1,5	1,2	5.038,86	2,1	59,1
	Importe medio en euros	814,51	7,2	5,4	854,12	4,9	113,3
Viudedad	Miles pensiones	2.249,90	1,1	1,4	2.270,28	0,9	26,6
	Importe medio en euros	529,01	6,2	6,0	553,89	4,7	73,5
Orfandad	Miles pensiones	259,42	0,5	0,0	264,20	1,8	3,1
	Importe medio en euros	325,04	8,0	6,3	339,71	4,5	45,1
Favor	Miles pensiones	37,80	-1,3	-2,0	37,73	-0,2	0,4
familiar	Importe medio en euros	428,17	7,5	7,2	446,82	4,4	59,3

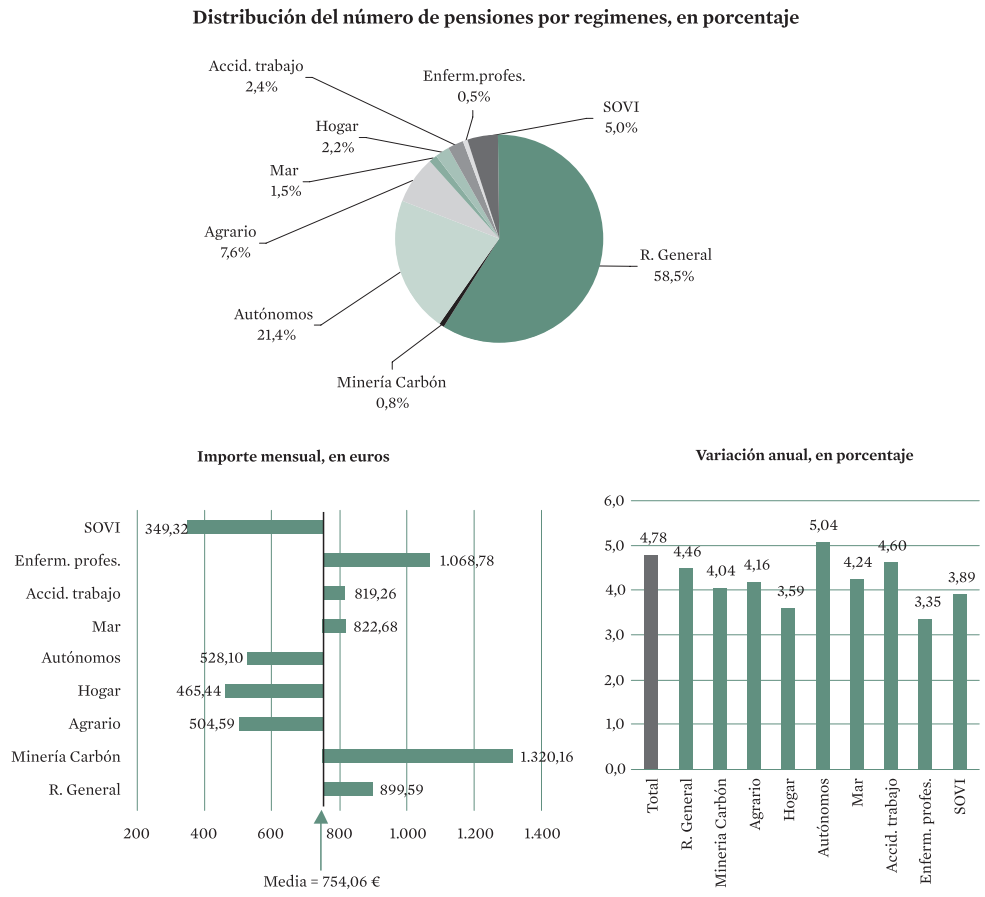
Datos en media anual.
Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Boletín de Estadísticas Laborales.*

las pensiones de viudedad les corresponden 553,89 euros mensuales, que equivale al 73,5 por 100 de la pensión media, mientras que las de favor familiar y orfandad representan el 59,3 y el 45,1 por 100 del promedio, con 446,82 y 339,71 euros, respectivamente.

Por regímenes, las diferencias en términos de cuantía son también notables, fluctuando entre un máximo de 1.320,16 euros mensuales en el caso de las pensiones del Régimen Especial de la Minería del Carbón y un mínimo de 349,32 euros en las pensiones del SOVI (gráfico III-35). En concreto, cinco regímenes superan la pensión media, entre los que destacan, tras el de la Minería del Carbón, el correspondiente a enfermedades profesionales, con 1.068,78 euros, y el régimen general, con 899,56 euros mensuales, régimen este último en el que se concentra el 58,5 por 100 del número total de pensiones. El siguiente en aglutinar un mayor número de pensiones es el de Autónomos, con el 21,4 por 100 del total, aunque en este caso, la cuantía mensual percibida se sitúa un 30 por 100 por debajo del promedio, con 528,10 euros mensuales.

Respecto al año anterior, la única pensión que crece por encima de la media es la del régimen de Autónomos (el 5,04 por 100), mientras que, entre las que menos crecen, se sitúan la correspondiente a enfermedades profesionales (3,35 por 100) y la del régimen de Hogar (el 3,59 por 100). Cabe destacar que ésta última constituye, además, una de las pensiones más bajas del Sistema, con 465,44 euros mensuales, y aunque sólo afecta al 2,2 por 100 del total de pensiones contributivas, la gran mayoría de sus beneficiarias (el 93 por 100) son mujeres.

GRÁFICO III-35. PENSIONES CONTRIBUTIVAS SEGÚN RÉGIMEN EN 2009



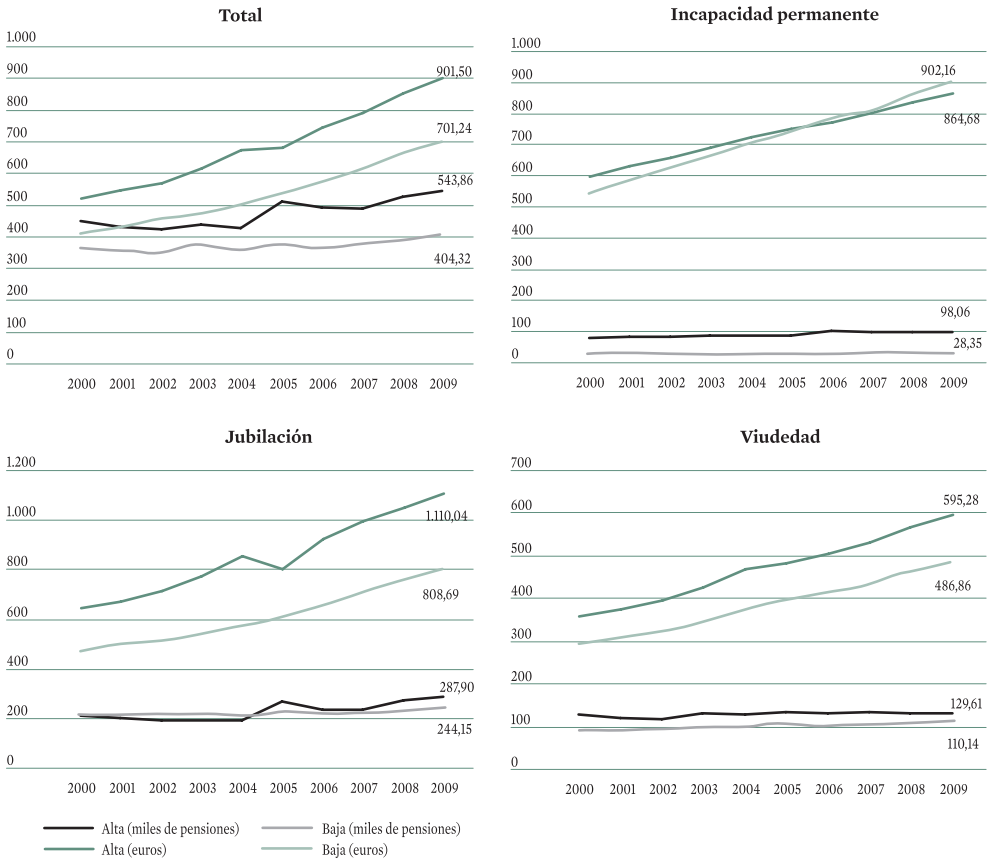
Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Evolución de las altas y bajas de las pensiones

Uno de los factores que más influye en la evolución del importe medio de las pensiones contributivas, junto a la revalorización anual en función del IPC, es el efecto sustitución derivado de la renovación del colectivo de pensionistas. Los diferentes cambios producidos en los últimos años, tanto en el tejido productivo de la economía española, como en la estructura ocupacional y en los niveles formativos de los trabajadores, han dado lugar a que las bases reguladoras de las nuevas pensiones recojan variaciones salariales superiores a las variaciones conjuntas del IPC y de las mejoras de pensiones que afectan a las bajas, lo que implica que la cuantía de las nuevas pensiones se sitúe por encima de la correspondiente a las bajas.

En este sentido, la cuantía media mensual de las nuevas pensiones en 2009 se situaba en 901,50 euros, frente a una media de las bajas de 701,24 euros (gráfico III-36). Esta

GRÁFICO III-36. EVOLUCIÓN DE LAS ALTAS Y BAJAS DE LAS PENSIONES, EN NÚMERO Y CUANTÍA, 2000-2009
(En miles de pensiones y euros mensuales)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Boletín de Estadísticas Laborales.*

diferencia se explica fundamentalmente por las pensiones de jubilación, en las que el diferencial entre las altas y las bajas supera los 300 euros (1.110,04 euros las altas frente a 808,69 euros las bajas), debido a las diferencias en las carreras de cotización y, por tanto, en las bases de cotización entre las nuevas y las antiguas pensiones. En las pensiones de incapacidad permanente el importe medio de las bajas supera desde 2006 al de las altas, situándose las altas en 2009 en 864,68 euros, frente a 902,12 euros las bajas. Por su parte, las altas de viudedad alcanzaron una cuantía de 595,28 euros y 486,86 euros mensuales las bajas.

En cuanto al número de pensiones, el diferencial entre las altas y las bajas volvió a aumentar en 2009, en respuesta principalmente a la evolución de las nuevas pensiones de jubilación, que debido al paulatino incremento de la población ocupada con derecho al acceso a este tipo de prestaciones, volvieron a aumentar por encima de las bajas.

Importe de las pensiones en vigor

El importe total de las pensiones en vigor se situó en 2009 en 6.500 millones €, lo que supone un incremento del 5,1 por 100 respecto al año anterior. Esta cuantía responde a la conjunción de tres factores: la revalorización automática de las pensiones en función de la inflación[148], cuyo importe en 2009 representaba el 30,6 por 100 del total; los complementos a mínimos, con un peso del 7,1 por 100; y el efecto de la pensión inicial, con una participación del 62,3 por 100 sobre el importe total (cuadro III-35).

Diferenciando por clases de pensiones, la mayor cuantía corresponde al importe de la pensión de jubilación, que representa el 66,9 por 100 de los 6.500 euros que supone el importe total de las pensiones en vigor, seguida de las pensiones de viudedad, con el 19,5 por 100 del total. Las pensiones de incapacidad permanente, por su parte, suponen el 11,9 por 100, las de orfandad el 1,4 por 100 y las de favor familiar el 0,3 por 100.

En las pensiones de jubilación y en las de incapacidad permanente destaca especialmente la cuantía correspondiente a la pensión inicial, mientras que, en ambos casos, tanto los complementos a mínimos como las revalorizaciones se sitúan por debajo de la media. En lo que respecta a las pensiones de viudedad, cerca del 90 por 100 del importe total se reparte prácticamente a partes iguales entre la pensión inicial y las revalorizaciones; en las de orfandad los tres conceptos se distribuyen de una manera más homogénea, aunque con un peso algo mayor de la pensión inicial, mientras que en las de favor familiar, el principal factor que explica el importe total son las revalorizaciones.

El importe referido a la pensión inicial se incrementó un 4,9 por 100 respecto a 2008, porcentaje que se sitúa en el 5,4 por 100 para el caso de las pensiones de jubilación.

La partida de complementos a mínimos, por su parte, fue la que más se incrementó en 2009 (el 9,7 por 100), lo que estaría reflejando la política llevada a cabo en los últimos años de subida de la cuantía de las pensiones mínimas por encima de la revalorización general, con el consiguiente aumento de la proporción de altas que requieren garantía de mínimo respecto al total y, por tanto, del gasto en complementos a mínimos. El mayor incremento de esta partida se produjo en las pensiones de incapacidad permanente, con una subida del 39,2 por 100, si bien su impacto sobre el importe total fue reducido en la

148. Ley 24/1997 de Consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social, según la cual, las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, serán revalorizadas al comienzo de cada año, en función del correspondiente IPC previsto para dicho año. En el caso de que el IPC acumulado, correspondiente al periodo comprendido entre noviembre del ejercicio anterior y noviembre del ejercicio económico a que se refiere la revalorización, fuese superior al índice previsto, y en función del cual se calculó dicha revalorización, se procederá a la correspondiente actualización de acuerdo con lo que establezca la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado. A tales efectos, a los pensionistas cuyas pensiones hubiesen sido objeto de revalorización en el ejercicio anterior, se les abonará la diferencia en un pago único, antes del 1 de abril del ejercicio posterior.

CUADRO III-35. DISTRIBUCIÓN POR CONCEPTOS DEL IMPORTE DE LAS PENSIONES EN VIGOR
(Millones de euros y porcentaje)

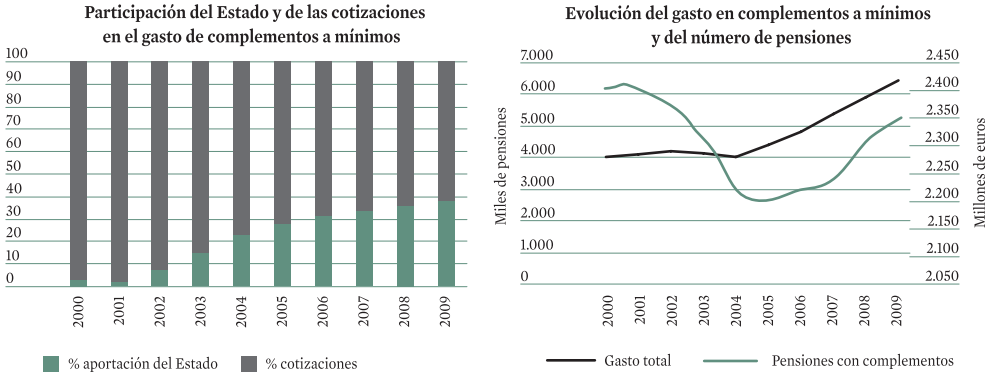
	2008			2009		
Clases	**Mill. euros**	**Estructura %**	**Var. 07/08 %**	**Mill. euros**	**Estructura %**	**Var. 08/09 %**
Total						
P. inicial	**3.836,45**	**62,4**	**7,9**	**4.025,52**	**62,3**	**4,9**
Revalorizaciones	**1.895,74**	**30,8**	**7,9**	**1.980,38**	**30,6**	**4,5**
Compl. mínimos	**418,84**	**6,8**	**12,9**	**459,67**	**7,1**	**9,7**
Total	**6.151,03**	**100,0**	**8,2**	**6.465,56**	**100,0**	**5,1**
Jubilación						
P. inicial	2.696,97	65,7	8,6	2.843,45	65,7	5,4
Revalorizaciones	1.165,92	28,4	8,2	1.220,50	28,2	4,7
Compl. mínimos	244,75	6,0	13,4	264,41	6,1	8,0
Total	4.107,64	100,0	8,8	4.328,36	100,0	5,4
Viudedad						
P. inicial	515,00	42,8	6,4	534,99	42,4	3,9
Revalorizaciones	535,67	44,5	7,1	556,96	44,2	4,0
Compl. mínimos	152,27	12,7	10,8	169,05	13,4	11,0
Total	1.202,94	100,0	7,3	1.261,00	100,0	4,8
Incapacidad permanente						
P. inicial	578,10	78,2	6,4	598,36	77,8	3,5
Revalorizaciones	153,44	20,8	8,1	160,19	20,8	4,4
Compl. mínimos	7,44	1,0	26,1	10,36	1,3	39,2
Total	738,98	100,0	6,9	768,91	100,0	4,1
Orfandad						
P. inicial	41,26	48,4	6,4	43,43	48,1	5,3
Revalorizaciones	31,46	36,9	8,3	33,11	36,6	5,2
Compl. mínimos	12,46	14,6	24,6	13,83	15,3	11,0
Total	85,18	100,0	9,4	90,37	100,0	6,1
Favor familiar						
P. inicial	5,11	31,4	4,1	5,29	31,3	3,5
Revalorizaciones	9,24	56,8	6,3	9,62	56,9	4,1
Compl. mínimos	1,92	11,8	13,6	2,01	11,9	4,7
Total	16,27	100,0	6,4	16,92	100,0	4,0

Para los datos correspondientes a 2008 se considera la nómina del mes de diciembre y para 2009 la del mes de agosto.
Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. *Informe económico-financiero. Presupuesto de la Seguridad Social, 2010.*

medida en que este concepto representa únicamente el 1,3 por 100 del total. De hecho, el mayor peso de los complementos a mínimos se concentra en las pensiones de menor cuantía, como son las pensiones de orfandad y las de favor familiar.

De acuerdo con la recomendación del Pacto de Toledo referente a la separación y clarificación de las fuentes de financiación del Sistema de la Seguridad Social, en 2009 siguió incrementándose la aportación del Estado a la financiación de los complementos a mínimos, situándose en un 37,51 por 100, frente a un peso de las cotizaciones sociales del 62,49 por 100 (gráfico III-37). El objetivo es que las cotizaciones sociales se

GRÁFICO III-37. 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*, 2010.

acaben destinando únicamente al pago de las prestaciones contributivas, para lo cual en el acuerdo de abril de 2001 se asumió el compromiso 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 2003. Sin embargo, la aportación del Estado se incrementa anualmente en 300 millones de euros, con independencia de la variación registrada por el número de pensiones con complementos a mínimos, con lo que no parece factible alcanzar el objetivo en el plazo previsto.

Finalmente, el importe correspondiente a las revalorizaciones se incrementó un 4,5 por 100 en 2009, por debajo de la subida registrada el año anterior, debido a una desviación del IPC efectivo respecto al esperado en 2008 de 0,4 puntos. De este modo, el incremento asignado a la pensión general en 2009 fue del 2,4 por 100, mientras que a las pensiones mínimas, además del 0,4 por 100 se les aplicó una subida del 3 por 100, y de 15 euros mensuales para el caso de las pensiones mínimas de viudedad, jubilación o incapacidad permanente con cónyuge a cargo y para las que constituyen una unidad económica unipersonal.

De cara a 2010 no se produce incremento adicional de las pensiones por desviación del IPC del año anterior, en la medida en que la variación del IPC interanual correspondiente al mes de noviembre de 2009 se situó por debajo de la inflación esperada del 2 por 100, dando lugar a una ganancia de poder adquisitivo de las pensiones. En este sentido, la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, preveía una subida de las pensiones mínimas del 2 por 100, además de 15 euros mensuales para aquellas que sean principal fuente de ingresos en el hogar, mientras que la subida prevista para el resto de las pensiones se sitúa en el

1 por 100, un punto porcentual por debajo del incremento previsto anualmente a lo largo de la última década. Para 2011 se suspende la revalorización de las pensiones, salvo en el caso de las mínimas y de las no contributivas, en el contexto del plan de ajuste del gasto público presentado por el Gobierno en el mes de mayo con el objetivo de reducir el déficit.

7.4.2. Las pensiones de jubilación y viudedad

Durante 2009 ha arreciado la controversia en torno a las diversas cuestiones que giran alrededor de las pensiones de jubilación y viudedad, en el contexto de las futuras reformas que deberán abordarse en la renovación del Pacto de Toledo. Al margen de las propuestas concretas que se han barajado desde distintos ámbitos, cabe recordar que durante la última década ya se han impulsado numerosas 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. La más reciente de ellas fue la Ley 40/2007, de Medidas de Seguridad Social, aprobada tras un intenso proceso de diálogo social que dio lugar al Acuerdo de Medidas de Seguridad Social. Resulta especialmente oportuno en estos momentos realizar un balance de la situación comparada de España en el contexto europeo con relación a los distintos parámetros relacionados con el envejecimiento y las pensiones, así como de los resultados de las reformas abordadas.

No en vano, el grueso de las pensiones contributivas en España está relacionado con el envejecimiento de la población, en concreto, con las situaciones de jubilación y viudedad, representando ambas clases de prestaciones en su conjunto el 86 por 100 del total de pensiones en vigor (el 76,8 por 100 de las altas y el 87,96 por 100 de las bajas).

El Informe conjunto sobre protección social e inclusión social de la Comisión Europea reconoce que las nuevas perspectivas económicas harán más difícil alcanzar el necesario equilibrio entre adecuación y viabilidad de las pensiones[149], manteniéndose por tanto, los objetivos comunes en materia de pensiones marcados en el contexto del MAC.

En colaboración con el Comité de Política Económica (CPE), el Comité de Protección Social (CPS) de la Unión Europea se propone reevaluar el progreso de los últimos diez años de reformas de las pensiones, a la luz de los reveses de la crisis y de los retos más intensos que supone garantizar pensiones adecuadas y sostenibles en un contexto de menor crecimiento y de envejecimiento acelerado[150].

149. Comunicación de la Comisión Europea, *Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social (2009)*, COM (2009) 58 final.

150. *Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social (2010)* COM (2010) 25 final.

RECUADRO III-7. ESTRATEGIA EUROPEA PARA LA ADECUACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES. OBJETIVOS COMUNES

Los Estados deberán asegurar, mediante la provisión de pensiones adecuadas y sostenibles:

- Pensiones de jubilación adecuadas para todos y el acceso a pensiones que permitan mantener su nivel de vida después de retirarse, dentro de unos niveles razonables, en el espíritu de solidaridad y lealtad entre generaciones;
- La sostenibilidad de los sistemas públicos y privados de pensiones, teniendo en cuenta las presiones sobre las finanzas públicas y el envejecimiento de la población, y en el contexto de la estrategia para abordar las implicaciones presupuestarias del envejecimiento, notablemente por: fomentar vidas laborales más largas y envejecimento activo; equilibrar contribuciones y prestaciones de forma apropiada y socialmente justa; promover la asequibilidad y la seguridad de los sistemas de previsión social complementaria.
- Sistemas de pensiones transparentes, bien adaptados a las necesidades y aspiraciones de mujeres y hombres y a los requerimientos de las sociedades modernas, del envejecimiento demográfico y del cambio estructural; que las personas reciben la información que necesitan para planificar su jubilación y que las reformas se conducen sobre la base del consenso más amplio posible.

Fuente: Comisión Europea, Documento de trabajo SEC (2009) 141, acompañando a la Propuesta de Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2009, COM (2009) 58 final.

Pensiones y participación laboral de las mujeres

De cara al futuro, el progresivo envejecimiento de la población y los cambios acontecidos en el mercado laboral, especialmente en lo que concierne a la incorporación de la mujer al trabajo remunerado, hacen prever una intensificación en el ritmo de crecimiento de las pensiones de jubilación.

El aumento del empleo femenino está haciendo que el colectivo de pensionistas se nutra cada vez más de mujeres que, habiendo desempeñado un trabajo remunerado, han generado pensiones de jubilación. Además, éstas últimas tienden progresivamente a ser de mayor cuantía, reflejando los efectos en las trayectorias laborales y, por tanto, en las bases reguladoras de la mejora de su nivel formativo. Este efecto, no obstante, se hará más visible en un horizonte de quince años en adelante, cuando vayan alcanzando la edad de jubilación las mujeres de la generación del *baby boom* que ya se incorporaron con normalidad al mercado de trabajo.

Sin embargo, el momento actual refleja todavía la transición de un modelo a otro puesto que todavía en la actualidad, el número de pensiones de jubilación correspondiente a mujeres sigue siendo inferior al de varones, con porcentajes del 35,6 por 100 y del 64,4 por 100, respectivamente. El margen de diferencia todavía

existente entre la tasa de actividad y empleo de las mujeres españolas tanto con los hombres españoles como sus congéneres europeas hace poco previsible que a corto y medio plazo se produzca el equilibrio de los sexos en la distribución de las pensiones de jubilación. La superación de esa brecha constituye una cuestión muy relevante no sólo desde la perspectiva de la composición de las futuras cohortes de pensionistas, sino desde el de la necesaria contribución a la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social, por lo que no debe perderse de vista el refuerzo de la participación laboral de las mujeres —un objetivo ligado a la reactivación de la economía, pero también a políticas de igualdad de oportunidades y de conciliación de la vida laboral— por más que la coyuntura actual esté afectando más al empleo masculino.

Entre las pensiones de viudedad siguen siendo mayoritarias las mujeres, con una proporción de 93,2 por 100 de mujeres frente a un 6,8 por 100 de varones (gráfico III-38). Ello refleja fundamentalmente los efectos de la minoritaria participación laboral de las mujeres de más edad, que no generaron pensiones de supervivencia a favor de sus cónyuges, así como la mayor frecuencia con que las mujeres sobreviven a sus parejas. El grueso de las pensiones de viudedad se concentra en personas mayores de 70 años, mientras que en las pensiones de jubilación, dos terceras partes se corresponden con edades comprendidas entre los 65 y los 80 años. Por otra parte, la mayor longevidad de las mujeres también explica que en las pensiones de jubilación el porcentaje de mujeres se incremente ligeramente a partir de los 70 años, equiparándose prácticamente a los varones en edades superiores a los 85 años.

Tal y como ya se ha señalado, la cuantía media de las pensiones de jubilación se sitúa en 854,12 euros mensuales, frente a 553,89 euros las de viudedad. En 2009, en torno al 50 por 100 de las pensiones de jubilación se correspondía con una cuantía media situada entre los 500 y los 1.000 euros mensuales; el 29,3 por 100 superaba los 1.000 euros y el 18 por 100 no llegaba a los 500 euros mensuales. En las pensiones de viudedad, sin embargo, el porcentaje de prestaciones con una cuantía inferior a 500 euros ascendía al 37 por 100 del total, y al 36 por 100 las comprendidas entre 500 y 600 euros; un 21 por 100 se situaba entre los 600 y los 1.000 euros, y un 6 por 100 supera los 1.000 euros mensuales.

Vida laboral y entrada en la jubilación

España es uno de los países donde la expectativa de duración de la situación de pensionista es más larga, puesto que disfruta de una de las mayores esperanzas de vida a los 65 años. El efecto combinado de la longevidad, el importante tamaño de las futuras cohortes de pensionistas, la evolución de la nómina de pensiones, en la hipótesis de mantenimiento de las actuales condiciones de acceso, han sido consideradas por la Comisión Europea para elaborar las estimaciones sobre la evolución futura del gasto en pensiones de los distintos países. Conforme a estas proyecciones,

GRÁFICO III-38. DISTRIBUCIÓN DE LAS PENSIONES DE JUBILACIÓN Y VIUDEDAD EN VIGOR, POR GRUPOS DE EDAD, SEXO Y TRAMOS DE CUANTÍA, EN 2009*
(En porcentaje)



* Pensiones en vigor a 1 de agosto de 2009.
Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. *Informe económico-financiero. Presupuestos de la Seguridad Social, 2010.*

España sería uno de los países que más incrementarían su gasto en proporción al PIB, situándose con ello en el año 2050 algo más de un punto por encima de la media de la UE-25 (cuadro III-36).

No obstante, a la hora de realizar comparaciones hay que tener en cuenta la complejidad y diversidad de las legislaciones nacionales que determinan las condiciones de acceso a la jubilación y los determinantes de la tasa de sustitución final, normas que

además están siendo objeto de numerosas reformas en los últimos años. La edad legal de jubilación (distinta para hombres y mujeres todavía en varios países) oscila entre los 60 y los 68 años, aunque más relevante es la edad efectiva de retirada del mercado laboral y la tasa de empleo de los trabajadores de 55 a 64 años, donde también las diferencias son importantes (cuadro III-36).

CUADRO III-36. ENVEJECIMIENTO Y JUBILACIÓN EN LA UE

	Edad legal de jubilación 2008		Edad efectiva de salida del empleo	Tasa de empleo en 2008 de trabajadores 55-64 años			Esperanza de vida a los 65 años		Gasto en pensiones 2004-2050 (% PIB)	
Países	**Hombres**	**Mujeres**	**2008**	**Total**	**Hombres**	**Mujeres**	**Hombres**	**Mujeres**	**2004**	**2050**
UE-25			61,3e	45,7	55	36,9	:i	:i	11,9	14,6
UE-27			61,4e	45,6	55	36,8	:i	:i	:i	:i
UE-15			61,5e	47,4	56,2	39	:i	:i	:i	:i
Bélgica	65	64	:i	34,5	42,8	26,3	:i	:i	10,4	15,5
Bulgaria	63	59 a. 6m.	:i	46	55,8	37,7	13,53	16,7		
Chequia	61a. 10m.	56-60	60,6	47,6	61,9	34,4	15,29	18,82	8,5	14,0
Dinamarca	65	65	61,3	57,0	64,3	49,8	16,62	19,49		
Alemania	65*	65*	61,7	53,8	61,8	46,1	17,55	20,69	11,4	12,1
Estonia	63	60a. 6m.	62,1	62,4	65,2	60,3	13,6	18,89	6,7	6,6
Irlanda	66	66	:i	53,7	66,1	41,1	17,2	20,43	:i	:i
Grecia	65	60	61,4	42,8	59,1	27,5	17,83	19,77	:i	:i
España	**65**	**65**	**62,6**	**45,6**	**60,9**	**31,1**	**17,97**	**21,94**	**8,6**	**15,7**
Francia	60	60	59,3	38,2	40,5	36,0	:i	:i	12,8	14,8
Italia	65	60	60,8	34,4	45,5	24	:i	:i	14,2	14,7
Chipre	65	65	:	54,8	70,9	39,4	17,92	20,43	6,9	19,8
Letonia	62	62	62,7	59,4	63,1	56,7	13,01	17,86	6,8	8,3
Lituania	62,5	60	:i	53,1	60,2	47,8	13,35	18,09	6,7	10,4
Luxemburgo	65	65	:i	34,1	38,7	29,3	17,4	20,99	10,0	17,4
Hungría	62	62	:i	31,4	38,5	25,7	13,95	18,12	10,4	20,3
Malta	61	60	59,8	29,2	46,4	12,5	17,04	20,08	7,4	7,0
Países Bajos	65	65	63,2	53	63,7	42,2	17,39	20,68	12,4	20,0
Austria	65	60	:i	41	51,8	30,8	17,71	21,14	13,4	12,2
Polonia	65	60	:i	31,6	44,1	20,7	14,76	19,14	13,9	9,3
Portugal	65	65	:i	50,8	58,5	43,9	16,87	20,3	11,1	20,8
Rumanía	63	58	:i	43,1	53,0	34,4	14,01	17,16	:i	:i
Eslovenia	63	61	:i	32,8	44,7	21,1	16,43	20,53	11,0	19,3
Eslovaquia	62	55-59	:i	39,2	56,7	24,2	13,77	17,77	7,2	11,2
Finlandia	62-68	62-68	:i	56,5	57,1	55,8	17,48	21,35	10,7	13,7
Suecia	61-67	61-67	63,8	70,1	73,4	66,7	18,04	20,95	12,9	13,9
Reino Unido	65	60	63,1	58	67,3	49	:i	:i	:i	:i

* A partir de 2012 hasta 2035, progresivamente ampliada cada año un mes, hasta los 67 años.
Fuentes: Eurostat, Overaching indicators y Comisión Europea, Dirección General de Asuntos económicos y financieros, *The 2009 ageing report: economic and budgetary projectiones for the EU-27 Member States (2008-2060).*

Vida laboral y entrada en jubilación: contexto europeo

Existe una conexión cada vez más evidente entre el equilibrio en los sistemas de pensiones y los objetivos en materia de empleo: doce países de la Unión Europea cumplían ya en 2008 con el objetivo de Lisboa de lograr una tasa de empleo del 50 por 100 entre los trabajadores de más edad. 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 60,9 por 100 de trabajadores entre 55 y 64 años que se mantenían en el mercado laboral. Sin embargo, esa proporción se reducía a algo más de 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.

Algo por encima de la media de la Unión Europea (61,4) se encontraba la edad media de salida efectiva del mercado de trabajo en España: en 62,6 años en 2008. Se trata de un dato que puede verse alterado, no obstante, por el preocupante incremento del desempleo entre los trabajadores de más edad, una cuestión que no debe pasarse por alto pese a la preponderancia del paro juvenil, puesto que en las edades tardías la entrada en el desempleo supone en muchas ocasiones el comienzo de una transición involuntaria a la jubilación, con el consiguiente riesgo de exclusión social, la pérdida de expectativas de derechos de pensión y de contribuciones para el sistema público. En 2009, se registraron 403.720 nuevas altas en prestación contributiva por desempleo por parte de mayores de 50 años, lo que representa el 15,8 por 100 del total de nuevas altas y casi el doble que en el año anterior.

Por su parte, en 2009 se mantuvo la positiva tendencia a la ligera aunque continua elevación de la edad media de las nuevas altas en pensiones de jubilación, que en 2008 se situaba en 63,65 años y en 2009 en 63,73 años.

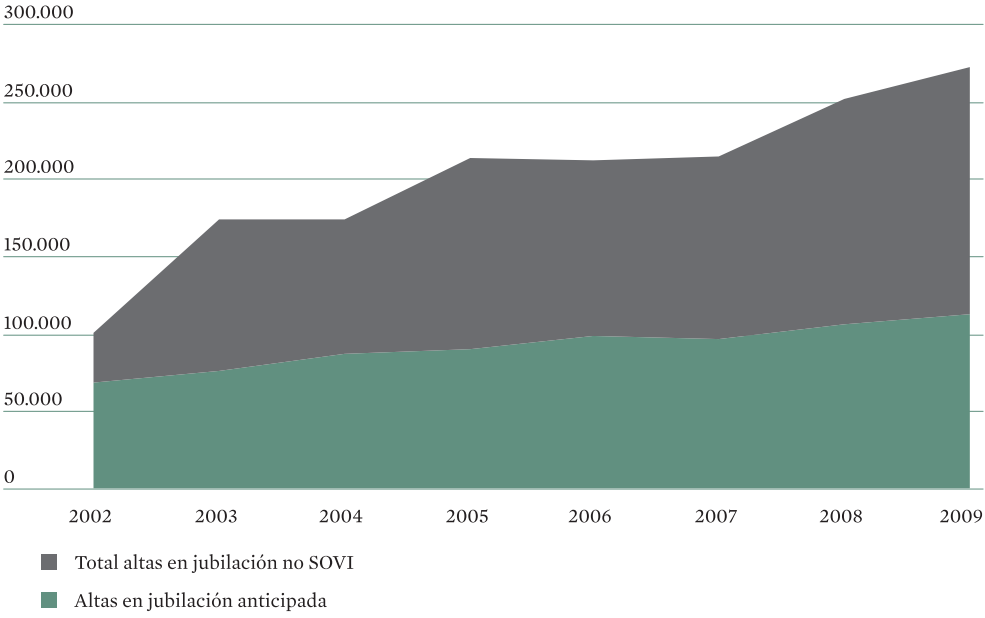
El acercamiento de la edad efectiva a la edad legal de jubilación depende en gran medida del uso que se haga de las distintas formas de jubilación flexible. Durante 2009 se ha acusado un incremento de los expedientes de regulación de empleo[151], en el contexto de cuya negociación surgen alternativas que, con frecuencia, pasan por la posibilidad de facilitar la transición a la jubilación de los trabajadores de mayor edad y que, en el caso de que éstos reúnan las condiciones, pueden desembocar en jubilaciones anticipadas precedidas o no, según los casos, del paso por la protección por desempleo. Sin embargo, los efectos de la actual crisis económica no parecen haberse reflejado en un incremento especialmente acusado en la evolución de las nuevas altas en jubilación anticipada en 2009, lo que no obsta para que se deba seguir prestando atención al uso que se haga de esta modalidad en los próximos años[152].

Jubilación anticipada: crecimiento contenido

151. Veáse capítulo II de esta Memoria.

152. Entre los requisitos del artículo 16.1.bis del TRLGSS según redacción dada por la Ley 40/2007, ser mayores de 61 años, con treinta años cotizados y previa acreditación de seis meses en situación de desempleo.

GRÁFICO III-39. EVOLUCIÓN DEL PESO DE LAS JUBILACIONES ANTICIPADAS DENTRO DE LAS NUEVAS ALTAS EN JUBILACIÓN, 2002-2009



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, Subdirección General de Planificación y Análisis Económico Financiero, abril de 2010.

El progresivo mayor incremento de las altas por jubilación ordinaria a partir de los 65 años permite observar el menor peso que van representando año a año las jubilaciones anticipadas dentro del total de altas (gráfico III-39). Tras el repunte experimentado en 2008 (10,8 por 100), durante 2009 las jubilaciones anticipadas mostraron un crecimiento más contenido: las 112.427 nuevas altas en este tipo de jubilación supusieron un aumento del 5,6 por 100 con respecto al año anterior.

Atendiendo a la evolución de las diferentes modalidades de jubilación anticipada, resulta destacable el ligero decrecimiento (–1,1 por 100) de las altas en jubilación parcial, lo que representa un brusco cambio en su tendencia creciente de los últimos años. La aplicación de la Ley 40/2007, que modificó los requisitos para acogerse a esta modalidad[153] parece haber conseguido reconducir su utilización de un modo más ajustado a sus objetivos de combinar la retirada gradual y flexible del empleo con el mantenimiento del puesto de trabajo o uno similar y su cobertura por otro trabajador mediante contrato de relevo (cuadro III-37).

153. La Ley supedita el acceso a la misma, como regla general, al cumplimiento de 61 años de edad, a que el trabajador tenga una antigüedad de 6 años en la empresa y a que acredite un periodo de cotización de 30 años. Se establecen, asimismo, ajustes en los porcentajes de reducción máxima y mínima de la jornada habitual de trabajo del trabajador que pasa a la jubilación parcial, así como la necesidad de que la base de cotización del trabajador relevista no podrá ser inferior al 65 por 100 de aquella por la que venía cotizando el trabajador que pasa a la jubilación parcial.

CUADRO III-37. EVOLUCIÓN DE LAS ALTAS EN JUBILACIÓN CONTRIBUTIVA POR MODALIDAD Y EDAD

	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
Clases	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**
Jubilación anticipada	76.292	43,83	86.265	49,58	89.667	42,00	98.350	46,47	96.040	44,83	106.439	42,33	112.427	41,39
–con coeficiente reductor	57.228	32,87	58.740	33,76	57.609	26,98	59.655	28,18	55.643	25,97	59.524	23,67	65.569	24,14
=<60	30.504	17,52	28.767	16,54	27727	12,99	25.588	12,09	21.922	10,23	22.295	8,87	18.927	6,97
61	6.419	3,69	7.850	4,51	8145	3,81	9.217	4,35	8.620	4,02	10.147	4,04	13.853	5,10
62	7.226	4,15	7.098	4,08	8058	3,77	8.964	4,24	8.544	3,99	8.838	3,51	11.012	4,05
63	8.171	4,69	7.273	4,18	7190	3,37	8.789	4,15	8.469	3,95	9.395	3,74	11.116	4,09
64	4.908	2,82	7.752	4,46	6489	3,04	7.097	3,35	8.088	3,78	8.849	3,52	10.661	3,92
–sin coeficiente reductor	3.398	1,95	4.491	2,58	4943	2,32	4.834	2,28	4.851	2,26	5.145	2,05	5.816	2,14
–especial a los 64 años	4.799	2,76	7.294	4,19	6187	2,90	6.052	2,86	6.564	3,06	6.321	2,51	5.997	2,21
–parcial	10.867	6,24	15.740	9,05	20928	9,80	27.809	13,14	28.982	13,53	35.449	14,10	35.045	12,90
Jubilación ordinaria 65 o >	97.788	56,17	87.710	50,42	123839	58,00	113.311	53,53	118.183	55,17	145.003	57,67	159.234	58,61
Total jubilaciones no SOVI	174.080	100,00	173.975		213.506	100,00	211.661	100,00	214.223	100,00	251.442	100,00	271.661	100,00
Jubilación SOVI		16.494		13.129		51.764		23.468		17.561		18.330		16.243
Total jubilaciones incl. SOVI		190.574		187.104		265.270		235.129		231.784		269.772		287.904

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, Subdirección General de Planificación y Análisis Económico Financiero, abril de 2010.

Conseguir que más personas trabajen durante más tiempo[154], como principal vía preconizada por las instituciones europeas para mantener la adecuación y sostenibilidad de los sistemas de pensiones, requerirá profundizar en un enfoque de vida laboral más amplio no sólo centrado en las últimas etapas, prestando atención tanto a las salidas prematuras de la ocupación como a las entradas tardías en el mundo laboral y a los efectos de las interrupciones de carrera. Aún en el contexto actual de desempleo, seguirá siendo necesario mantener y reforzar los avances logrados en materia de participación laboral de las mujeres y de los trabajadores de más edad, lo cual dependerá no tanto de los incentivos al acceso y permanencia en el empleo como de la capacidad de los mercados de trabajo para ofrecer suficientes oportunidades de carreras más largas e ininterrumpidas para todos.

7.4.3. Previsión social complementaria

El intenso debate abierto en torno al futuro de los sistemas de protección social en la Unión Europea no ha sido ajeno a los efectos de la crisis en los sistemas privados de pensiones y al papel complementario que les podría corresponder de cara a la suficiencia y adecuación de las pensiones en la vejez. Promover la asequibilidad y la seguridad de los sistemas de previsión social complementaria forma parte de los objetivos comunes fijados por el MAC social en su actualización operada en 2005, considerando la necesidad de aliviar la presión sobre las finanzas públicas y de mejorar el nivel de ingresos en la vejez, completando las tasas de sustitución de rentas que provienen de las pensiones públicas[155]. No se ignoran, sin embargo, algunos inconvenientes de esta opción desde el punto de vista de la cohesión social, como la dependencia de su desarrollo de la capacidad económica de los ciudadanos, que implica que sean los colectivos de bajos ingresos y, por tanto, con menor capacidad de inversión en estos productos, los que menos se vean favorecidos por la mejora de rentas en la vejez que éstos aportan[156]. La Comisión Europea se planteaba como objetivo en 2008 que toda la población trabajadora acumulara suficientes derechos de pensión privada, objetivo éste que se han marcado muchos Estados miembros pero que está muy lejos de ser alcanzado, siendo necesario mejorar sustancialmente algunos parámetros de este tipo de pensiones. Un año después, la propia Comisión Europea señala la vulnerabilidad mostrada por los sistemas de previsión social complementaria en la actual coyuntura económica, debido a la alta volatilidad experimentada en los mercados financieros, aunque subraya cómo las diferentes estrategias implementadas a largo plazo y el marco reglamentario existente en la Unión Europea, han limitado el impacto en éstos[157].

154. COM (2010) 25 final, *op cit*.

155. Comunicación de la Comisión: "Un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea", COM (2005) 706 final, de 22 de diciembre de 2005.

156. Véase, Comité de Protección Social: "Adequate and sustainable pensions. Synthesis report 2006".

157. Véase, Comunicación de la Comisión: "Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2009", COM (2009) 58 final, de 3 de marzo de 2009.

Según la Comisión Europea[158], en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, el grueso de las pensiones abonadas a las personas que se jubilan proceden de los sistemas públicos. Sin embargo, en bastantes Estados miembros los ingresos procedentes de los fondos privados de pensiones son considerables, confirmando así la tendencia, señalada en 2008 por el Comité de Protección Social, hacia una mayor provisión de pensiones privadas en el conjunto de la Unión[159]. Así, de manera paralela a la reforma de sus sistemas públicos de pensiones, muchos Estados miembros han introducido, y se proponen ampliar, regímenes de pensiones complementarias. Algunos Estados miembros como son, entre otros, Bulgaria, Polonia y Hungría, han transferido parte de las cotizaciones de los regímenes públicos a regímenes privados por capitalización obligatorios. Del mismo modo, algunos Estados miembros como Suecia, Reino Unido e Irlanda, ya dependen hace tiempo en gran medida de planes de pensiones profesionales o de empleo y algunos otros, como Alemania, han reforzado en los últimos años su papel.

Panorama español

En España, los sistemas de previsión social complementaria han tenido un fuerte desarrollo en los últimos años, pese a lo cual su expansión todavía es menor que en otros países de la Unión Europea debido a diversas razones, entre las que cabe destacar, su tardía implantación en comparación con los demás Estados miembros. Otros aspectos que han podido condicionar el desarrollo de los sistemas de previsión social complementaria en España son, entre otros, los recientes cambios normativos operados en este ámbito, las elevadas comisiones de servicio, comparativamente más altas que en en la mayoría de los países europeos y la crisis económica y financiera internacional que ha afectado notablemente a su rentabilidad.

En particular, la última reforma fiscal operada a través del Real Decreto 439/2007 pudo restar atractivo a las aportaciones a planes de pensiones, al eliminar determinados incentivos; concretamente, desapareció la reducción del 40 por 100 en la recuperación vía capital, y se rebajó hasta 10.000 euros el tope de aportación fiscalmente deducible.

Durante 2009, algunos indicadores de la previsión social complementaria experimentaron una ligera mejoría en comparación con el ejercicio anterior. El número de planes de pensiones registrados aumentó el 1,7 por 100. La modalidad de planes de pensiones que en 2009 experimentó un mayor crecimiento porcentual fue la del sistema individual, con un incremento del 4,4 por 100. Asimismo, el patrimonio de los planes de pensiones alcanzó en 2009, la cifra de 86.019 millones de euros lo que, sin llegar a alcanzar el nivel máximo de 2007, significó una notoria recuperación tras el descenso

158. Comisión Europea, "Abordar los efectos del envejecimiento de la población de la UE - Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico", COM (2009) 180 final, de 29 de abril de 2009.

159. Véase Comité de Protección Social, "Privately managed funded pension provision and their contribution to adequate and sustainable pensions", 2008.

CUADRO III-38. EVOLUCIÓN DE LOS PLANES DE PENSIONES, PARTÍCIPES Y PATRIMONIO, POR MODALIDAD, 2003-2009
(Datos a 31 de diciembre de cada año)

Planes de pensiones	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009**
Planes de empleo							
Nº de planes inscritos	1.787	1.860	1.884	1.913	1.559	1.553	1.550
Partícipes (1)	711.561	1.263.643	1.795.803	1.721.944	1.834.111	1.939.513	2.134.925
Planes Asociados							
Nº de planes inscritos	243	242	240	234	234	240	241
Partícipes (1)	133.942	107.355	91.709	92.418	89.450	90.653	83.856
Planes Individuales							
Nº de planes inscritos	918	1.018	1.092	1.142	1.176	1.226	1.280
Partícipes (1)	6.339.518	6.931.740	7.561.610	8.309.859	8.473.093	8.885.475	8.401.898
Total							
Nº de planes inscritos	2.948	3.120	3.216	3.289	2.969	3.019	3.071
Partícipes	6.497.461	7.064.658	7.681.986	10.124.221	10.396.654	10.539.426 (2)	10.620.679 (3)
Cta. Posición (patrimonio)*	56.471	63.143	73.495	81.735	87.047	79.753 (2)	86.019 (3)

* Cuenta de posición, patrimonio o derechos consolidados, en millones de euros
** Datos estimados
(1) Los datos de partícipes relativos a 2008 para cada una de las modalidades de planes de pensiones están pendientes de actualización.
(2) Datos definitivos en relación a los planes y fondos de pensiones 2008.
(3) Datos obtenidos de la DEC del cuarto trimestre de 2009.
Fuente: MEH, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, Avance del Informe Estadístico 2009, sobre *Planes y Fondos de Pensiones.*

vivido en el año anterior, debido a la alta volatilidad de los mercados financieros como consecuencia de la crisis. En este sentido, cabe destacar que el porcentaje de ahorro que las familias destinaron a contratar planes de pensiones se incrementó ligeramente en 2009 en relación con el año anterior, en concreto alcanzó el 15,2 por 100.

Por su parte, el número acumulado de partícipes declarados por los planes de pensiones durante 2009 alcanzó la cifra de 10.620.679 personas, lo que supuso un incremento del 0,8 por 100 respecto al ejercicio anterior: el 79,1 por 100 correspondía a partícipes de planes individuales; el 20,1 por 100 a partícipes de planes de empleo y el 0,8 por 100 a partícipes de planes asociados. En lo que se refiere a la distribución del número de partícipes por tramos de aportaciones, se ha de destacar una gran concentración de los partícipes en los tramos inferiores de la distribución, así el 86,3 por 100 realiza aportaciones por debajo de los 900 euros y sólo el 4,4 por 100 supera la cantidad de 3.000 euros anuales, lo que guarda relación tanto con las opciones de ahorro financiero de los individuos a lo largo de su vida como con su capacidad de dedicar una parte de sus ingresos a los sistemas de previsión social complementaria, que es muy diferente en función de la edad y del nivel de rentas. A largo plazo, el mantenimiento de esta pauta de baja cuantía de las aportaciones implica una reducida capacidad de complementariedad de las pensiones públicas a través de la previsión social complementaria para la mayoría de los partícipes.

Las aportaciones a planes de pensiones en 2009, en total 6.023 millones de euros, disminuyeron 1,2 por 100 con respecto del año anterior, continuando la pauta iniciada en ese año. La mayor caída en las aportaciones, al igual que en el ejercicio precedente, se produjo en los planes individuales y por el contrario, las aportaciones a planes de empleo crecieron un 10,4 por 100 con respecto al año anterior.

El importe total de las prestaciones pagadas durante 2009 fue de 3.750 millones de euros, un 1,5 por 100 menos que en el ejercicio anterior; dicho importe en términos porcentuales se distribuyó en un 84,2 por 100 correspondientes a prestaciones pagadas por jubilación, un 7,4 por 100 a invalidez o incapacidad y un 8,3 por 100 a fallecimiento. Se estima que para el ejercicio 2009 la liquidez de derechos consolidados por enfermedad grave y por desempleo de larga duración alcanzó un total de 254 millones de euros, con un desglose de 35 y 219 millones de euros para los supuestos excepcionales de enfermedad grave y desempleo de larga duración respectivamente. Respecto al número de perceptores por estos supuestos excepcionales de liquidez se incrementaron de 3.484 por enfermedad grave y 9.589 por desempleo de larga duración en 2008 a 7.620 y 41.985, respectivamente en el ejercicio 2009.

Por último, en cuanto al comportamiento de los contratos de seguro colectivo que instrumentan compromisos por pensiones de las empresas con sus trabajadores, cabe destacar que en 2009 había 6.630.901 personas aseguradas por este sistema de previsión social complementaria, un 3,5 por 100 más que en 2008. Asimismo es de resaltar, respecto del ejercicio anterior, la caída del volumen de primas un 14,20 por 100 y el incremento de pólizas un 16,30 por 100 y de tomadores un 17,07 por 100. La reducción del importe de primas se explica en gran medida por el elevado volumen de primas generado en 2008 a consecuencia de la exteriorización, vía contrato de seguro a prima única, de expedientes de regulación de empleo. El aumento de pólizas y tomadores, por su parte, se justifica esencialmente por la información recibida de dos mutualidades de previsión social que no remitían esta información anteriormente.

Avanzar en el desarrollo de la previsión social complementaria era una de las recomendaciones establecidas en la última revisión del Pacto de Toledo efectuada en 2003 y probablemente será uno de los aspectos objeto de discusión en los trabajos de su renovación. Este aspecto, ha sido también contemplado en el documento presentado por el Gobierno en enero de 2010. Asimismo, el Proyecto de Ley de Economía sostenible, actualmente en fase de tramitación parlamentaria, contempla una serie de reformas en la regulación vigente de los mercados de fondos de pensiones, incluyendo nuevos principios de transparencia, buen gobierno corporativo y de gestión del riesgo.

Novedades normativas

Por lo que respecta a la actividad normativa durante 2009 en este ámbito, es necesario destacar la aprobación del Real Decreto 1299/2009, de 31 de julio, por el que se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, cuyo objeto principal era facilitar la liquidez de los planes

de pensiones a las personas que se encontraran en situación de desempleo de larga duración. Con el fin de que los partícipes que se encontraran en situación de desempleo pudieran acceder de modo inmediato al ahorro acumulado en el plan de pensiones, una vez agotadas las prestaciones por desempleo contributivas o en caso de no tener derecho a éstas, el citado Real Decreto suprimía la exigencia de permanecer durante un plazo continuado de 12 meses en situación legal de desempleo. Asimismo, la aprobación de la Orden EHA/251/2009, de 6 de febrero, por la que se aprueba el sistema de documentación estadístico contable de las entidades gestoras de fondos de pensiones, hará posible la inclusión en los diferentes informes de situación que sobre este sector se elaboren por los diferentes organismos vinculados a él, de nuevos datos relevantes para el análisis del sector, como la rentabilidad de los planes de pensiones y el desglose de partícipes por tramo de edad, lo que puede facilitar un conocimiento más detallado y exhaustivo de la realidad del sector.

7.5. SERVICIOS SOCIALES Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

El sector de los servicios sociales abarca una amplia gama de prestaciones cuya función es garantizar la igualdad y la inclusión social, teniendo un importante papel en las situaciones sociales de dificultad. A pesar de ello, todos los análisis coinciden en afirmar que se trata de un sector poco desarrollado como sistema, con escasa visibilidad social y de difícil aproximación desde los datos a causa de las limitaciones de las propias fuentes administrativas. Una de las fuentes clásicas de estudio de las prestaciones básicas, el Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en corporaciones locales, cuya información parte del año 1988, solamente emitió datos hasta el año 2006[160]. A lo largo de ese periodo pudo comprobarse la paulatina extensión de su cobertura, que a finales de los años noventa abarcaba casi a la totalidad de la población, con un acceso de los ciudadanos a los centros de servicios sociales cifrado casi en el 12 por 100 según la última edición de la memoria del plan.

Según los datos del Centro de Investigaciones Sociológicas, en 2008 el 12,4 por 100 de los ciuadadanos habría recurrido a la red de servicios sociales en alguna ocasión a lo largo del último año. El perfil de los usuarios podría definirse de acuerdo con esta fuente en torno a la edad, es frecuente su uso a partir de los sesenta y cinco años, el sexo, ya que las mujeres recurren con una frecuencia algo superior (14 por 100 frente al 10 por 100), el tamaño del municipio en el que se vive (más recurso en las poblaciones de tamaño medio y grande) y en menor medida, al estatus socioeconómico (los datos revelan un menor uso de las clases medias y una mayor frecuentación entre los menos favorecidos, así como entre las personas sin estudios).

En lo que respecta a la valoración que merece a los ciudadanos este conjunto de prestaciones sociales, el 34 por 100 considera que funciona de manera "muy o bastante

160. Véase Memoria CES 2006.

CUADRO III-39. UTILIZACIÓN Y OPINIONES SOBRE DISTINTOS ASPECTOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES, 2008

	Sí	No
Utilización en el último año	12,4	87,4
Funcionamiento eficaz	34,5	33,2
A favor de reducir el gasto	4,8	86,1
Recursos justos	37,3	38,5

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas, *Estudio 2765 Actitudes hacia el Estado de Bienestar.*

eficaz", en tanto que un 33 por 100 encuentra "poco o nada eficaz" su funcionamiento. En todo caso, la acumulación de respuestas en la categoría "no sabe" ofrece suficiente contenido para el análisis, dando muestras del escaso conocimiento que los españoles tienen sobre un elemento del Estado de bienestar cuyo papel adquiere relevancia en un entorno definido a medio plazo por la transformación social y la emergencia nuevos grupos potencialmente demandantes de apoyo y, a corto plazo, por la eclosión de situaciones de necesidad derivadas de la crisis económica. No obstante, una parte importante (casi cuatro de cada diez consultados) piensa que los recursos públicos dedicados a esta función son insuficientes y la gran mayoría estaría en contra de que las admimistraciones los limitaran si se vieran obligadas a ello.

7.5.1. El Sistema para la autonomía y atención a la dependencia

La protección a las personas en situación de dependencia se perfila como uno de los sectores de mayor interés en el ámbito de la protección social por constituir un sistema nuevo, producto de una amplia demanda social. El envejecimiento de la población y el trabajo de las mujeres son las dos principales causas citadas cuando se explica la necesidad de crear el nuevo sistema, aunque a éstas habría que añadir algunas más, como la transformación de los valores hacia una mayor exigencia social a las instituciones.

Tres años después de la entrada en vigor de la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia[161] (LAAPD) y más de dos desde la puesta en marcha del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD), puede decirse que el nuevo sistema ha supuesto el inicio de un cambio de modelo en la protección de un riesgo circunscrito tradicionalmente al ámbito privado y que venía suponiendo una importante carga para las familias y en especial para las mujeres. En este sentido, y a pesar de que queda por delante un largo recorrido, el esfuerzo institucional ha sido notable. Sin embargo, el SAAD se encuentra aún en una fase muy temprana de su desarrollo, y la rapidez de su arranque tras la aprobación de la Ley, sin ajustar la valoración de las necesidades materiales que habría de

161. 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.

conllevar de acuerdo con la previsible demanda, ha frustrado muchas expectativas. No obstante, aún siendo cierto que el objetivo de partida era primar los servicios de atención frente a las prestaciones de carácter económico, la realidad que muestran los datos del Sistema de información del SAAD (SISAAD) tiene como rasgo característico el predominio de las últimas. Es obvio que el sistema es todavía muy joven y que queda un largo camino por recorrer hasta lograr su consolidación con los objetivos fijados, pero ello no debe hacer que se pierda de vista la necesidad de abordar cuanto antes la promoción de los servicios, y en especial los comunitarios, que son los más demandados, implicando los recursos necesarios.

Por otro lado, en aras de una mejor gestión del sistema, es también imprescindible avanzar en la mejora de la información sobre la dependencia en España, que a pesar de los progresos identificados en los últimos meses, debe aún perfeccionarse para dotar al sistema de la transparencia que requiere su buen funcionamiento.

RECUADRO III-8. GRADOS DE DEPENDENCIA Y CALENDARIO DE APLICACIÓN DE LA LEY ESTABLECIDOS EN LA LAAPD

Valoración de la dependencia

- Grado I de dependencia moderada: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias ABVD al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.
- Grado II de dependencia severa: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias ABVD dos o tres veces al día pero no quiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal.
- Grado III de gran dependencia: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias ABVD varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal.
- Cada uno de estos grados se clasificará a su vez en dos niveles en función de la autonomía y atención y cuidado que requiere la persona.

Calendario de aplicación de la Ley

- 2007: personas valoradas con un Grado III de gran dependencia, niveles 2 y 1.
- 2008-2009: personas valoradas con un Grado II de dependencia severa, nivel 2.
- 2009-2010: personas valoradas con un Grado II de dependencia severa, nivel 1.
- 2011-2012: personas valoradas con un Grado I de dependencia moderada, nivel 2.
- 2013-2014: personas valoradas con un Grado I de dependencia moderada, nivel 1.

CUADRO III-40. ACTIVIDAD LEGISLADORA

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 **Comisión Especial para la mejora de calidad del SAAD**
Resolución de 8 de agosto, del IMSERSO	Marco de cooperación interadministrativa y criterios de **reparto e 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
RD 373/2010, de 26 de marzo	Nivel mínimo de protección garantizado en 2010
RD 374/2010, de 26 de marzo,	Prestaciones económicas para el ejercicio 2010

En lo que concierne al desarrollo de la LAAPD, 2009 no ha sido testigo de grandes novedades normativas en el ámbito de la Administración General del Estado, después de dos años de trabajo y elaborados los textos más relevantes para el funcionamiento del sistema, unicamente se incorporaron los reales decretos de actualización del nivel mínimo de protección y de prestaciones económicas. Sin embargo, en el ámbito autonómico la actividad legisladora ha sido mucho más abundante.

Evolución del SAAD

A largo del año 2009 entraron en el sistema las personas dependientes con grado severo en su nivel 1, incrementando el volumen de la población con derecho a ser atendida. Entretanto, el número de solicitudes para ser valorado ha superado ya el millón (cuadro III-41), habiendo aumentado en un 64 por 100 entre marzo de 2009 y el

CUADRO III-41. SOLICITUDES, DICTÁMENES Y BENEFICIARIOS

(Situación a marzo de 2010)

	Solicitudes			Dictámenes		Personas beneficiarias con prestaciones		
Comunidades autónomas	Nº	% total solicitudes	% población CCAA	Nº	% solicitudes	Nº	% total beneficiarios con prestaciones	% población CCAA
Andalucía	352.532	28,8	4,2	303.485	86,1	152.647	29,3	1,8
Aragón	41.790	3,4	3,1	36.849	88,2	20.886	4,0	1,6
Asturias	29.729	2,4	2,7	23.070	77,6	11.158	2,1	1,0
Baleares	20.294	1,7	1,9	17.680	87,1	6.146	1,2	0,6
Canarias	26.300	2,1	1,3	20.194	76,8	6.971	1,3	0,3
Cantabria	19.539	1,6	3,3	19.442	99,5	11.381	2,2	1,9
Castilla y León	67.449	5,5	2,6	60.958	90,4	38.828	7,5	1,5
Castilla-La Mancha	70.452	5,8	3,4	60.075	85,3	28.257	5,4	1,4
Cataluña	189.187	15,5	2,5	187.143	98,9	79.956	15,3	1,1
Comunidad Valenciana	91.522	7,5	1,8	87.805	95,9	29.109	5,6	0,6
Extremadura	33.792	2,8	3,1	26.561	78,6	13.503	2,6	1,2
Galicia	64.328	5,3	2,3	60.108	93,4	29.844	5,7	1,1
Madrid	66.300	5,4	1,0	65.579	98,9	29.238	5,6	0,5
Murcia	39.186	3,2	2,7	35.539	90,7	13.568	2,6	0,9
Navarra	19.120	1,6	3,0	17.881	93,5	8.320	1,6	1,3
País Vasco	77.733	6,4	3,6	69.618	89,6	33.727	6,5	1,6
La Rioja	11.615	0,9	3,6	11.000	94,7	6.026	1,2	1,9
Ceuta y Melilla	3.228	0,3	2,1	2.814	87,2	1.470	0,3	1,0
Total	**1.224.096**	**100,0**	**2,6**	**1.105.801**	**90,3**	**521.035**	**100,0**	**1,1**

Fuente: IMSERSO, 2010.

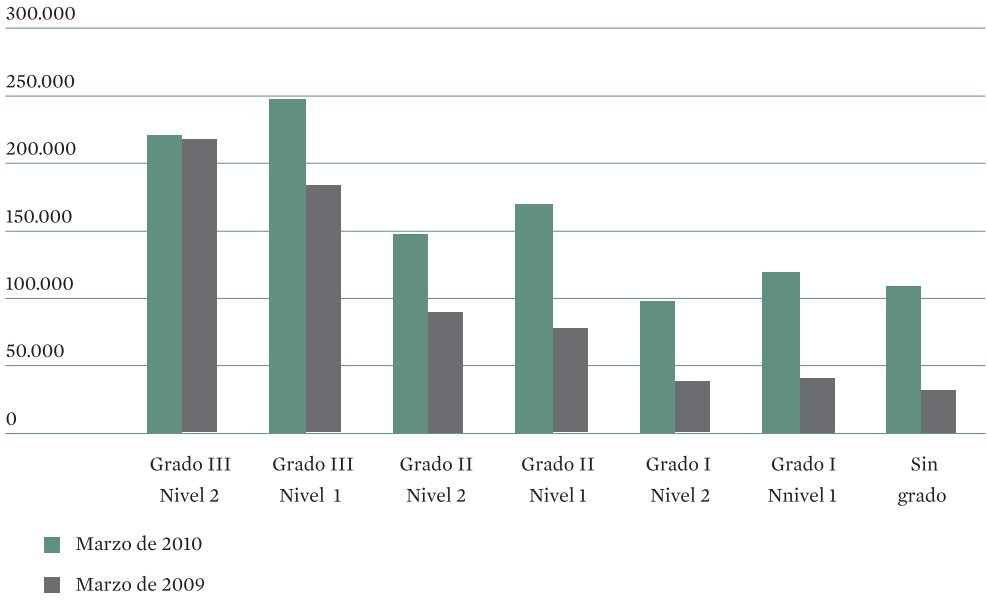
mismo mes de 2010. Como ya ha ocurrido en los años anteriores y se ha puesto de relieve en otras ediciones de esta Memoria, la variación en el número de solicitudes es importante entre unas comunidades autónomas y otras, lo que, entre otras causas, se ha atribuido a las distintas expectativas sobre el sistema y a la política de información llevada a cabo en cada territorio. Como reflejan los datos del SISAAD, la distribución es similar a la de los años anteriores, con Andalucía en el primer puesto de una lista (28 por 100 de todas las solicitudes), que continúa con Cataluña (14,4 por 100) y que siguen a cierta distancia Valencia (7,5 por 100) y País Vasco (6,4). En todo caso, en los primeros casos la posición está justificada por el volumen total de la población de las comunidades autónomas. Sin embargo, teniendo en cuenta la estructura poblacional de acuerdo con las edades, llaman la atención los datos sobre el número de solicitudes. En este sentido, Andalucía, comunidad que tiene una de las tasas de envejecimiento más bajas, exhibe la mayor proporción de solicitudes sobre su población, habiéndose incrementado en el último año, como también lo ha hecho en el resto de las comunidades. El País Vasco registró el mayor aumento relativo ya que las solicitudes registradas en esa comunidad casi se triplicaron. En otros territorios se dieron también notables aumentos, aunque sin llegar a ser llamativos. Debe tenerse en cuenta el hecho de que en algunas comunidades, como Andalucía, el sistema comenzó a funcionar antes que en otras, acumulando por tanto un mayor número de solicitudes.

En lo que concierne a la población a la que efectivamente se ha reconocido el derecho a recibir atención, los datos dan muestra de una mejora en el último año, ya que en marzo de 2010 el 90 por 100 de los solicitantes (1.105.801) habían recibido su dictamen correspondiente, mientras que en el mismo mes de 2009 la proporción era cuatro puntos inferior. Por otra parte, continúa habiendo diferencias entre las comunidades, si bien menos acentuadas que en los años precedentes. Así, ninguna comunidad registró un valor inferior al 75 por 100 como ocurriera en los otros ejercicios y ninguna alcanzó el llamativo 100 por 100 que exhibiera la comunidad de Madrid, aunque varias, incluida ésta última, lo rozaran.

El dictamen emitido conlleva la aplicación del baremo de valoración con el fin de determinar el grado y nivel de dependencia, que a su vez dará lugar al establecimiento de un plan individual de atención. Indica, por tanto, la gama de prestaciones a la que tendrá derecho el usuario y el momento en que podrá ser atendido de acuerdo con el calendario establecido en la Ley. En marzo de 2010 el número de dictámenes positivos alcanzaba los 783.000, cifra que ya casi duplica los del año anterior. Teniendo en cuenta que durante el año 2009 se incorporó al sistema el colectivo dependiente con grado II, nivel 2 y que ya han comenzado a incorporarse los que tienen grado II, nivel 1, el número de personas que podrían estar recibiendo prestaciones estaría en torno a las seiscientas mil.

El incremento del número de solicitudes tiene como consecuencia lógica el aumento del número de dictámenes en todos los grados y niveles. Hasta marzo de 2009 la

GRÁFICO III-40. GRADOS Y NIVELES DE DEPENDENCIA
(Marzo de 2009 y 2010)



Fuente: IMSERSO, 2010.

estructura resultante de la aplicación del baremo mostraba un predominio claro de los niveles más agudos de dependencia, lo que hacía pensar en la necesidad de homogeneizar los criterios de aplicación de ese baremo. Sin embargo, los datos de marzo de 2010 presentan algunos cambios en la distribución que, si bien sigue mostrando un desequilibrio hacia los grados III y II que respondería al calendario de aplicación de la Ley, permite vislumbrar una tendencia a la transformación hacia una distribución más acorde con la realidad de la dependencia. Así, el nivel más agudo apenas creció y aunque los siguientes en la escala de gravedad experimentaron importantes aumentos, fueron los medios y bajos los que vieron aumentar más su registro en términos absolutos y relativos.

A pesar de la tendencia general a la inclinación de las valoraciones de la dependencia hacia los niveles más agudos, en algunas comunidades autónomas esta tendencia se va corrigiendo de forma más rápida; Navarra, País Vasco, las ciudades de Ceuta y Melilla y, en menor medida Andalucía, presentan, según los datos de 2010, estructuras de valoración mucho más equilibradas, aunque en ningún caso las dependencias moderadas lleguen a predominar. Por el contrario, las comunidades de Madrid, Canarias, Galicia y Castilla y León muestran distribuciones más sesgadas que el conjunto nacional hacia los niveles más graves. Cabe esperar que esta situación se vaya reordenando a medida que se incorporen todos los grados y niveles al sistema, y en

CUADRO III-42. GRADOS Y NIVELES DE DEPENDENCIA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(Situación a marzo de 2010)

Comunidades autónomas	Dictámenes	Grado III Nivel 2 (%)	Grado III Nivel 1 (%)	Grado II Nivel 2 (%)	Grado II Nivel 1 (%)	Grado I Nivel 2 (%)	Grado I Nivel 1 (%)	Sin grado (%)
Andalucía	303.485	18,7	19,5	12,9	17,6	9,8	11,8	9,7
Aragón	36.849	19,8	26,3	12,4	15,1	8,6	9,8	8,0
Asturias	23.070	22,1	21,0	11,1	13,4	9,1	11,6	11,7
Baleares	17.680	17,2	26,4	13,9	16,0	10,6	9,0	7,0
Canarias	20.194	29,9	27,0	12,4	12,0	6,4	6,3	6,1
Cantabria	19.442	20,1	22,2	13,6	14,3	8,5	10,3	10,9
Castilla y León	60.958	23,3	25,2	12,8	13,0	7,0	7,2	11,4
Castilla-La Mancha	60.075	18,3	23,5	11,8	15,2	9,3	12,1	10,0
Cataluña	187.143	18,2	26,1	13,9	15,7	8,1	10,3	7,9
Comunidad Valenciana	87.805	18,2	21,3	12,8	15,7	8,7	11,1	12,3
Extremadura	26.561	24,0	24,3	11,1	12,6	7,9	10,2	9,9
Galicia	60.108	25,7	24,3	13,7	14,5	7,2	8,5	6,1
Madrid	65.579	27,3	21,5	20,2	8,8	6,5	6,8	9,0
Murcia	35.539	22,0	22,3	12,9	14,5	8,8	10,8	8,6
Navarra	17.881	15,0	11,7	12,3	18,0	11,6	17,3	14,2
País Vasco	69.618	12,9	19,6	12,0	15,5	10,4	14,5	15,2
La Rioja	11.000	25,3	20,7	11,7	14,5	8,0	10,0	9,8
Ceuta y Melilla	2.814	14,0	18,3	12,7	14,6	9,9	13,1	17,3
Total	**1.105.801**	**19,9**	**22,3**	**13,3**	**15,3**	**8,8**	**10,7**	**9,8**

Fuente: IMSERSO, 2010.

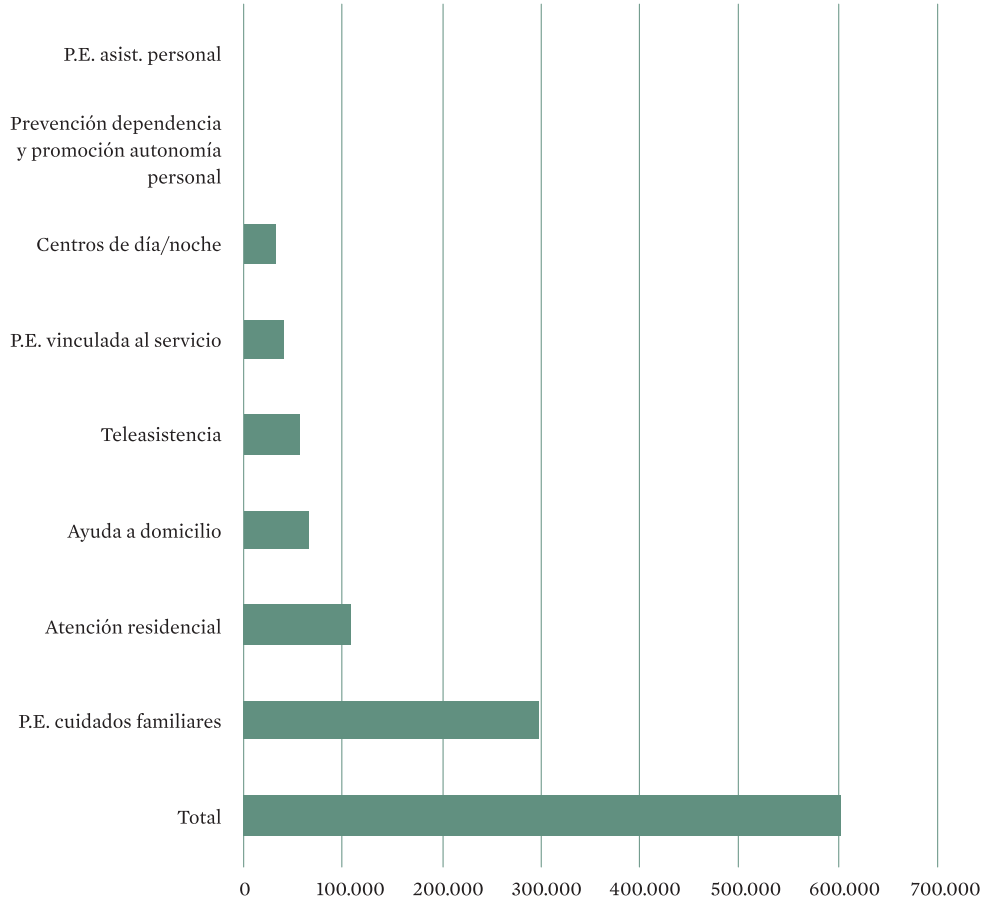
tanto se aplique con rigor el baremo en todo el territorio[162], ya que la cabal asignación de recursos depende de ello —el coste de la atención a personas con gran dependencia es muy superior al precisado por quienes solo padecen un grado moderado.

Las prestaciones o servicios a los que el dependiente tiene acceso una vez valorado su grado de afectación y que él mismo o su tutor pacta con la comunidad autónoma (PIA), pueden ser de distinta naturaleza. Así, el catálogo incluye, por un lado, prestaciones económicas para cuidados familiares y vinculadas a servicios concretos y a un asistente personal, y por otro, servicios residenciales, centros de día y de noche, ayuda a domicilio, teleasistencia, servicio de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal. Lo cierto es que la LAAPD primaba los servicios frente a las prestaciones económicas, que contemplaba como excepcionales, con el ánimo de aliviar la carga de las familias y de propiciar el desarrollo profesional de quienes se encargan habitualmente del cuidado de las personas dependientes, mujeres en su inmensa mayoría. Pero en la práctica, como ya se ha puesto de relieve en las anteriores ediciones de esta Memoria, el panorama es bien distinto. Así, una prestación que se había previsto como excepcional lidera de forma indiscutible ese panorama; la mitad de las 600.000 prestaciones reconocidas son en forma de dinero, para atender a la persona dependiente en el ámbito del hogar. El hecho de que esta modalidad domine el panorama tiene consecuencias tanto sobre la calidad de la atención que reciben los beneficiarios, que en su mayoría son atendidos por familiares sin formación específica, como en el empleo en un sector emergente, que no termina de despegar puesto que la preferencia por la atención en el entorno familiar inhibe el desarrollo de los servicios especializados. A este respecto, los datos del SISAAD arrojan una cifra de 114.219 afiliados a la Seguridad Social en marzo de 2009 como cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia, lo que supone algo más de un tercio de las 399.000 que estarían atendiendo a familiares dependientes.

Es importante destacar el hecho de que las prestaciones "sin especificar" que hasta el año pasado constituían la mayor parte, ya no constan en el registro que elabora el SISAAD con los datos suministrados por las comunidades autónomas, lo que supone un avance en la gestión del sistema, toda vez que las asignaciones presupuestarias se deben realizar en función de las necesidades concretas de cada comunidad. A cambio, la prestación económica para cuidados familiares, que suponía la cuarta parte del total ha pasado a constituir el 50 por 100 de las ayudas, registrando a una distancia casi insalvable el mayor incremento del conjunto de las prestaciones y servicios. Debe tenerse en consideración el hecho de que estas prestaciones son las que implican un menor gasto y al mismo tiempo las que menos infraestructuras requieren, por lo que la urgencia de asignar a los usuarios

162. Entre las posibles mejoras, Rodríguez Cabrero cita una articulación más apropiada de los equipos de valoración siguiendo la experiencia europea, con el reequilibrio del peso de médicos y trabajadores sociales.

GRÁFICO III-41. PRESTACIONES RECONOCIDAS
(Situación a marzo de 2010)

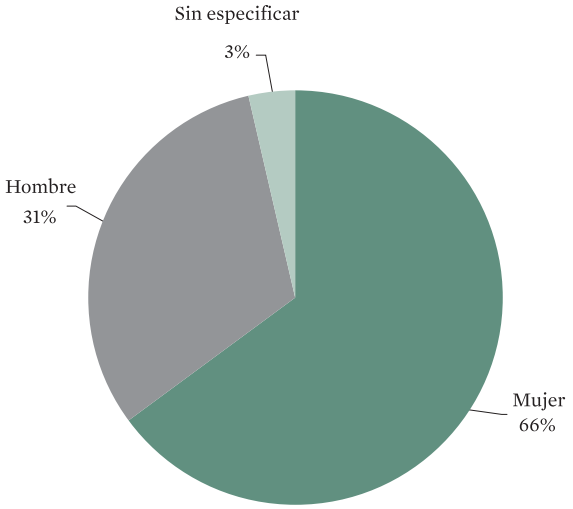


Fuente: IMSERSO, 2010.

las prestaciones reconocidas y la falta de una sólida red de servicios al efecto, unido a la todavía limitada asignación presupuestaria, favorece esa inclinación del SAAD. No obstante se observa algún incremento en servicios concretos, como la teleasistencia, si bien su importancia relativa es aún muy minoritaria.

Según los datos del SISAAD, en la actualidad medio millón de personas están siendo ya atendidas por el sistema de cuidados de larga duración en España. La mayoría de estas personas son mujeres (66 por 100), en coherencia con la prevalencia de la discapacidad. En cuanto a las edades, en buena lógica, son los segmentos superiores (mayores de sesenta y cinco años) los que integran el grueso de la población atendida. El 77 por 100 ha alcanzado ya la edad de jubilación, mientras que el 20 por 100 es menor de esa edad. El resto de los atendidos consta con edad sin especificar.

GRÁFICO III-42. PERFIL DE LOS BENEFICIARIOS
(Situación a marzo de 2010)



CUADRO III-43. BENEFICIARIOS Y PRESTACIONES
(Situación a marzo de 2010)

Comunidades autónomas	Personas beneficiarias con prestaciones	Ratio de prestaciones por beneficiario
Andalucía	152.647	1,31
Aragón	20.886	1,00
Asturias	11.158	1,04
Baleares	6.146	1,03
Canarias	6.971	1,00
Cantabria	11.381	1,00
Castilla y León	38.828	1,10
Castilla-La Mancha	28.257	1,24
Cataluña	79.956	1,12
Comunidad Valenciana	29.109	1,00
Extremadura	13.503	1,10
Galicia	29.844	1,03
Madrid	29.238	1,04
Murcia	13.568	1,10
Navarra	8.320	1,04
País Vasco	33.727	1,16
La Rioja	6.026	1,32
Ceuta y Melilla	1.470	1,20
Total	**521.035**	**1,16**

Fuente: IMSERSO, 2010.

La atención puede recibirse a través de una o de varias prestaciones y servicios, en función de las necesidades de cada caso. La media en el conjunto nacional es de 1,16 prestaciones, con alguna variación en las comunidades autónomas. La Rioja y Andalucía

muestran las medias más altas, con 1,3 prestaciones por beneficiario, en tanto que en Aragón, Cantabria y Canarias la atención se ajusta a una prestación por persona atendida.

7.6. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

En el año 2009 la crisis económica y del mercado de trabajo acarrearon como consecuencia social más grave, el incremento de hogares afectados por el desempleo, con todo lo que ello implica en términos de incertidumbre personal, familiar y social. 3.923.603 personas desempleadas se encontraban registradas en las Oficinas de los Servicios Públicos de Empleo a finales de 2009.

En este escenario, es preciso destacar en primer lugar, el protagonismo significativo de la protección por desempleo que, pese a la crudeza y la rapidez del deterioro del mercado de trabajo, ha cumplido su papel de instrumento de protección social, amortiguando las consecuencias inmediatas de la pérdida de ingresos en las familias. No obstante, el radical cambio de contexto plantea la necesidad de reflexionar sobre una mejor imbricación de la protección por desempleo con el fomento de la empleabilidad de los parados, tanto en relación con la necesidad de coordinación, seguimiento y adecuación de los distintos instrumentos protectores a las situaciones reales de los beneficiarios como en lo relativo a la notable diversidad de situaciones contempladas en los diferentes niveles de protección del sistema, especialmente variadas en el nivel asistencial.

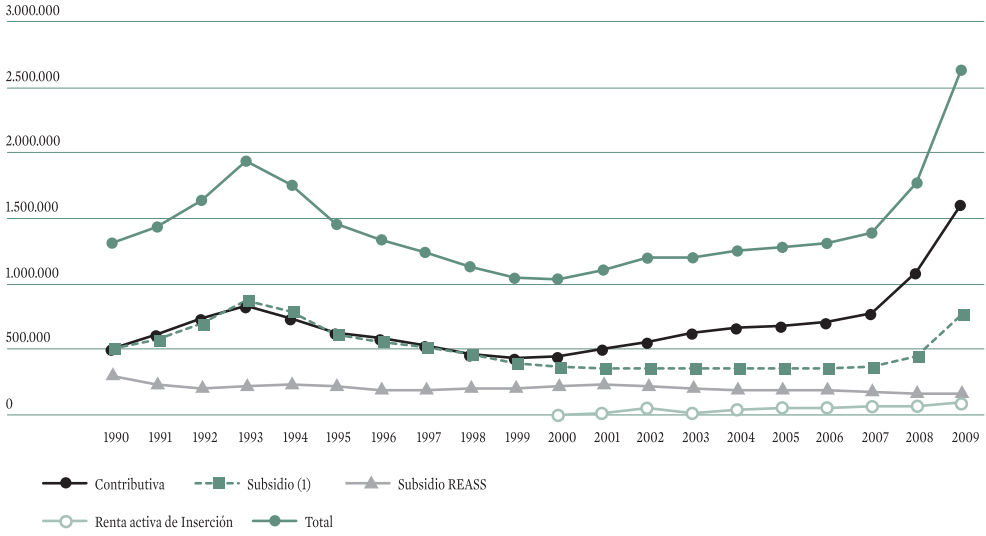
Este protagonismo es evidente teniendo en cuenta que por primera vez, España contaba con más de tres millones de personas percibiendo alguna prestación por desempleo: 3.034.712 según los datos del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) a fecha de diciembre de 2009, un 31 por 100 más de beneficiarios que en el mismo mes del año anterior.

En segundo lugar es destacable, especialmente este año, el aumento de beneficiarios del nivel asistencial, por lo que es necesario llamar la atención sobre lo que podría suponer un trasvase en los distintos niveles de protección, similar al registrado en 1993, donde los beneficiarios de la prestación asistencial aumentaron por encima de los beneficiarios del nivel contributivo. Con el cambio de década volvió a ocupar el primer puesto el nivel contributivo, tal y como puede apreciarse en la evolución de las prestaciones desde 1990 hasta 2009 (gráfico III-43).

A finales de 2009, el número total de beneficiarios de prestaciones contributivas seguía siendo superior, salvo en algunas comunidades autónomas, donde el número de perceptores del subsidio asistencial superó en el último mes de 2009 a los que recibían la prestación contributiva, como es el caso de Andalucía, Canarias, Extremadura, Ceuta y Melilla. Además de las prestaciones tradicionales, en Andalucía y Extremadura hay que tener en cuenta el Plan de fomento del empleo agrario.

En tercer lugar hay que destacar, en el panorama de la protección por desempleo, el incremento en el gasto público que han supuesto tanto el aumento de beneficiarios como la puesta en práctica de medidas contenidas en el Plan español para el estímulo de la

GRÁFICO III-43. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 1990-2009
(En medias anuales según tipo de prestación)



El dato media anual para el año 2009 incluye los datos del programa temporal de protección por desempleo e inserción.
Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

CUADRO III-44. COMUNIDADES AUTÓNOMAS DONDE EL NIVEL ASISTENCIAL SUPERA AL CONTRIBUTIVO
(Último día mes de diciembre 2009)

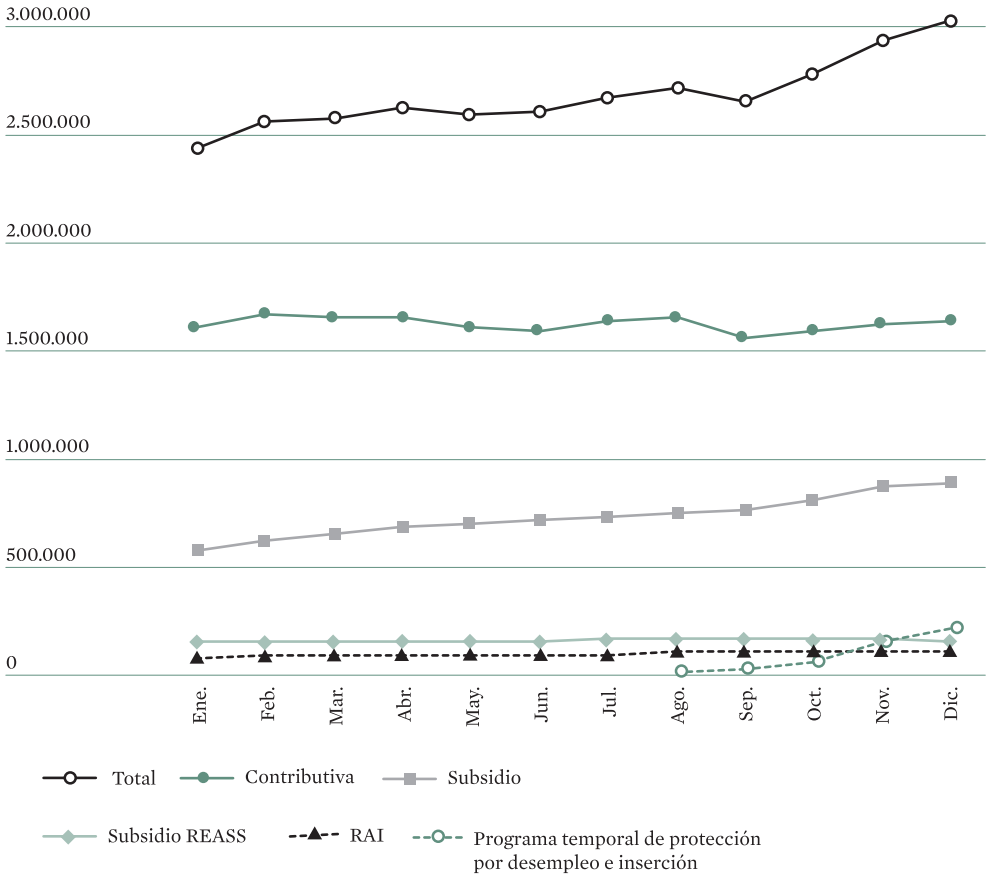
Comunidades autónomas	Prestación contributiva	Subsidio	Renta Activa de Inserción	Subsidio eventuales agrarios	Total
Andalucía	273.175	290.529	39.532	135.908	739.144
Canarias	83.556	87.171	11.059	181.786	
Extremadura	35.054	38.420	6.213	20.932	100.619
Ceuta	1.137	3.251	228	4.616	
Melilla	992	2.572	380	3.944	

El dato del subsidio incluye también a los beneficiarios de la Renta Agraria en las CCAA de Andalucía y Extremadura.
Fuente: datos provisionales del SPEE.

economía y el empleo (Plan E) entre las que destaca el Programa temporal de protección por desempleo e inserción regulado por Real Decreto Ley 10/2009, de 13 de agosto. Ésta y otras medidas se detallarán más adelante.

Analizando la evolución en el conjunto de beneficiarios de las prestaciones por desempleo durante 2009, se observa un notable aumento a partir de agosto, con 2.708.204 de perceptores, 853.780 más que el mismo mes del año anterior (gráfico III-44).

GRÁFICO III-44. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO 2009
(Último día de cada mes)



Fuente: SPEE.

Nivel contributivo

En diciembre de 2009, se situó en 1.638.618 el número de beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo, lo que supuso un incremento del 8,6 por 100 respecto al año anterior, incremento menos significativo en términos porcentuales que el experimentado entre 2007 y 2008[163].

Desagregando las cifras por sexo, se observa un crecimiento del 7,8 por 100 para los hombres, mientras que en el caso de las mujeres, el incremento es mayor, un 9,9 por 100 con respecto al mes de diciembre del año anterior. Sin embargo, en media anual, el incremento en el caso de los varones es del 56,7 por 100 con respecto al año anterior, y el de las mujeres, un 34,4 por 100.

En el caso de los trabajadores extranjeros, que representaban el 15 por 100 sobre el total de beneficiarios en diciembre de 2009, el número de perceptores ascendió ese mes a

163. Véase Memoria CES 2008, capítulo III.7.7.

454.656, lo que supone un incremento del 45,7 por 100 respecto al mismo mes de 2008, incremento que fue superior entre los procedentes de países comunitarios (46,1 por 100). La mayor parte de los beneficiarios extranjeros correspondió a perceptores de prestaciones contributivas: 232.882, pero representaron un 5 por 100 menos que en diciembre de 2008.

Edades de los perceptores

En relación a la edad de los perceptores de prestaciones a nivel contributivo, el 81 por 100 tenía entre 25 y 54 años, en concordancia con la mayor intensidad de desempleo en las edades centrales y principalmente entre los varones. Respecto al mes de diciembre del año anterior, el incremento fue de un 11 por 100, aunque en media anual el incremento fue mayor, de un 37 por 100 con respecto a 2008.

Entre los perceptores de 20 a 24 años, ese incremento fue de un 34 por 100 de media con respecto al año anterior. Teniendo en cuenta que la tasa de desempleo de jóvenes menores de 25 años superaba el 30 por 100, el gobierno incluyó específicamente el asunto del desempleo juvenil en la mesa de diálogo social. El aumento del desempleo juvenil y la caída del crecimiento económico son un fenómeno recurrente: haciendo una perspectiva histórica hay que recordar que el desempleo de los menores de 25 años subió hasta el 45 por 100 en 1984-1985 (como consecuencia de la crisis de principios de los 80) y en 1994-96 (consecuencia de la crisis de 1991-92).

Para la población en general, las tasas de desempleo disminuyen con la formación, en concreto los universitarios son, en conjunto, los que registran menores tasas de desempleo; ello no significa que sean inmunes a ello, teniendo en consideración además la amplitud de rangos y diversidad sin precedentes en los beneficiarios de las prestaciones por desempleo, alcanzando desde jóvenes a mayores[164].

CUADRO III-45. PERIODO MEDIO DE DERECHO RECONOCIDO DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA POR DESEMPLEO, 2003-2009
(En meses, por edad de los beneficiarios)

Edades	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
De 16 a 19 años	5,82	5,67	5,64	5,57	5,41	5,81	5,49
De 20 a 24	9,07	9,33	9,47	9,32	9,09	9,49	8,52
De 25 a 29	12,63	12,87	13,12	13,14	12,78	12,71	11,72
De 30 a 34	15,18	15,42	15,58	15,56	15,11	14,76	13,98
De 35 a 39	15,56	15,76	15,92	15,92	15,55	15,32	14,74
De 40 a 44	15,69	15,76	15,84	15,70	15,33	15,18	14,94
De 45 a 49	16,00	16,06	16,14	15,91	15,42	15,34	15,12
De 50 a 54	17,36	17,84	17,83	17,41	16,83	16,45	16,26
De 55 a 59	19,69	19,73	19,77	19,63	19,20	18,44	17,35
De 60 y más	21,25	21,24	21,23	21,08	20,81	20,28	17,85
Total	**15,12**	**15,39**	**15,59**	**15,51**	**15,12**	**14,74**	**13,78**

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

164. El desempleo juvenil se trata más extensamente en el capítulo II de esta Memoria.

En cuanto al periodo medio reconocido de la prestación contributiva, continúa la tendencia iniciada en 2008 de descenso del periodo medio por debajo de los 15 meses, siendo en 2009 la media de 13,78 meses. Esta disminución se observa en todas las franjas de edades con respecto a los años anteriores.

El mayor periodo de reconocimiento continúa en los beneficiarios mayores de 60 años, seguidos de los beneficiarios que se encuentran en la franja de edad de 55 a 59 años. Puede afirmarse que a medida que aumenta la edad, se observa también un incremento del periodo medio de reconocimiento de la prestación, ya que quienes generan mayor tiempo de disfrute de la prestación suelen ser los beneficiarios de mayor edad.

En relación a las causas del derecho a percibir prestaciones contributivas, teniendo en cuenta la media anual, la principal causa de percepción de la prestación siguió siendo la finalización de contrato que aumentó un 33 por 100 con respecto al año anterior. En segundo lugar los beneficiarios por "otras" formas de cese por despido, que aumentaron un 64 por 100 con respecto al año anterior. 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 indemnización correspondiente con arreglo al 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 tercer lugar, el bloque de extinción del contrato por causa de un expediente de regulación de empleo experimentó una mayor subida, un 66,7 por 100, pero el aumento más destacable con respecto a 2008 se ha producido en relación a la suspensión del contrato y el desempleo a tiempo parcial ambos a consecuencia de un ERE, con un incremento tres veces superior con respecto al año anterior.

CUADRO III-46. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR DESEMPLEO SEGÚN CAUSA DEL DERECHO, 2000-2009
(Miles de personas en media anual)

		Cese por despido			Expedientes de regulación de empleo			
Años (media anual)	Total	Acta conciliación	Sentencia Juzgado de lo Social	Otras	Extinción	Suspensión y desempleo parcial	Fin contrato	Otras causas
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
2009	1.624,8	11,5	12,0	720,7	65,5	13,3	772,1	29,7

Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

La cuantía media bruta de las prestaciones contributivas se situó en 2009 en 27,73 euros diarios, lo cual supone un incremento con respecto a la media de 2008 de un 3,3 por 100. Cabe destacar que como en años anteriores, la cuantía que corresponde a las mujeres, 24,88 euros diarios, se situó por debajo de la media.

Rompiendo con la tendencia de los últimos años, los beneficiarios de la capitalización de la prestación contributiva experimentaron una disminución de 3,2 por 100 con respecto al año anterior, pasando de 164.196 beneficiarios en 2008 a 158.952 en 2009. Sin embargo el periodo medio de capitalización aumentó 20 días, así como la cantidad total capitalizada por cada trabajador, que pasó de los 3.693 euros en 2008 a 4.201 en 2009.

Disminuye la capitalización de la prestación contributiva

Al igual que en 2008, el mayor número de beneficiarios fueron autónomos 150.005, aunque en 2009 fueron 3.927 menos que el año anterior. En segundo lugar, los socios de sociedades laborales disminuyeron un 17 por 100, pasando de 6.426 en 2008 a 5.335 en 2009; con respecto a los socios de cooperativas, la capitalización disminuyó menos, un 6 por 100 con 3.612 perceptores que se acogieron al sistema de capitalización. Puede deducirse que el escenario de crisis general ha hecho mella también en el autoempleo como salida ante situaciones de desempleo, a pesar de instrumentos tales como el Programa de fomento del trabajo autónomo.

El abono anticipado de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros, regulado en el Real Decreto 1800/2008, de 3 de noviembre, por el que se desarrolla 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, alcanzó en 2009 a un total de 6.814 beneficiarios, lo que supuso el 3 por 100 de los beneficiarios extranjeros de prestaciones contributivas, lo cual se traduce en una discreta acogida por parte de los beneficiarios extranjeros a esta posibilidad de pago anticipado.

Abono anticipado de la prestación contributiva a trabajadores extranjeros

Si algo destacó en la protección por desempleo durante el año 2009, fue el significativo incremento experimentado en la protección de nivel asistencial, sobre el que es preciso llamar la atención ante la posibilidad de que este nivel de protección adquiera más peso que el contributivo, lo cual indicaría, entre otras, que existe una realidad de parados de larga duración que consumen la prestación contributiva sin haber logrado otro puesto de empleo, con el consiguiente incremento del riesgo de exclusión social y de pobreza.

Significativo aumento del nivel asistencial

A finales de diciembre se registraron 1.132.800 beneficiarios (sin incluir los eventuales agrarios) lo cual supone un incremento superior al 98 por 100 con respecto al mismo mes del año anterior, en el que se registraron 571.800 beneficiarios. Desde el

punto de vista del perfil de los beneficiarios se observa un aumento considerable en el número de perceptores varones, incrementando un 92 por 100 con respecto al año anterior, aunque en cifras globales representen los varones el 49 por 100 de los beneficiarios frente a un 51 por 100 que representan las mujeres, que al igual que en 2008 siguen siendo mayoria, aunque el incremento de éstas con relación al año anterior haya sido ligeramente inferior al de los varones (un 48,6 por 100).

Atendiendo a la edad, fue especialmente significativo el incremento de los beneficiarios varones de 20 a 24 años, que aumentó el 142 por 100 con respecto a 2008, lo que responde a una alarmante subida del desempleo entre la población más joven. Al igual que el año anterior, los hombres en la franja de edad de 25 a 54 años representaron el sector mayoritario de beneficiarios, el 65 por 100 del total de varones, similar al año 2008 que representaban el 62 por 100. El número de beneficiarias entre los 25 y 54 años aumentó con respecto a 2008 un 60 por 100, y siguen siendo la franja más numerosa, un 71 por 100 del total de perceptoras. El número de mujeres mayores de 55 años representó un 21 por 100, menos que el año anterior que suponían un 25 por 100 del total de beneficiarias.

El trasvase fue especialmente acusado también respecto a los beneficiarios de prestaciones a nivel asistencial entre los trabajadores migrantes durante 2009, aumentando su número con respecto al mes de diciembre de 2008 un 244 por 100, pasando de 62.200 a 213.850, acercando el nivel de beneficiarios de prestaciones asistenciales al número de perceptores del nivel contributivo

En cuanto a la causa del derecho, cambia la situación con respecto al año anterior, ya que en 2009, el 31,2 por 100 del total de los beneficiarios recibían el subsidio por agotamiento de la prestación para menores de 46 años, seguidos de los perceptores de subsidios mayores de 52 años (26,6 por 100) y de los beneficiarios que cotizaron por un periodo inferior al mínimo para acceder a la prestación contributiva (18,3 por 100). El cuarto lugar lo ocupan los mayores de 45 años que recibieron el subsidio por agotamiento de la prestación contributiva (11,3 por 100) y en quinto lugar los perceptores por "otras"[165] causas (9,7 por 100). Si se tiene en consideración la variación interanual mensual y no la media anual, se observa cómo el orden de prioridad de las causas varía, ya que en el mes de diciembre de 2009 la segunda causa de percepción de la prestación fue la denominada como "otras", en la que se incluyen los perceptores del programa temporal de protección por desempleo e inserción, cuyo aumento fue considerable en este último mes[166].

Principal causa: agotamiento de la prestación en los menores de 46 años

165. "Otras" incluye el subsidio para trabajadores que sean declarados plenamente capaces o inválidos parciales como consecuencia de un expediente de regulación de revisión por mejoría de una situación de gran invalidez, invalidez permanente absoluta o total para la profesión habitual, a los beneficiarios de la Renta Agraria, residentes en Andalucía o Extremadura y a partir de agosto de 2009, se incluye la prestación por desempleo extraordinaria aprobada por Real Decreto-Ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción.

166. Véase el capítulo II.1.2.2 de esta Memoria, sobre las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo.

CUADRO III-47. BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO ASISTENCIAL POR DESEMPLEO, SEGÚN CAUSA DEL DERECHO

(Miles de personas en media anual)

Años (media anual)	Total	Agotamiento prestación		Mayores 52 años	Fijos discontinuos	Periodo cotizado inferior al mínimo para acceder prest. contributiva	Emigrantes retornados	Liberados de prisión	Otros (1)
		Menores 46 años	Mayores 45 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
2009	802,0	250,6	91,1	213,8	10,5	147,1	2,8	8,6	77,5

Los datos no incluyen el subsidio para trabajadores eventuales agrarios.
(1) "Otros" incluye el subsidio para trabajadores que sean declarados plenamente capaces o inválidos parciales como consecuencia de un expediente de regulación de revisión por mejoría de una situación de gran invalidez, invalidez permanente absoluta o total para la profesión habitual, a los beneficiarios de la Renta Agraria, residentes en Andalucía o Extremadura y a partir de agosto de 2009, se incluye la prestación por desempleo extraordinaria aprobada por Real Decreto-Ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción.
Fuente: Servicio Público de Empleo.

Un año más disminuyen los beneficiarios del nivel asistencial de trabajadores eventuales agrarios (158.910 frente a 166.266 en 2008), mientras que su número sigue aumentando en la modalidad contributiva (18.419 frente a 13.212 en 2008), al igual que aumenta el número de perceptores de renta agraria (37.173 frente a 31.478 en 2008).

Diversidad en el acceso a la prestación

Respecto a los distintos tipos que componen el engranaje del nivel asistencial es oportuno hacer una reflexión sobre la operatividad de un sistema tan diversificado en cuanto a vías de acceso (recuadro III-9). Del mismo modo cabría plantear la necesidad de homogeneizar los instrumentos de protección ante situaciones de desempleo tanto con otros instrumentos estatales y autonómicos, como con las políticas activas y las políticas de inclusión social. En este sentido, hay que señalar la disposición adicional primera de la Ley 14/2009, a la que se ha hecho alusión con anterioridad, que se refiere a la elaboración de un estudio por parte del Gobierno, en el que éste analice el grado de coordinación y los resultados obtenidos por las diferentes ayudas públicas encaminadas a la protección de los desempleados y a la inserción social de personas en riesgo de exclusión. Dicho estudio será remitido por el Gobierno a las comisiones competentes del Congreso de los Diputados y del Senado para su evaluación.

RECUADRO III-9. VÍAS Y REQUISITOS DE ACCESO A LA PROTECCIÓN ASISTENCIAL POR DESEMPLEO

Subsidio por desempleo

Para trabajadores que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones: haber agotado la prestación contributiva, no haber cubierto el periodo mínimo de cotización para acceder a una prestación contributiva, ser emigrante retornado, haber sido excarcelado o ser declarado plenamente capaz o inválido parcial como consecuencia de un expediente de revisión de invalidez.

Subsidio en favor de trabajadores eventuales agrarios

Tienen derecho al mismo los trabajadores por cuenta ajena de carácter eventual que figuran incluidos en el censo del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, que residen en las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura y que tienen cubierto un mínimo de jornadas cotizadas establecido reglamentariamente.

Renta agraria en favor de trabajadores eventuales agrarios

Trabajadores por cuenta ajena de carácter eventual que figuran incluidos en el censo del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, que residen en las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura que no puedan ser beneficiarios del subsidio anterior.

Programa temporal de prestación por desempleo e inserción

Trabajadores que hayan extinguido por agotamiento la prestación por desempleo de nivel contributivo (sin derecho a subsidio posterior) o el subsidio por desempleo, siempre que carezcan ambos de rentas de cualquier naturaleza superiores en cómputo mensual al 75 por 100 del SMI, excluida la parte proporcional de pagas extras y se comprometan a realizar las distintas actuaciones que determine el Servicio Público de Empleo.

Fuente: elaboración propia.

Renta Activa de Inserción

El incremento en el número de perceptores de la renta activa de inserción fue de un 40 por 100 en diciembre de 2009 respecto al año anterior, con 106.441 beneficiarios, la tasa más alta desde su creación, lo que llama la atención teniendo en cuenta lo restringido de su ámbito subjetivo de aplicación. Cabe recordar que se trata de una renta económica vinculada a la realización de acciones en materia de políticas activas de empleo que no conlleven retribuciones salariales para desempleados de larga duración, mayores de 45 años, menores de 65 años con minusvalía igual o superior al 33 por 100, inmigrantes retornados, víctimas de violencia de género o doméstica y beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva.

El número de mujeres beneficiarias de la renta activa de inserción triplicó en 2009 al de los hombres, y en relación a los colectivos, el más numeroso fue el de mayores de 45 años seguido por los perceptores con minusvalía y las víctimas de violencia de género.

Medidas normativas en materia de protección por desempleo

La situación de crisis económica y de intensa caída del empleo a finales de 2008, propició la adopción de medidas tanto en materia de protección por desempleo, como favorecedoras de la creación de empleo y del crecimiento económico.

La primera de ellas fue el Plan E 2008-2010. En el marco de este Plan, se aprobaron el Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se creó un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y el Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre, por el que se regularon un conjunto de medidas urgentes en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda.

Esta norma, introdujo dos modificaciones significativas en materia de desempleo, por una parte modificó la Ley 42/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo, estableciendo la bonificación en las cuotas de la Seguridad Social por la contratación de trabajadores desempleados con cargas familiares, y por otra parte, se elevó del 40 al 60 por 100 el porcentaje de la prestación por desempleo que los trabajadores desempleados pueden capitalizar en la modalidad de pago único para constituirse como trabajadores autónomos.

En este contexto de respuestas para hacer frente a la crisis económica, y ante la gravedad de la situación del mercado de trabajo, se adoptaron nuevas medidas, con carácter urgente, para el mantenimiento y la generación de empleo y la protección de las personas desempleadas; fruto de ello fue 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 y posteriormente la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de Medidas urgentes para el mantenimiento y fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas, donde en relación con la protección de las personas desempleadas se

recogen principalmente dos medidas: la reposición de la prestación por desempleo y la cotización a la Seguridad Social de los trabajadores a los que se les haya suspendido su contrato de trabajo o reducido temporalmente su jornada en virtud de un expediente de regulación de empleo o un procedimiento concursal si, posteriormente se les extingue o suspende el contrato, o se les reduce el número de horas o días de trabajo, en virtud de un nuevo expediente de regulación de empleo, administrativo, o judicial, o se les extingue el contrato al amparo del artículo 52.c) del Estatuto de los Trabajadores.

La segunda consiste en la supresión del plazo de espera de un mes para percibir el subsidio de desempleo eliminado así los periodos de desprotección de los trabajadores desempleados afectados.

En relación con el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, hay que destacar el Real Decreto 1300/2009, de 31 de julio, de Medidas urgentes de empleo destinadas a los trabajadores autónomos y a las cooperativas y sociedades laborales, a través del cual se incrementa al 80 por 100 el porcentaje del abono del pago único de la prestación por desempleo destinado a financiar inversión para jóvenes de hasta 30 años y mujeres de hasta 35 años que inicien una actividad como trabajadores autónomos.

Otra de las medidas a destacar que viene adoptando el Gobierno para hacer frente a la crisis económica, al incremento del desempleo y, de manera especial, a la prolongación de los periodos de desempleo que sufren los trabajadores, lo que lleva en muchos casos al agotamiento de la protección por desempleo, fue la contemplada en el Real Decreto-Ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción. Este Programa suponía inicialmente una prestación de 421,79 euros durante un único periodo máximo de 6 meses para los trabajadores que a partir del 1 de agosto hubieran agotado las prestaciones y subsidios y se encontrasen en situación de necesidad por carecer de otras rentas. El Programa se complementa con la aplicación de medidas dirigidas a fomentar la capacidad de inserción laboral de los colectivos afectados, mediante su participación en un itinerario activo de inserción para el empleo, de forma que se vinculen y alcancen los objetivos no sólo de protección social sino de reinserción laboral.

Programa temporal de protección por desempleo e inserción

La Ley 14/2009, de 11 de noviembre, que convalida lo previsto en el Real Decreto-Ley incorporó novedades tales como la posibilidad de inclusión en el Programa de los trabajadores que hubieran agotado las prestaciones por desempleo desde el 1 de enero de 2009, pasando de 4.474 perceptores en agosto a 214.705 beneficiarios a finales de diciembre de 2009.

Con el Real Decreto 133/2010, de 12 de febrero, se ha dado un paso más estableciendo una prórroga del Programa regulado en la Ley 14/2009, que extiende la ayuda de 426 euros (inicialmente 421,79 euros) a quienes extingan la prestación y el subsidio por desempleo entre el 16 de febrero y el 15 de agosto, lo que beneficiará durante 2010 a 243.100 nuevos beneficiarios, según estimaciones del Ministerio de Trabajo e Inmigración, suponiendo un coste para las arcas estatales de 517,8 millones de euros.

Avances en la protección por cese de actividad de los autónomos

En relación con los autónomos, el 17 de marzo de 2009 se aprobó en sesión plenaria en el Congreso el denominado Plan de Rescate de los autónomos, que instaba al Gobierno, entre otros, a elaborar una propuesta de sistema de prestación por cese de actividad para remitir a las Cortes General; el 5 de mayo de 2009 se firmó el Acuerdo de la Mesa del Trabajo Autónomo, donde también figuraba la medida del desarrollo del sistema de prestación por cese de actividad del trabajo autónomo.

Todo ello desembocó en el Anteproyecto de Ley por el que se regula esta prestación y que responde además al mandato del Gobierno recogido en la disposición adicional cuarta de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, de proponer a las Cortes Generales la regulación de un sistema específico de protección por cese de actividad para los trabajadores autónomos. Este Anteproyecto de Ley fue objeto de dictamen del CES[167].

Alcance de la protección por desempleo

En 2009 la relación entre el volumen de demandantes de empleo no ocupados inscritos en los SPE y el volumen de los que percibían alguna modalidad de prestación por desempleo se situó a finales de diciembre en torno al 80 por 100. Hay que recordar que esta cifra proporciona una mera aproximación al nivel de cobertura del sistema de protección por desempleo, ya que presenta además de las limitaciones propias de la metodología estadística, las derivadas de la voluntariedad de la inscripción en los SPE como demandante de empleo, salvo para el caso de los perceptores de la prestación. Por ello, para hacerse una idea más aproximada de la magnitud de las situaciones de necesidad derivadas del desempleo cabría completar esta información con los datos que proporciona la Encuesta de Población Activa (EPA)[168].

Conforme a estos datos, el número de hogares con todos los miembros en paro, según datos de la EPA, en el cuarto trimestre de 2009, se elevó a 1.220.000, lo que supone un incremento con respecto al año anterior de un 47,5 por 100. Este porcentaje representó el 7,1 por 100 del total de hogares españoles, al que se sumaron el año pasado 392.800 familias, de las que 83.500 se incorporaron el último trimestre del ejercicio.

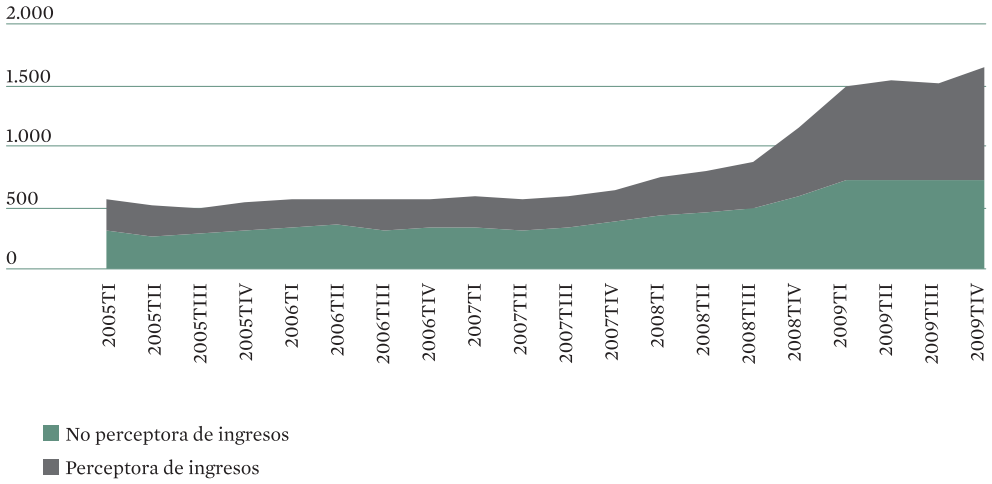
Respecto al número de hogares en los que la persona de referencia está en paro,[169] en el cuarto trimestre de 2009 había 1.631,7 miles de hogares, lo que representa un aumento del 42,2 por 100 respecto al mismo trimestre del año anterior. Si bien es evidente lo negativo del dato, también es cierto que el peso de estos hogares que representaron el

167. Dictamen CES 6/2009 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

168. Explicación dada en la Memoria CES 2008, capítulo II.3.1 sobre las divergencias entre las distintas fuentes. 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.

169. La que aporta la principal fuente de ingresos en los hogares.

GRÁFICO III-45. 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, *Encuesta de Población Activa*.

44,1 por 100 en 2009, es inferior al año anterior, donde el número de hogares con la persona de referencia en paro suponían un peso del 52,4 por 100 (gráfico III-45). Ello significa que este año, a pesar del aumento del paro entre las personas de referencia, la disminución de situaciones de mayor desprotección, ha sido de más de 8 puntos porcentuales con respecto al año anterior, por lo que puede deducirse que a pesar de lo alarmante de los datos, el sistema de protección ha tenido un relativo, por cuanto tiene limitaciones, efecto amortiguador del impacto del desempleo.

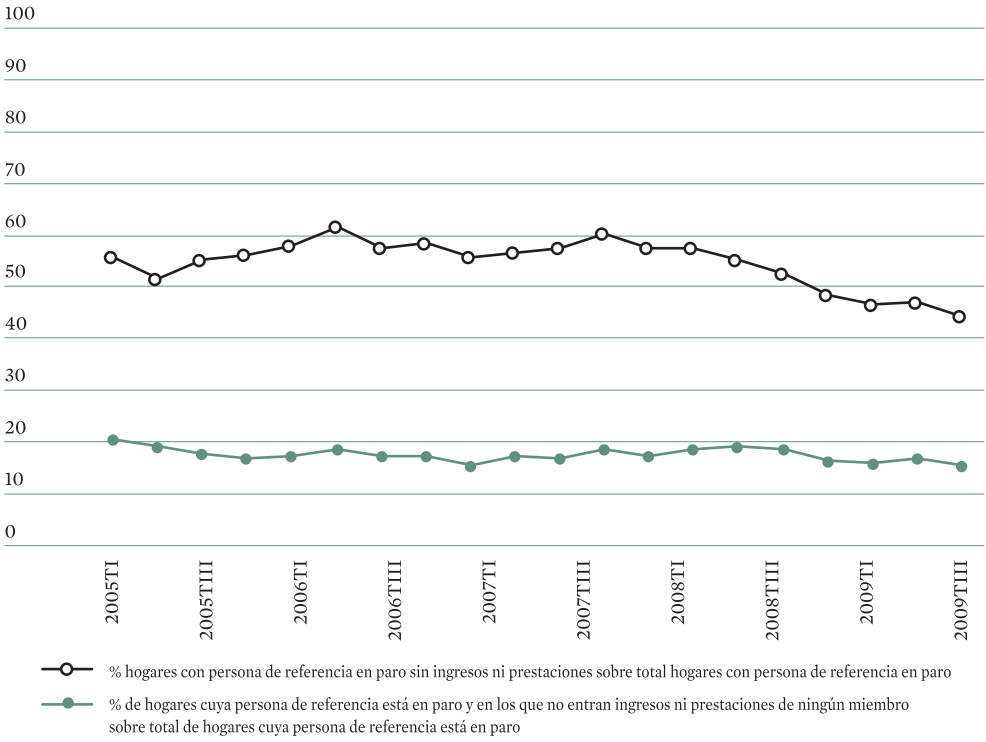
El supuesto más negativo, en el que ni la persona de referencia ni ningún otro miembro del hogar perciben ingresos ni prestaciones, afectó en el IV trimestre a 251,7 miles de hogares, lo que supuso un incremento del 18 por 100 respecto al año anterior. Dentro del total de hogares cuya persona de referencia estaba en paro, representaron el 15,4 por 100, un 17 por 100 menos que el año anterior (gráfico III-46).

Aumento del gasto en prestaciones por desempleo

En 2009, el gasto presupuestado en prestaciones por desempleo ascendió a 32.426,28 millones de euros, lo que comparado con el gasto de 2008 de 20.068,6 millones de euros supone un incremento cercano a un 62 por 100. Debido al intenso crecimiento del desempleo durante 2009 y a las medidas puestas en marcha tanto para intentar amortiguar los efectos de la crisis en el empleo como para garantizar la protección de los desempleados, el presupuesto inicial del gasto del SPEE tuvo que ampliarse con respecto a la dotación inicial[170].

170. Cabe señalar que el Avance de Liquidación de prestaciones por desempleo señala un gasto total real de 32.860,84 millones de euros, lo que supone que 434,56 millones de euros son considerados como insuficiencia del gasto.

GRÁFICO III-46. PESO DE LOS HOGARES CUYA PERSONA DE REFERENCIA ESTÁ EN PARO Y SIN INGRESOS NI PRESTACIONES Y DE AQUELLOS EN QUE NINGÚN MIEMBRO PERCIBE INGRESOS Y PRESTACIONES
(Porcentaje sobre el total de hogares con persona de referencia en paro)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

Del presupuesto total más de la mitad correspondió a prestaciones por desempleo contributivas. El gasto medio mensual por beneficiario, incluidas las cotizaciones a la Seguridad Social y excluyendo el subsidio agrario de Andalucía y Extremadura, se situó en 940,9 euros, lo que supone un 9 por 100 menos que el mismo mes del año anterior, descenso que es debido al acusado incremento en el número de beneficiarios del subsidio del nivel asistencial, cuya cuantía es inferior a la de la prestación media de los beneficiarios del nivel contributivo.[171]

El rápido incremento de los perceptores del nivel asistencial, unido a la situación actual del mercado de trabajo, implica que un número considerable de beneficiarios que agoten las prestaciones y no encuentren salida en el mercado laboral, entrarán en el ámbito de actuación de las políticas de inclusión social, lo que exigirá un mayor esfuerzo

171. Véase el capítulo II.1.3.3 de esta Memoria en donde se trata con más profundidad el gasto en políticas de empleo.

de coordinación entre los diferentes instrumentos de protección social dirigidos a paliar situaciones de carencia de rentas, tanto estatales como autonómicos, y una mejor conexión con las políticas activas de empleo.

8. Inclusión social e igualdad de oportunidades

El fuerte crecimiento económico experimentado por Europa hasta 2007 tuvo efectos positivos en términos de empleo, habiéndose logrado crear hasta 18 millones de nuevos empleos antes de la crisis. Ahora bien, ese crecimiento no se tradujo en menores niveles de desigualdad y pobreza que, aunque con marcadas diferencias entre países, siguieron constituyendo problemas graves en la Unión Europea. Concretamente en 2007, inmediatamente antes de que la coyuntura económica diera muestras claras de deterioro, 85 millones de europeos (17 por 100 de la población de la Unión Europea) se encontraban aún por debajo del umbral de pobreza relativa. Tampoco se apreciaron en España mejoras en el terreno de la desigualdad, la pobreza y la exclusión social durante los años de crecimiento económico, pese al aumento del nivel medio de ingresos y las sucesivas mejoras introducidas en la acción protectora del sistema de protección social (cuadro III-48).

La crisis económica aumenta la preocupación por la pobreza y la exclusión social

El actual contexto económico ha aumentado la preocupación sobre el riesgo de pobreza y exclusión social. El elevado porcentaje de población que vive en esta situación puede verse aumentado como consecuencia del incremento del desempleo, especialmente fuerte en algunos países. En este contexto, por tanto, 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.

Esta situación, coincidiendo con el fin de la Estrategia de Lisboa y la puesta en marcha de una nueva estrategia para los próximos diez años, ha generado la demanda por parte de algunas organizaciones sociales europeas de un refortalecimiento de la Europa social. Dichas organizaciones consideran que la Estrategia de Lisboa, a pesar de haber logrado avances importantes en el empleo y en la armonización de las políticas sociales y de inclusión mediante el Método Abierto de Coordinación, no otorgó un papel preponderante a los aspectos sociales, relegándolos a un segundo plano, en especial desde su relanzamiento en 2005, lo que ha dificultado el cumplimiento del objetivo establecido para el año 2010 de lograr "un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza".

A pesar de no haber logrado dicho objetivo, y del riesgo de aumento de la exclusión social y la pobreza como consecuencia de la crisis, la propuesta inicial de la nueva Estrategia Europea 2020 omitió un objetivo específico sobre cohesión social e igualdad social. Este hecho generó cierta alarma social, manifestada a través de las organizaciones sociales y la sociedad civil en el periodo de consultas, lo que finalmente motivó la rectificación de la Comisión. Así, en el segundo borrador de la Estrategia

CUADRO III-48. INDICADORES DE COHESIÓN SOCIAL DE LA UE

	Distribución desigual de la riqueza (a)			Tasa de riesgo de pobreza (b)				Privación material (c)	
				Antes de transferencias sociales		Después de transferencias sociales			
Países UE	**2000**	**2007**	**2008**	**2007**	**2008**	**2007**	**2008**	**2007**	**2008**
Alemania	3,5	5,0	4,8	26,0	24,0	15,0	15,0	34,0	41,0
Austria	3,4	3,8	3,7	25,0	24,0	12,0	12,0	32,0	41,0
Bélgica	4,3	3,9	4,1	27,0	27,0	15,0	15,0	42,0	39,0
Bulgaria	3,7	3,7	6,5	17,0	27,0	22,0	21,0	94,0	93,0
Chipre	:	4,5	4,1	22,0	22,0	16,0	16,0	64,0	47,0
Dinamarca	:	3,7	3,6	28,0	28,0	12,0	12,0	20,0	9,0
Eslovaquia	:	3,5	3,4	20,0	18,0	11,0	11,0	67,0	59,0
Eslovenia	3,2	3,3	3,4	24,0	23,0	12,0	12,0	41,0	43,0
España	5,4	5,3	5,4	24,0	24,0	20,0	19,6	21,0	18,0
Estonia	6,3	5,5	5,0	25,0	25,0	19,0	19,0	41,0	34,0
UE-25	4,5	4,8	5,0	26,0	25,0	17,0	17,0	37,0	37,0
Finlandia	3,3	3,7	3,8	29,0	28,0	13,0	14,0	32,0	28,0
Francia	4,2	3,8	4,2	29,0	23,0	13,0	13,0	35,0	37,0
Grecia	5,8	6,0	5,9	25,0	23,0	20,0	20,0	50,0	47,0
Hungría	3,3	3,7	3,6	23,0	30,0	12,0	12,0	71,0	67,0
Irlanda	4,7	4,8	4,5	30,0	34,0	18,0	16,0	30,0	29,0
Italia	4,8	5,5	5,1	24,0	23,0	20,0	19,0	36,0	38,0
Letonia	5,5	6,3	7,3	27,0	30,0	21,0	26,0	76,0	66,0
Lituania	5,0	5,9	5,9	24,0	27,0	19,0	20,0	61,0	53,0
Luxemburgo	3,7	4,0	4,1	28,0	24,0	14,0	13,0	17,0	17,0
Malta	4,6	3,8	4,0	27,0	23,0	14,0	15,0	29,0	26,0
Países Bajos	4,1	4,0	4,0	24,0	20,0	10,0	11,0	19,0	21,0
Polonia	4,7	5,3	5,1	22,0	25,0	17,0	17,0	67,0	59,0
Portugal	6,4	6,5	6,1	21,0	25,0	18,0	18,0	50,0	46,0
Reino Unido	5,2	5,5	5,6	29,0	29,0	19,0	19,0	26,0	25,0
Rep. Checa	:	3,5	3,4	25,0	20,0	10,0	9,0	55,0	50,0
Rumania	4,5	5,3	7,0	30,0	31,0	25,0	23,0	85,0	78,0
Suecia	:	3,4	3,5	28,0	29,0	11,0	12,0	20,0	14,0

(a) Distribución de la riqueza: 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.
(b) Pobreza porcentaje de personas que está por debajo del umbral de pobreza. Se fija este umbral en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas.
(c): Privación material: porcentaje de personas que viven con escasez de recursos al no tener acceso a, al menos, 3 de los siguientes 9 ítems: gastos imprevistos, una semana de vacaciones fuera de casa, pago de la hipoteca o las facturas de luz, agua, gas, etc., una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días, mantener la vivienda a una temperatura adecuada los meses de invierno, lavadora, TV en color, teléfono y coche.
(:): información no disponible.
Fuente: Eurostat, *Population and Social conditions, 2008.*

Europea 2020 se incluyó como prioridad el crecimiento integrador, consistente en lograr una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial. Para ello, se estableció como objetivo específico la reducción de la población que vive bajo el umbral de pobreza en un 25 por 100 (en 20 millones de personas).

RECUADRO III-10. TAREAS PROPUESTAS POR LA "PLATAFORMA EUROPEA CONTRA LA POBREZA"

Tareas de la Comisión

- Transformar el método abierto de coordinación sobre exclusión social y protección social en una plataforma de cooperación, evaluación entre homólogos e intercambio de buenas prácticas y en un instrumento para estimular el compromiso de las partes públicas y privadas en pro de reducir la exclusión social, y tomar medidas concretas, también mediante un apoyo específico de los fondos estructurales.
- Concebir y aplicar programas de promoción de la innovación social para los más vulnerables, en particular facilitando una educación innovadora, formación y oportunidades de empleo para las comunidades más desasistidas, luchar contra la discriminación y desarrollar una nueva agenda para la integración de los inmigrantes.
- Evaluar la adecuación y viabilidad de los sistemas de protección social y de pensiones y estudiar los medios de garantizar un mejor acceso a los sistemas sanitarios.

Tareas de los Estados miembros

- Promover la responsabilidad colectiva e individual en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.
- Definir y aplicar medidas adaptadas a las circunstancias específicas de grupos que presentan riesgos.
- Desplegar completamente sus sistemas de seguridad social y de pensiones.

Fuente: Comisión Europea, *EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020, 3 de marzo de 2010.

En aras de cumplir dicho objetivo se propuso, como iniciativa emblemática, la creación de una "Plataforma europea contra la pobreza" cuyo objetivo sería tratar de aumentar la conciencia y el reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas que sufren de pobreza y exclusión social, para lo cual establece las tareas a desarrollar por la Comisión y los Estados miembros (recuadro III-10).

La introducción de este objetivo fue bien recibido por muchas de las organizaciones sociales, si bien, siguieron planteando la necesidad de potenciar otro tipo de aspectos tales como la mejora de la calidad del empleo, de los trabajadores pobres y los empleos precarios, la reducción de la pobreza infantil y la integración de la población inmigrante, así como la perspectiva de género que apenas ha sido incorporada a la Estrategia Europea 2020.

2010, declarado como Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, debería constituir un aliciente añadido para que se realicen esfuerzos importantes dirigidos a prevención y reducción de la pobreza y exclusión social y más concretamente, para

avanzar en los objetivos marcados para ese año en esa dirección, a saber: el derecho a una vida digna, la participación de todos en la sociedad y una mayor cohesión social. La presidencia española del Consejo de la Unión Europea durante el primer semestre de ese año se ha marcado una serie de objetivos al respecto, entre los que cabe destacar un compromiso renovado para la eliminación de la pobreza iniciativa para finales de 2010 (el 17 de octubre, día Internacional contra la pobreza).

Los últimos datos agregados relativos a pobreza y desigualdad, referidos a 2008, no arrojan aún luz suficiente sobre las consecuencias sociales más extremas de la actual situación económica. Los indicadores de cohesión social apenas varían respecto al año anterior: las tasas de pobreza relativa siguen afectando al 17 por 100 de la población, la desigualdad en la distribución de la renta es de 5, apenas dos décimas por encima del año anterior, y el porcentaje de población con problemas de privación material se mantiene en el 37 por 100 (cuadro III-48).

No se percibe aún impacto de la crisis en los indicadores de pobreza y cohesión social...

Tampoco se observan cambios destacados desagregando por países, salvo algunas excepciones. Letonia destaca por haber aumentado considerablemente tanto su tasa de riesgo de pobreza como la desigualdad en la distribución de la renta. Bulgaria y Rumanía, por su parte, han experimentado incrementos importantes también en términos de desigualdad, habiendo pasado a registrar, junto a Letonia, los mayores niveles de la Unión Europea. La privación material es el indicador que registra algo más de variación, aunque de distinto tipo, aumentando en algunos países (Austria, Alemania y en menor medida en Países Bajos, Francia, Italia y Eslovenia), pero disminuyendo en otros muchos.

España tampoco registra cambios notables. La tasa de pobreza se mantiene en el 20 por 100, afectando a las personas con ingresos inferiores a 7.753 euros anuales (incluyendo las transferencias sociales). Sigue pues, a la cabeza de la Unión Europea, tan sólo superada por Letonia (26 por 100), Rumanía (23 por 100) y Bulgaria (21 por 100), y a mucha distancia de la República Checa (9 por 100), Países Bajos y Eslovaquia (11 por 100). La renta de la población con mayores ingresos sigue siendo 5,4 veces superior a la de la población con ingresos más bajos. A este respecto, España registra niveles similares a Reino Unido (5,6), ligeramente por encima de la media comunitaria (5,0), pero a cierta distancia de países como Francia (4,2), Irlanda (4,5), o los países escandinavos (en torno a 3,5).

El porcentaje de población española con problemas de privación material sí ha experimentado cambios, pero en sentido contrario al esperado. Así, el porcentaje de población afectada por problemas de privación descendió del 21 a 18 por 100 entre 2007 y 2008. Desagregando por edades, se observa que este descenso, a pesar del empeoramiento de la situación económica del país, se ha debido fundamentalmente a la disminución del porcentaje de población mayor de 65 años en situación de privación material (del 19 al 12 por 100 entre 2007 y 2008, manteniéndose prácticamente

constantes, para el resto de los grupos de edad), como consecuencia, muy probablemente, de la reducción de los niveles de pobreza de este grupo poblacional, como se verá más adelante.

Que los costes sociales de la crisis no se hayan materializado aún en su totalidad se debe, muy probablemente, a que los efectos de la misma no se habían manifestado intensamente aún en el momento de la recogida de los datos a través de los cuales se elaboran los indicadores de pobreza y exclusión de la Encuesta de Condiciones de Vida (que se produjo en el primer semestre de 2008), pero también al papel que han podido ejercer los estabilizadores automáticos en la contención de sus efectos más perniciosos en términos de pobreza y exclusión.

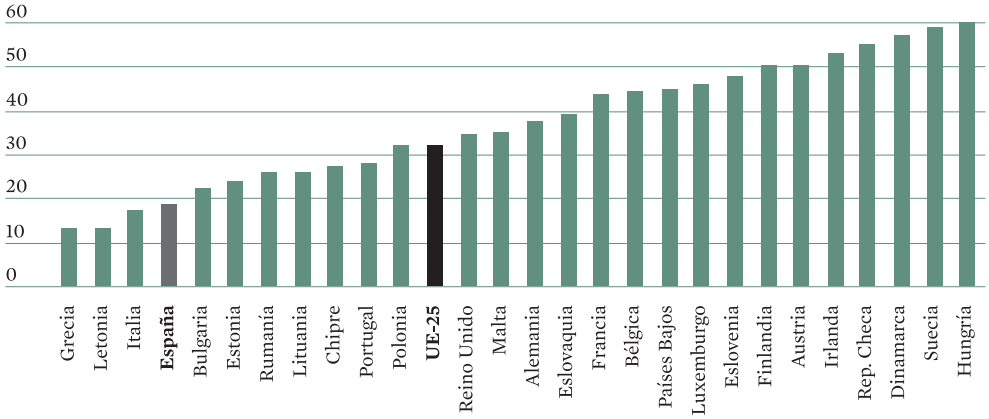
Asimismo, ha de tenerse en cuenta el efecto que hayan podido tener las políticas emprendidas tanto en el ámbito europeo, como en la de los Estados miembros para tratar de paliar los efectos sociales de la crisis. Dichas políticas, tal y como se pone de manifiesto en el capítulo II de la presente edición de la Memoria, han tenido como eje principal la creación de empleo para cuya realización la Unión Europea ha facilitado el recurso a los principales instrumentos financieros comunitarios, como el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG). También se han emprendido medidas dirigidas a los grupos más vulnerables, es decir, de los colectivos con mayores dificultades de integración en el mercado de trabajo en especial los jóvenes, las familias con personas dependientes a cargo, así como a las mujeres. En este sentido, la Cumbre de empleo de mayo aprobó, además, un paquete de medidas concretas, entre las que figuraba la promoción, en colaboración con los agentes sociales, de mercados laborales inclusivos. En el ámbito de la protección social también se han puesto en marcha mecanismos de fortalecimiento de los ingresos mínimos y de las prestaciones por desempleo.

Las consecuencias sociales de la crisis van a depender en buena medida de la rapidez de la recuperación. No cabe duda que un periodo prolongado de crecimiento lento dificultará la creación de empleo lo que, en última instancia, implicará periodos de desempleo de larga duración, aumentando el riesgo de caer en situación de pobreza especialmente de los jóvenes, los inmigrantes y la población con baja cualificación. La capacidad de recuperación va a ser muy diferente entre los Estados miembros, siendo especialmente difícil entre los que han experimentado incrementos de desempleo más notables, como Letonia, Estonia, Lituania, España y, en menor medida, Irlanda (gráfico III-47).

... si bien el riesgo de aumento de la pobreza es alto, especialmente en algunos países, como España

Los efectos de la crisis en el riesgo de pobreza y exclusión van a estar también determinados en buena medida por la capacidad protectora de las transferencias sociales. A este respecto, hay Estados miembros que parten de niveles de protección social elevados, como son Finlandia, Austria, Irlanda, República Checa, Dinamarca, Suecia, Hungría, cuyas transferencias sociales consiguen reducir el riesgo de pobreza entre

GRÁFICO III-47. EFECTO DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA *

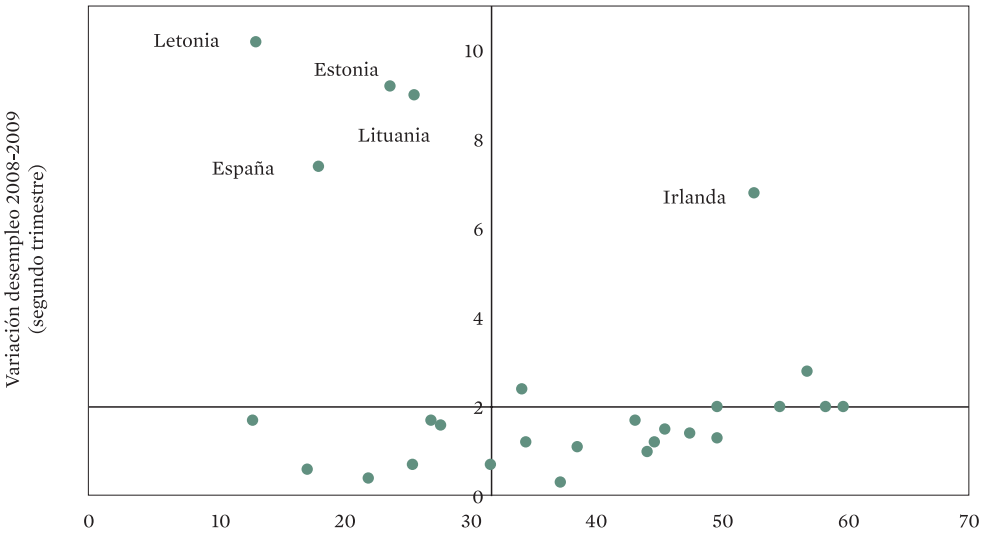


* Porcentaje en que las transferencias sociales reducen el riesgo de pobreza.
Fuente: Eurostat, *Population and Social conditions, 2008*, Labour Force Survey.

un 50 y 60 por 100. Otros como Grecia, Letonia, Italia, y España, en cambio, reducen el riesgo en menos de un 20 por 100.

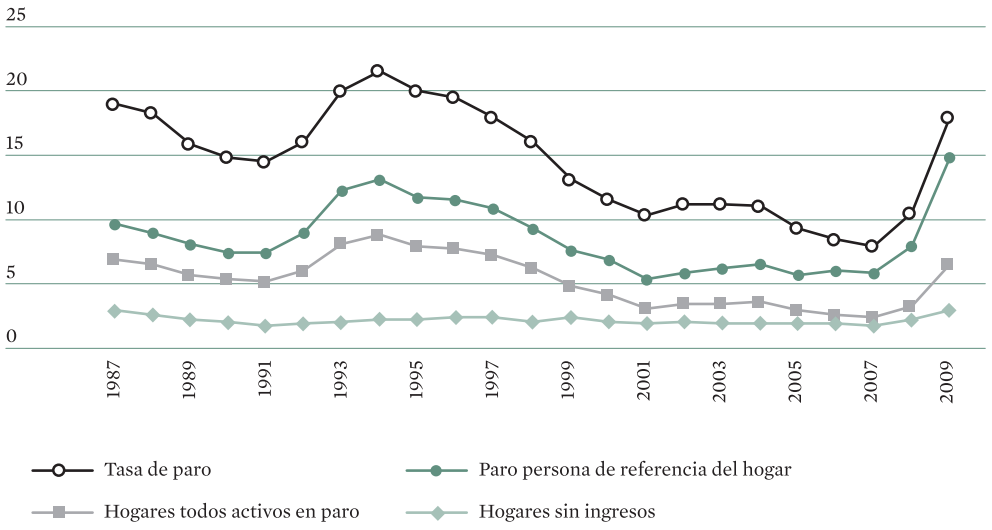
Los países con mayores riesgos de aumentar sus niveles de pobreza son los que han experimentado mayores incrementos de desempleo y, además, cuentan con transferencias sociales poco eficientes a la hora de reducir el riesgo de pobreza (cuadrante superior izquierdo del gráfico III-48). Tal es el caso de España, junto a Lituania, Estonia y Letonia.

GRÁFICO III-48. RIESGO DE AUMENTO DE LA POBREZA



Fuente: Eurostat, *Population and Social conditions, 2008*: Labour Force Survey.

GRÁFICO III-49. TASAS DE PARO EN HOGARES
(Segundos trimestres)

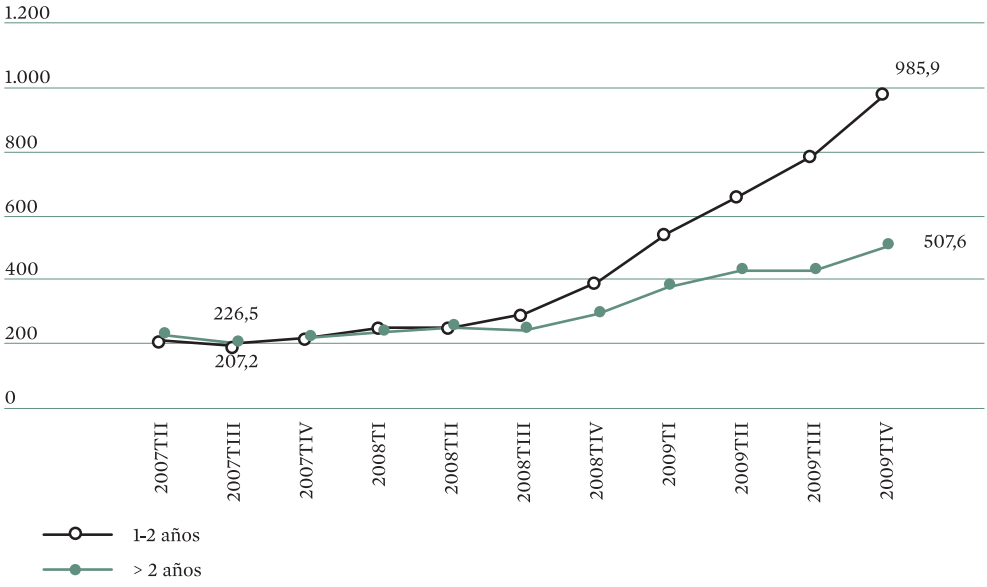


Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

La situación de España es pues preocupante, más aún teniendo en cuenta que una de las singularidades de la dinámica de la pobreza en España es la estrecha relación existente entre las transiciones de entrada y salida de la pobreza y los cambios laborales de los miembros del hogar. A esto hay que añadir como dato agravante, la composición del paro de los hogares (gráfico III-49). Así, en el segundo trimestre de 2009 la tasa de paro de las personas de referencia del hogar alcanzó el nivel más alto de las últimas décadas, incluso superior a la que se alcanzó en la crisis económica de los años noventa, llegando a afectar a finales de ese año a 1.631.700 hogares (un 42 por 100 más con respecto al año anterior). La tasa de hogares en los que todos los activos estaban en paro también aumentó de manera importante pasando del 3,3 por 100 en 2008 a casi el 7 por 100 en 2009, lo que en términos absolutos se traduce en un millón de hogares, cifra que, según la EPA, ha ascendido a 1.298.500 en el primer trimestre de 2010.

Otro dato preocupante relativo a España es el importante incremento de la población desempleada de larga duración, que prácticamente se ha duplicado desde mediados de 2007 hasta afectar a algo más de medio millón de personas (gráfico III-50). Este dato, elevado ya de por sí respecto a la media de la Unión Europea (4,3 por 100 frente al 3 por 100 en la Unión Europea) muy probablemente aumentará de forma importante dado el elevado ritmo de aumento de la población desempleada y el reducido nivel de creación de empleo.

GRÁFICO III-50. POBLACIÓN DESEMPLEADA POR TIEMPO DE BÚSQUEDA DE EMPLEO
(En miles)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

Mayor riesgo de pobreza entre la población desempleada, los jóvenes y los varones

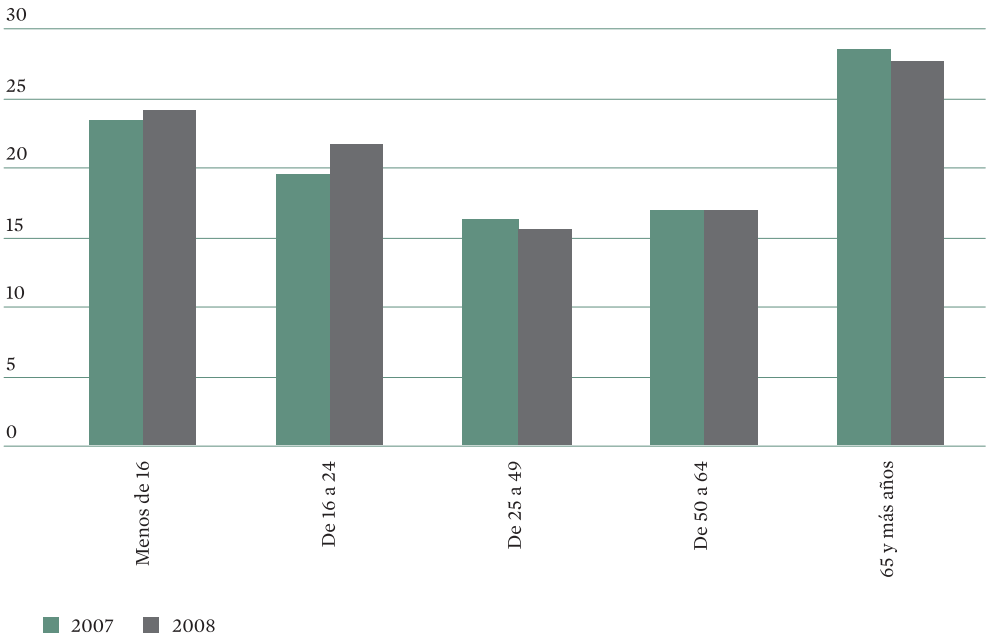
Ello augura un incremento del riesgo de pobreza que, en cierto modo, ya se está materializando entre la población más afectada por la crisis en términos de empleo: los parados y dentro de este colectivo, los jóvenes varones. Así, tal y como se observa en el gráfico III-51, la tasa de pobreza relativa de la población en paro ha aumentado debido fundamentalmente al incremento que se ha producido entre los varones desempleados, dado que la tasa de pobreza entre las mujeres desempleadas apenas ha variado.

GRÁFICO III-51. TASA DE RIESGO DE POBREZA RELATIVA POR SITUACIONES PROFESIONALES MÁS FRECUENTES, 2005-2008



Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2008.

GRÁFICO III-52. TASA DE RIESGO DE POBREZA POR GRUPOS DE EDAD



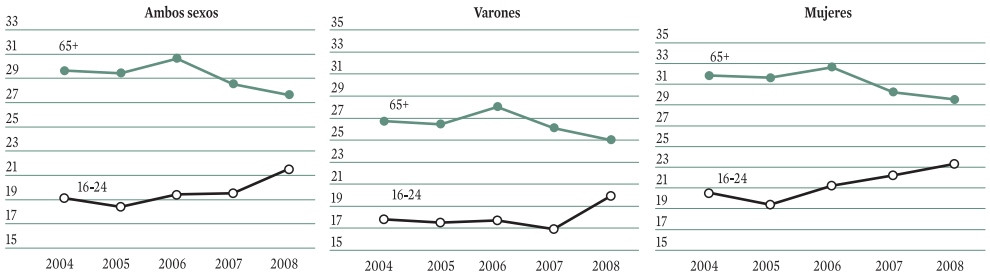
Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2007 y 2008.

La tasa de riesgo de pobreza de jóvenes entre 16 y 25 años fue, de entre todos los grupos de edad, la que más se incrementó, pasando del 19,5 por 100 en 2007 al 21,5 por 100 en 2008 (gráfico III-52). Desagregando por sexo, se observa que dicho incremento ha respondido, en buena parte, al experimentado por los varones (del 17 al 20 por 100) y, en menor medida, al de las mujeres (del 22 al 23 por 100) a pesar de que vienen registrando un aumento progresivo desde 2005 (gráfico III-53).

La pobreza, por tanto, sigue afectando en mayor medida a la población mayor de 65 años, y dentro de esta, a las mujeres. Sin embargo la evolución en los últimos años, y en especial a raíz de la crisis, comienza a manifestar claros signos de cambio de tendencia debido a la confluencia de dos factores: progresivo aumento de la pobreza juvenil frente al descenso de la pobreza de la población de mayor edad (gráfico III-53).

El paulatino incremento de la población joven en riesgo de pobreza constituye un dato muy preocupante si se tiene en cuenta que en muchos casos este colectivo, debido a la mayor frecuencia con la que están subempleados, no reúne los requisitos necesarios para acceder al subsidio por desempleo. La situación es especialmente grave puesto que, además, un buen porcentaje de los mismos posee bajos niveles de cualificación y altos índices de fracaso escolar con lo que en muchos casos, especialmente entre los varones, la pérdida de empleo se traduce en abandono del mercado laboral

GRÁFICO III-53. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE RIESGO DE POBREZA POR SEXO Y EDAD, 2004-2008



Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2004-2008.

con poca probabilidad de reenganche en el sistema educativo[172]. Por otro lado, se ha de tener presente que en la actual coyuntura la confianza en el respaldo familiar ya no es suficiente dado que, como se ha visto anteriormente, el paro está afectando de manera importante a los sustentadores principales de las familias, es decir, a los progenitores. Este colectivo, por tanto, debería constituir un objetivo prioritario en la agenda política por cuanto está aumentando su riesgo de pobreza y exclusión en ningún modo transitoria, teniendo en cuenta las perspectivas poco claras de crecimiento económico, especialmente de los sectores productivos que más empleo de los jóvenes había creado en los últimos años (como la construcción), así como las demandas futuras de empleo de alta cualificación.

La población inmigrante ha sido otro de los colectivos más afectados por la crisis (sus tasas de empleo han descendido un 7,4 por 100 entre 2008 y 2009). Esto unido a sus bajos salarios y las cargas familiares, tanto en España como en los países de origen, elevaba considerablemente su riesgo de pobreza y exclusión social. Dentro de este colectivo, los extranjeros no europeos son los que han estado más expuestos al riesgo de pobreza. Concretamente, cuatro de cada diez hogares extranjeros no europeos en España se encontraba en riesgo de pobreza relativa (39,7 por 100), casi el doble que de los españoles (19,1 por 100). Especialmente alarmante es su tasa de riesgo de pobreza extrema (22,8 por 100), muy por encima de la población autóctona (6,8 por 100).

El riesgo de aumento de la pobreza de la población extranjera

Es muy probable que esta situación se haya visto agravada durante 2009, más aun teniendo en cuenta que en 2008, según la Encuesta de Condiciones de Vida, el 49 por

172. Cerca de 128.000 jóvenes varones entre 16 y 24 años (el 6,5 por 100 de los mismos) estaban fuera del mercado de trabajo y del sistema educativo en el cuarto trimestre de 2009 (frente 113.000 en el mismo trimestre de 2007). Se observa, sin embargo, un mayor reenganche educativo de las mujeres de este grupo de edad. Para más detalle véase el capítulo 1.2.1 de esta Memoria.

CUADRO III-49. TASAS DE RIESGO DE POBREZA RELATIVA Y EXTREMA POR NACIONALIDAD DEL SUSTENTADOR PRINCIPAL *

	% peso	% peso sobre población		Tasa de pobreza	
Nacionalidad	demográfico	Pobreza relativa	Pobreza extrema	Pobreza relativa	Pobreza extrema
España	93,5	89,5	89,5	19,1	6,8
UE-24	1,1	1,0	1,0	24,9	11,4
Europa	0,8	0,4	0,4	13,4	5,2
Resto mundo	4,5	5,9	9,2	39,7	22,8
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**19,7**	**7,3**

* Datos elaborados a partir de la *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2006.
Fuente: Fundación Foessa, *VI Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España, 2008.*

100 de los hogares en los que la persona de referencia era extranjera no europea, y el 33 por 100 de los europeos, declaraba haber experimentado un descenso notable de sus ingresos en el último año (frente al 23,5 de los nacionales). Puede, no obstante, que esta situación hasta ahora haya sido mitigada en parte por el hecho de que la mayoría de la población extranjera, como consecuencia de su estrecha vinculación con el mercado laboral, haya tenido derecho a la prestación por desempleo.

Ahora bien, como se ha comentado en el apartado dedicado a la prestación por desempleo, muchos de los trabajadores extranjeros (213.850, un 244 por 100 más que en 2008), han agotado la prestación contributiva y han pasado a la asistencial, de menor cuantía y menor duración. Por otro lado, además, hay que tener en cuenta que, a pesar de las mayores facilidades aprobadas para las renovaciones de las autorizaciones de trabajo[173], se ha registrado un notable descenso de las mismas (especialmente las segundas renovaciones por cuenta ajena que pasaron de 438.000 en 2008 a 92.000 en 2009), lo que podría implicar, en última instancia, un posible incremento de la irregularidad sobrevenida entre trabajadores extracomunitarios por la falta de trabajo. Al mismo tiempo, continúan aumentando las autorizaciones por arraigo social y/o laboral (cerca de 80.000 en 2009, casi 15.000 más que el año anterior), la única vía de carácter individual y excepcional para acceder a la autorización temporal de residencia que, normalmente, requiere de un vínculo laboral.

Hasta el momento, la falta de datos no permite conocer cómo está reaccionando este colectivo ante la crisis. Se sabe que el ritmo de entrada de población extranjera se ha reducido (la población empadronada aumentó 7,7 puntos porcentuales durante

173. Real Decreto 1162/2009, de 10 de julio, añadió dos nuevos criterios para la autorización de la renovación de los permisos de residencia y trabajo (para lo cual añadió dos nuevos apartados, 5 bis y 5 ter, al artículo 54): 1: cuando, a su expiración, el trabajador acredite que se ha encontrado trabajando y en alta en Seguridad Social durante un mínimo de nueve meses en un periodo de doce, o de dieciocho meses en un periodo de veinticuatro, siempre que su última relación laboral se hubiese interrumpido por causas ajenas a su voluntad, y haya buscado activamente empleo; y 2: cuando el cónyuge cumpliera con los requisitos económicos para reagrupar al trabajador.

2008 y un 1,1 durante 2009, los incrementos más bajos registrados en los últimos años)[174] y, aunque se carece de datos, cabe pensar que parte de ellos pueda haber decidido retornar a sus países de origen ante el empeoramiento de sus expectativas de mejora de las condiciones de vida en España. Aun así, este colectivo va a seguir siendo muy importante, no en vano, existe un alto arraigo de buena parte de la población extranjera, especialmente de la que lleva más años residiendo en el país. De hecho, las reagrupaciones familiares, aunque han descendido en 2009 (33 por 100 menos respecto a 2008), constituyen la principal vía de entrada regular desde el exterior, como suele ocurrir en la mayoría de los países con una trayectoria madura de inmigración. Asimismo, ha de tenerse en cuenta que 1.112.064 extranjeros poseían la tarjeta de residencia permanente a finales de 2009.

La población extranjera, por tanto, debería convertirse también en uno de los colectivos a los que las políticas de protección e integración social deberían prestar especial atención. No cabe duda que, en una coyuntura económica como la de 2009 el empleo es el mejor mecanismo de integración social de los inmigrantes. A pesar de ello, no deben dejarse de lado las acciones en materia de integración. A este respecto, y como ya se refirió en la Memoria del pasado año, se sigue sin tener información oficial sobre el grado de desarrollo de las medidas contempladas en el Plan estratégico de ciudadanía e integración 2007-2010 (PECI), así como sobre el estado de ejecución del presupuesto asignado al mismo.

Los datos relativos a la actitud de la sociedad española hacia la inmigración refuerzan la necesidad de potenciar las políticas de integración de la población inmigrante en la actual coyuntura, en aras de evitar riesgos de fractura social. Así, parece estar aumentando la percepción de *exceso* de inmigración, vinculándola cada vez más con delincuencia, pobreza y desigualdad, pero también con deterioro laboral de la población autóctona (al considerar, cada vez más, que bajan los salarios y quitan puestos de trabajo)[175].

Las mujeres, como es sabido, tienen mayor riesgo de caer en situaciones de pobreza que los hombres, especialmente en las situaciones en las que suelen encontrarse más desprotegidas, como los hogares monoparentales compuestos por mujeres solas con hijos a cargo o mujeres viudas sin derecho a prestación contributiva. Su situación en 2008, sin embargo, no ha variado respecto a años anteriores a excepción de los grupos de edad más joven, como ya se ha visto, y de manera importante en los hogares compuestos por mujeres solas con hijos a cargo (seis puntos porcentuales respecto a 2007), llegando a afectar al 38,2 por 100 de los mismos en 2008.

Aumento de la pobreza de los hogares monoparentales y de las familias numerosas

174. Según el Padrón municipal a 1 de enero de 2009 y el avance del Padrón municipal a 1 enero de 2010 (estos últimos son provisionales).

175. Observatorio Español de Racismo y Xenofobia, *Evolución del racismo y la xenofobia en España, 2009*.

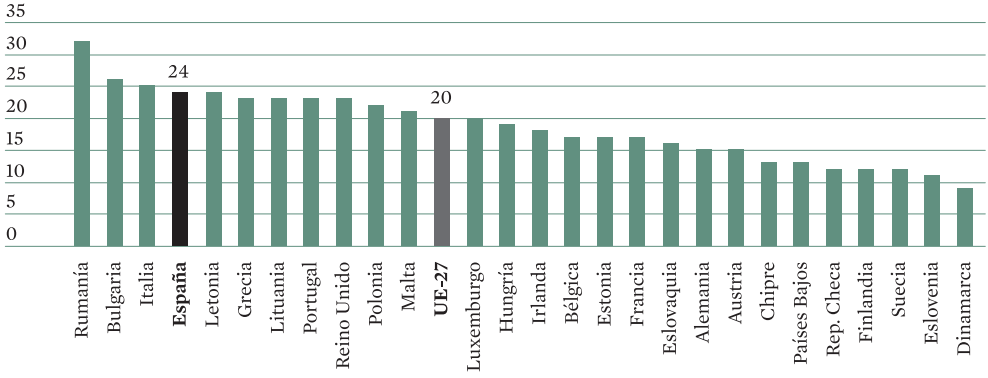
También ha aumentado la pobreza entre los hogares compuestos por dos adultos con 3 o más hijos dependientes a cargo (en más de ocho puntos porcentuales respecto a 2007), hasta afectar al 44,4 por 100 de este tipo de hogares.

Repunte de la pobreza infantil

La pobreza entre la población infantil, tras cuatro años de progresivo descenso, ha aumentado, afectando al 24 por 100 de menores de 16 años, cuatro puntos por encima de la tasa total de pobreza relativa. En términos absolutos, y de acuerdo con las estimaciones de población actual del INE, se traduce en algo más de 1.726.000 niños en situación de pobreza, unos 75.000 más que en 2007. Este dato está directamente relacionado con lo anteriormente apuntado respecto al aumento de pobreza en los hogares monoparentales con hijos a cargo, así como en las familias numerosas.

Esta situación es muy probable que empeore en los próximos años teniendo en cuenta que el principal determinante de la pobreza infantil es la situación laboral de los padres. Se trata de uno de los datos más preocupantes relativos a la pobreza y la exclusión no sólo desde un punto de vista cuantitativo (solo superados en porcentaje de pobreza por la población de edad más avanzada) sino también y, especialmente, cualitativo, dados los importantes costes sociales que implica estar en esta situación en edades tempranas. España, por tanto, debería realizar un esfuerzo especial por atenuar la pobreza infantil, teniendo en cuenta, además, que es el cuarto país de la Unión Europea con mayores tasas de pobreza de la población menor de 16 años, únicamente superado por Rumanía, Bulgaria e Italia. Se encuentra además a mucha distancia aún de la media europea, y en especial de los países nórdicos, cuyas tasas se sitúan en torno al 10 por 100, es decir, 14 puntos porcentuales por debajo de la tasa española (gráfico III-54).

GRÁFICO III-54. TASA DE POBREZA INFANTIL EN EUROPA, 2008

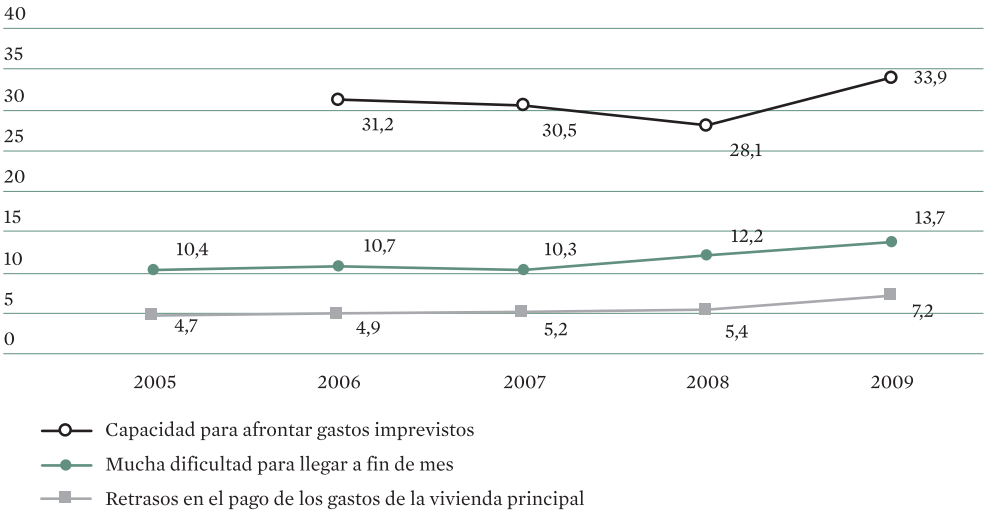


Fuente: Eurostat, *Income and Living Conditions Survey*, 2008.

Primeros indicios de efectos en la privación material

Aun tratándose de datos provisionales, comienzan a registrarse aumentos del porcentaje de hogares que manifiesta problemas relacionados con alguno de los indicadores de privación: el 44 por 100 (seis puntos porcentuales más que en 2008) manifestaba no poder hacer frente a gastos imprevistos; el 13,7 por 100 que tenía muchas dificultades para llegar a fin de mes con sus ingresos (un punto y medio porcentual más que en el año anterior) y, aunque aún en un porcentaje reducido (7,2 por 100), comienzan a percibirse mayores dificultades financieras de las economías familiares, en especial en relación con los gastos asociados a la vivienda principal (gráfico III-55).

GRÁFICO III-55. INDICADORES DE PRIVACIÓN MATERIAL



Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2008.

Atención a las personas que han agotado el sistema de protección social

Las situaciones más graves, sin embargo, son las que atañen a las personas que han agotado el circuito del sistema de protección por desempleo y que no perciben ningún otro tipo de ingreso, como ya se ha mencionado en el apartado sobre protección por desempleo. Esta situación afectaba en España a 251 mil hogares en 2009 (18 por 100 más respecto al año anterior) (gráfico III-49).

La atención de estas situaciones corre a cargo de los Servicios Sociales de las comunidades autónomas, dentro de cuyo marco de actuación se ofrecen las Rentas Mínimas de Inserción (RMI). En 2009, coincidiendo con el empeoramiento de la situación económica, se produjo un destacable repunte respecto al año anterior (cuadro III-50). Tan es así que, sólo los seis primeros meses del año, se había superado el número de beneficiarios (115.803 en calidad de titulares) de todo el año anterior (114.257).

Dado que, salvo en el caso del País Vasco, las RMI no tienen carácter de derecho subjetivo, su concesión está sujeta a las disponibilidades presupuestarias en cada año, por lo que el incremento de beneficiarios en sí no es un reflejo fiel del aumento de situaciones de necesidad, que probablemente sea mayor pero cuya cuantificación requeriría conocer el número de solicitantes.

Las RMI constituyen, pues, un instrumento de lucha contra la exclusión social que, como es lógico, recobra interés en el actual contexto de crisis, si bien son susceptibles de mejora. No en vano, desde distintos ámbitos se ha llamado la atención recientemente sobre la heterogeneidad de la configuración de las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas. A este respecto, el CES (en el Informe CES 3/2008, *sobre el borrador del V Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, 2008-2010)* consideraba necesaria una homogeneización de los criterios mínimos para la concesión de las rentas mínimas de inserción, así como reforzar la orientación de los programas de garantía de recursos mínimos hacia la inserción laboral. También destacaba la necesidad de mejorar la coordinación en la gestión de la renta activa de inserción y la renta mínima de inserción, con el fin de alcanzar una auténtica complementariedad entre ambas, distinguiendo con mayor claridad los colectivos a los que cubre cada una. Un mayor intercambio de información entre los servicios públicos de empleo y los servicios sociales evitaría la desprotección en determinados supuestos y facilitaría la transición de unas situaciones a otras[176].

Otro instrumento autonómico a considerar son las ayudas de emergencia social. A tenor de los datos disponibles, se percibe un aumento considerable de los usuarios, así, y especialmente, del gasto, lo que denota el esfuerzo que están destinando las comunidades para tratar de abarcar el aumento de necesidades sociales (cuadro III-50).

Aumenta la presión sobre las entidades sociales

Los efectos sociales de la crisis también se están materializando en las demandas de ayudas solicitadas a las organizaciones del tercer sector. Si bien no existe información sistematizada al respecto, los datos aportados por el Observatorio de la Realidad de Cáritas Española pueden ser ilustrativos de lo que está aconteciendo en este ámbito. De acuerdo con los datos aportados por

176. Entre las iniciativas más recientes, cabe señalar la creación en abril de 2009 de la Subcomisión de Renta Básica en la Comisión de Trabajo e Inmigración del Congreso de los Diputados, en la que se pretende avanzar en aspectos no exentos de controversia en el seno de la misma, como el alcance universal o restringido que debería tener la renta básica, el coste de una ampliación de la protección por esta vía, su eventual interacción con la economía sumergida o la propia necesidad de una medida de este tipo para garantizar un mínimo de vida digna con independencia de la relación de las personas con el mercado de trabajo.

CUADRO III-50. PRESTACIONES DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN Y AYUDAS ECONÓMICAS DE EMERGENCIA SOCIAL INSERCIÓN
(2008-primer semestre 2009)

	Rentas Mínimas de Inserción						Ayudas económicas de emergencia social					
	Beneficiarios			Gasto ejecutado			Usuarios total			Gasto total		
Comunidades autónomas	2008	1er semestre 2009	% Incremento	2008	1er semestre 2009	% Incremento	2008	1er semestre 2009	% Incremento	2008	1er semestre 2009	% Incremento
Andalucía	18.392	15.316	–16,72	37.700.000	40.270.000	6,82	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)
Aragón	911	867	–4,83	2.189.485	1.602.278	–26,82	1.592	2.985	87,56	1.774.876	1.963.670	10,94
Asturias	6.575	6.873	4,53	18.755.781	14.335.377	–23,57	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)
Baleares	1.181	1.347	14,06	2.857.619	2.307.706	–19,24	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)
Canarias	1.840	1.908	3,70	3.285.540	11.815.480	259,62	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)
Cantabria	1.130	1.470	30,09	1.546.714	2.900.000	87,49	351	182	–48,15	56.500	104.000	84,07
Castilla-La Mancha	430	470	9,30	1.475.880	930.000	–36,99	2.684	1.832	–31,74	1.840.000	3.020.000	64,13
Castilla y León	2.235	2.789	24,79	11.855.521	6.550.000	–44,75	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)
Cataluña	13.703	18.126	32,28	71.755.431	48.235.432	–32,78	15.346	18.138	18,20	4.577.895	48.235.432	953,99
Ceuta*	–––	47	–––	–––	40.400	–––	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)
Extremadura	1.105	838	–24,16	1.148.000	1.260.000	9,76	3.820	2.808	–26,49	850.000	1.260.000	48,24
Galicia	5.793	4.527	–21,85	18.308.237	10.288.888	–43,80	2.172	1.259	–42,03	1.388.099	1.392.135	0,29
Madrid	10.445	10.127	–3,04	46.493.000	22.979.650	–50,57	8.773	4.433	–49,47	3.300.346	3.352.435	1,58
Melilla**	312	210	–32,69	673.211	282.641	–58,02	607	388	–36,08	161.798	247.250	52,81
Murcia	369	378	2,44	602.726	502.233	–16,67	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)
Navarra	3.144	4.116	30,92	7.352.449	13.177.025	79,22	696	4.777	586,35	571.802	13.177.025	2.204,47
País Vasco	39.715	44.465	11,96	186.560.000	122.100.000	–34,55	27.020	24.620	8,88	19.000.000	17.250.000	–9,21
La Rioja***	368	533	44,84	574.014	681.474	18,72	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)
C. Valenciana (a)	6.609	1.396	–78,88	4.410.000	3.355.514	–23,91	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)
Total	**114.257**	**115.803**	**1,35**	**417.543.607**	**303.614.097**	**–27,29**	**63.060**	**61.422**	**–2,60**	**33.521.316**	**90.001.946**	**168,49**

* La Ciudad con Estatuto de Autonomía de Ceuta no tenía esta prestación en el año 2008.
** La Ciudad con Estatuto de Autonomía de Melilla tiene dos prestaciones: el Ingreso Melillense de Integración y la Prestación Básica Familiar.
*** La Rioja tiene dos prestaciones: Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y Ayudas de Inclusión Social (AIS).
(a) Los datos de 2008 y 2009 no son «comparables», ya que la Renta Garantizada de ciudadanía entró en vigor el 12 de agosto de 2008.
(b) Las CCAA de Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla y León y Murcia han dado datos sobre ayudas Económicas de Emergencia Social pero no tienen todos los datos que permiten hacer comparaciones estándares.
Fuente: MSPS, datos proporcionados por las comunidades autónomas, Ceuta y Melilla a 31 de junio de 2009.

dicho Observatorio, el número de demandantes de ayuda había crecido de 400 mil a 600 mil entre 2007 y 2008. En el cuarto trimestre de 2009, el incremento acumulado de solicitudes de ayuda en los dieciocho meses anteriores había sido del 90 por 100.

Estos datos son indicativos de la presión que están experimentando estas entidades para hacer frente al aumento de las necesidades sociales No cabe duda que el tercer sector constituye una pieza clave en materia de inclusión social y que, en una coyuntura económica como la actual, su labor va a ser muy importante en la inserción laboral de las personas más alejadas del mercado de trabajo[177]. Sería conveniente, por tanto, tratar de garantizar la sostenibilidad de las iniciativas que se desarrollan en esta dirección. Asimismo, habría que tratar de mejorar la colaboración y coordinación entre estas entidades y las Administraciones públicas.

El aumento de demandas al tercer sector es indicativo, además, de la dificultad de las Administraciones locales y autonómicas para hacer frente al aumento de personas en situación de vulnerabilidad social, ya sea por falta de presupuesto, o por la dificultad de adaptarse a las nuevas circunstancias que están surgiendo a tenor del empeoramiento de la situación económica. Se deberían realizar, pues, esfuerzos también en estos ámbitos, dado que son, además, los que hacen frente de forma más directa a las necesidades sociales de la población.

España se encuentra en una situación complicada: ha de hacer frente a una crisis económica de enorme intensidad con unos niveles de riesgo de pobreza elevados. El reto más importante será, pues, conseguir relanzar un crecimiento económico y de empleo que sea compatible con mayor igualdad y cohesión social. Las políticas sociales, en coordinación con las políticas de empleo, desempeñan un papel fundamental en cualquier estrategia para hacer frente a esta situación.

El reto más inminente: desarrollo económico que redunde en mayor cohesión social

El IV Plan Nacional de Inclusión Social, si bien se elaboró ya tomando en cuenta la negativa evolución de la economía, ha requerido de nuevas medidas extraordinarias, enmarcadas en el Plan extraordinario de fomento de la inclusión social y la lucha contra la pobreza 2010, aprobado por el Gobierno a comienzos de 2010. Las nuevas medidas se han centrado básicamente en dos ámbitos: 1. Atención directa al ciudadano en riesgo de exclusión a través de ayuntamientos y organizaciones no gubernamentales (ONG); y 2. Desarrollo del Tercer Sector.

Ahora bien, la ayuda social, si bien indispensable, no deja de ser un paliativo complementario que ha formar parte de una estrategia integrada capaz de generar desarrollo social sostenible. Es decir, de crear empleo y oportunidades para todos de manera que asegure un potencial de crecimiento fuerte e integrador en el medio y largo plazo. Para lo cual, será fundamental la colaboración y esfuerzo conjunto de la sociedad civil, las organizaciones sociales y políticas y el Gobierno.

177. Como por ejemplo, a través del Programa operativo plurirregional lucha contra la discriminación 2007-2013.

ÍNDICES

ÍNDICE DE CUADROS

CAPÍTULO I

I-1. Producción y comercio mundial, 1999-2010 56
I-2. Indicadores socioeconómicos internacionales, 2002-2011 58
I-3. Comercio de la Unión Europea y la zona euro con terceros países, 2008-2009 70
I-4. Comercio de la Unión Europea con sus principales clientes, 2008-2009 ... 70
I-5. Principales indicadores macroeconómicos de los Estados miembros, 2008-2010 79
I-6. Retos y medidas europeas para superar la crisis económica 82
I-7. Medidas fiscales en los Estados miembros de la Unión Europea en 2009 . 86
I-8. Índice armonizado de precios de consumo por grupos en 2009 99
I-9. Indicadores estructurales de seguimiento de la Estrategia de Lisboa renovada, 2000-2009 107
I-10. Ejes de actuación del Programa Nacional de Reformas de España: objetivos y logros 110
I-11. Principales observaciones presentadas al Informe de actualización del PNR por los interlocutores sociales 111
I-12. Prioridades, iniciativas y objetivos de la estrategia UE-2020 115
I-13. Cuadro macroeconómico, 2005-2009 120
I-14. Plan español para el estímulo de la economía y el empleo (Plan E), 2009 124
I-15. Objetivos de la estrategia para la economía sostenible para 2020 127
I-16. Previsiones económicas para España y la zona euro en 2010 129
I-17. VAB a precios de mercado por sectores y trimestres, 2007-2009. 130
I-18. Macromagnitudes agrarias en 2009 132
I-19. Índice de producción industrial general y por destino económico de los bienes. Base 2005. CNAE-09, 2008-2009 142

I-20. Índice de producción industrial por secciones y ramas de actividad. Base 2005. CNAE-09, 2001-2009 143
I-21. Plan integral de automoción en 2009 145
I-22. Evolución de la ocupación, construcción vs total de la economía 153
I-23. Medidas de fomento para el mercado de alquiler en España 160
I-24. Cifra de negocios por sectores corregido de efecto calendario en 2009 161
I-25. Cifra de negocios por sectores y actividades en 2009 162
I-26. Créditos dudosos por finalidad del crédito, 2007-2009 169
I-27. Crédito concedido a otros sectores residentes para la financiación de actividades productivas, 2008-2009 170
I-28. Balance financiero de los hogares y las ISFLSH, 2007-2009 173
I-29. Balanzas por cuenta corriente y de capital, 2008-2009 193
I-30. Comercio exterior de mercancías, 1999-2009 196
I-31. Balanza financiera, 2008-2009 199
I-32. Productividad, remuneración por asalariado y coste laboral unitario real por sectores, 2000-2009 207
I-33. Saldo fiscal y deuda de las Administraciones públicas, 2002-2009 221
I-34. Cuentas no financieras de las Administraciones públicas, 2007-2009 225
I-35. Presupuestos Generales del Estado y de las comunidades autónomas, 2008-2010 227
I-36. Recaudación estimada de los impuestos estatales, 2009-2010 228
I-37. Plan de acción inmediata. Acuerdo de no disponibilidad de créditos del estado aprobados para 2010 230
I-38. Presupuestos Generales del Estado 2008-2010: clasificación funcional 231
I-39. Necesidades y recursos del sistema de financiación de las comunidades de régimen común en 2009 237
I-40. Magnitud del estímulo fiscal y del apoyo al sector bancario en 2009 242
I-41. Principales medidas con impacto presupuestario adoptadas en España desde 2008 245
I-42. Ingresos municipales ligados a la actividad inmobiliaria en 2007 252
I-43. Proyecciones presupuestarias del gobierno de España, 2008-2013 255
I-44. PIB por CCAA y sectores productivos, en 2009 260
I-45. Principales políticas de apoyo al crédito de ámbito autonómico 267

CAPÍTULO II

II-1. Políticas de empleo en los Estados miembros 278
II-2. Indicadores de la EEE en España y en la UE-27, 2007-2009 282
II-3. Progreso en las medidas del PNR de España en materia de empleo y formación 290

II-4. Observaciones de los interlocutores sociales a la actualización en 2009 del PNR en relación al empleo ... 292
II-5. Empleo y paro en la crisis, 2007-2009 ... 296
II-6. Afiliación en alta a la Seguridad Social y paro SISPE, 2007-2009 ... 300
II-7. Frecuencia del paro por sexo y edad, 2007-2009 ... 303
II-8. Jóvenes y actividad laboral en la crisis, 2007-2009 ... 305
II-9. Tasas de empleo por sexo, edad y nivel de estudios terminados, 2007-2009. 308
II-10. Empleo por ramas de actividad económica, 2008-2009 ... 310
II-11. Empleo por sexo y situación profesional, 2009 ... 312
II-12. Empleo por cuenta propia en las ramas de actividad económica, 2008-2009 ... 313
II-13. Asalariados del sector público por tipo de administración, 2007-2009 .. 315
II-14. Asalariados por sexo, tipo de contrato y sector institucional ... 316
II-15. Trabajo a tiempo parcial en la crisis ... 320
II-16. Tasas de empleo y paro en las CCAA, 2007-2009 ... 323
II-17. Empleo público y evolución de las tasas de empleo en las CCAA ... 324
II-18. Especialización regional antes de la crisis: empleo por ramas en 2007 ... 325
II-19. Flujos en el mercado de trabajo: movilidad en relación con la actividad, 2009 ... 327
II-20. Contratos registrados por tipo, 2007-2009 ... 329
II-21. Trabajadores afectados por ERE según causa, 2007-2009 ... 336
II-22. Ocupabilidad de las demandas pendientes de empleo, 2009 ... 340
II-23. Contratos bonificados en 2009 acogidos a la ley 43/2006 ... 341
II-24. Cualificaciones incluidas en el catálogo nacional ... 343
II-25. Formados y colocados por principales características, 2009 ... 344
II-26. Formados y colocados por familia profesional, 2008 ... 345
II-27. Formación para el empleo, 2007-2009 ... 346
II-28. Participantes en acciones de formación de demanda por tipo de acción formativa y tamaño de la empresa, 2008-2009 ... 347
II-29. Empresas formadoras por tamaño, sector y crédito, 2008-2009 ... 348
II-30. Medidas adoptadas frente a la crisis con impacto en el mercado laboral ... 350
II-31. Avance de resultados de algunas medidas de empleo anti-crisis ... 355
II-32. Principales políticas activas de empleo en el ámbito autonómico ... 358
II-33. Principales políticas activas de empleo ejecutadas en el ámbito local ... 359
II-34. Asignación presupuestaria para el plan extraordinario ... 360
II-35. Gasto público en políticas de empleo en la Unión Europea, 2007 ... 363
II-36. Gasto en políticas de empleo por tipo de acción en España y la UE, 2007 ... 364
II-37. Políticas de gasto del SPEE ... 366
II-38. Gasto total en desempleo, 2009 ... 367

II-39. Propuestas de los agentes sociales para combatir la crisis económica.... 369
II-40. Propuestas de los agentes sociales para la estrategia UE 2020..... 375
II-41. Diálogo social nacional en los Estados miembros 2009..... 378
II-42. Propuestas de los interlocutores sociales en relación con el mercado de trabajo: organizaciones empresariales 388
II-43. Propuestas de los interlocutores sociales en relación con el mercado de trabajo: organizaciones sindicales 389
II-44. Principales actividades de análisis y estudio de los observatorios industriales, 2009..... 395
II-45. Acuerdos autonómicos de concertación social en la crisis, 2009 397
II-46. Curso de la negociación colectiva, 2005-2009..... 400
II-47. Convenios registrados, empresas y trabajadores, 1999-2009 403
II-48. Evolución de la estructura de la negociación colectiva, 1999-2009 404
II-49. Convenios firmados según periodo de vigencia, 1999-2009..... 406
II-50. Participación sindical en las mesas de negociación, 2009..... 407
II-51. Incrementos reales de los salarios pactados..... 408
II-52. Derivas salariales, 2002-2009..... 408
II-53. Aumento salarial pactado por ámbito funcional y vigencia temporal del convenio, 2005-2009..... 410
II-54. Aumento salarial pactado por ámbito funcional, 2005-2009..... 410
II-55. Aumento salarial pactado por tramos de salario pactado en 2009 412
II-56. Aumento salarial pactado por sectores, 2003-2009..... 413
II-57. Convenios y trabajadores afectados por cláusulas especiales sobre jornada de trabajo, por ámbito funcional, 2005-2009..... 421
II-58. Cláusulas de mantenimiento del empleo por ámbito funcional 2009 424
II-59. Huelgas desarrolladas, 2000-2009..... 431
II-60. Motivación de las huelgas, 2004-2009..... 432
II-61. Conflictos tramitados en el SIMA, 2007-2009..... 436
II-62. Solución extrajudicial de conflictos laborales, 2009 438
II-63. Conciliaciones y mediaciones administrativas, 2000-2009 441
II-64. Asuntos judiciales sociales resueltos, 1999-2009 443
II-65. Objetivos y medidas del segundo plan de acción previstos para 2009-2010.. 447
II-66. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales 450
II-67. Accidentes de trabajo por sector y gravedad, 2009..... 453
II-68. Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, 2009 455

CAPÍTULO III

III-1. Valores de España y UE-27 en niveles de referencia del rendimiento medio europeo para 2010 y 2020..... 472

III-2. Becas y ayudas al estudio en las enseñanzas obligatorias y post-obligatorias 479
III-3. Fracaso escolar, abandono escolar temprano y bajos rendimientos educativos por comunidades autónomas..... 482
III-4. Becas y ayudas estatales en educación superior. Curso 2008-09 493
III-5. Población, hogares y algunas características del parque de viviendas, 1981-2008 498
III-6. Evolución del acceso a la vivienda en España, 1996-2009 501
III-7. Gastos de alojamiento en porcentaje del ingreso disponible por régimen de tenencia de la vivienda y localización, para la población general y en riesgo de pobreza..... 512
III-8. Calidad de la vivienda y exclusión social..... 514
III-9. Acceso a servicios básicos y exclusión social..... 515
III-10. Generación y destino de residuos municipales en la UE y España, 1997-2008..... 521
III-11. Disponibilidad y uso de la calefacción y el aire acondicionado 525
III-12. Volumen y estructura del gasto en consumo de los hogares 543
III-13. Gasto y estructura del consumo de la población en España según nacionalidad, 2008..... 544
III-14. Evolución de las consultas y reclamaciones atendidas según sectores económicos, 1999-2009 547
III-15. Esperanza de vida, 2000-2007..... 552
III-16. Problemas o enfermedades crónicas o de larga evolución con diagnóstico, 2006 553
III-17. Número medio de consultas en el último mes, 2006..... 554
III-18. Utilización de servicios hospitalarios en el último año, 2006 555
III-19. Inaccesibilidad a la asistencia médica en el último año, 2006 556
III-20. Consumo de tabaco y alcohol y exposición al humo del tabaco, 2006 ... 557
III-21. Indicadores de la prestación farmacéutica en 2009, por CCAA 559
III-22. Recursos en atención primaria en las comunidades autónomas, 2008 ... 563
III-23. Número de encuentros/día promedio para médicos de familia, enfermeras y pediatras, por comunidades autónomas 564
III-24. Dotación y recursos en atención especializada 565
III-25. Actividad en atención especializada..... 566
III-26. Indicadores sobre listas de espera en atención especializada 567
III-27. Recursos humanos..... 568
III-28. Gasto público asociado a la estructura por edades de la población: estimaciones del efecto del envejecimiento en la UE-27..... 571
III-29. Gasto en protección social, 1998-2007..... 574
III-30. Avance de la ejecución presupuestaria de la Seguridad Social, 2009..... 586

III-31. Afiliados en alta laboral a la Seguridad Social 590
III-32. Afiliados extranjeros en alta laboral, diciembre de 2009 593
III-33. Fondo de reserva de la Seguridad Social 595
III-34. Pensiones contributivas e importe medio según clase 597
III-35. Distribución por conceptos del importe de las pensiones en vigor 601
III-36. Envejecimiento y jubilación en la UE 607
III-37. Evolución de las altas en jubilación contributiva por modalidad y edad ... 610
III-38. Evolución de los planes de pensiones, partícipes y patrimonio, por modalidad, 2003-2009 613
III-39. Utilización y opiniones sobre distintos aspectos de los servicios sociales, 2008 616
III-40. Actividad legisladora 618
III-41. Solicitudes, dictámenes y beneficiarios 619
III-42. Grados y niveles de dependencia por comunidades autónomas 622
III-43. Beneficiarios y prestaciones 625
III-44. Comunidades autónomas donde el nivel asistencial supera al contributivo . 627
III-45. Periodo medio de derecho reconocido de la prestación contributiva por desempleo, 2003-2009 629
III-46. Beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo según causa del derecho, 2000-2009 630
III-47. Beneficiarios del subsidio asistencial por desempleo, según causa del derecho 633
III-48. Indicadores de cohesión social de la UE 641
III-49. Tasas de riesgo de pobreza relativa y extrema por nacionalidad del sustentador principal 650
III-50. Prestaciones de rentas mínimas de inserción y ayudas económicas de emergencia social inserción 655

ÍNDICE DE RECUADROS

CAPÍTULO I

I-1. Reforma financiera 67
I-2. Retos clave para la Unión Europea 74
I-3. Marco estratégico de la presidencia española 77
I-4. Reforma del marco de supervisión financiera en la Unión Europea 84
I-5 Apoyo reforzado al crédito 96

CAPÍTULO II

II-1. Algunas medidas autonómicas para el empleo frente a la crisis 361
II-2. Propuestas de los agentes sociales sobre el Fondo Social Europeo 370
II-3. Principales novedades del acuerdo sobre el permiso parental 371
II-4. Programa de trabajo conjunto 2009-2010 372
II-5. Planteamientos de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME .. 384
II-6. Planteamientos de las organizaciones sindicales CCOO y UGT 385

CAPÍTULO III

III-1. Crecimiento, empleo y desarrollo social. Mensajes clave 465
III-2. Áreas prioritarias de la cooperación europea en educación y formación durante el primer ciclo, 2009-2011 471
III-3. Niveles de referencia del rendimiento medio europeo para 2010 y 2020 ... 471
III-4. Principales conclusiones sobre la situación de España respecto a las condiciones de enseñanza y aprendizaje en la educación secundaria 484
III-5. Futuras prioridades en materia de educación y formación profesionales ... 487

III-6. Acuerdo alcanzado en Copenhague (18 de diciembre de 2009) 520
III-7. Estrategia europea para la adecuación y sostenibilidad de las pensiones. objetivos comunes 604
III-8. Grados de dependencia y calendario de aplicación de la ley establecidos en la LAAPD 617
III-9. Vías y requisitos de acceso a la protección asistencial por desempleo ... 634
III-10. Tareas propuestas por la "plataforma europea contra la pobreza" 642

ÍNDICE DE GRÁFICOS

CAPÍTULO I

I-1. Política monetaria del Banco Central Europeo, 2003-2010 94
I-2. Efectos sobre la liquidez y los tipos de interés de las decisiones del BCE ante la crisis 97
I-3. Cotización del euro frente al dólar, al yen y a la libra esterlina, 2007-2010 104
I-4. Evolución del PIB 119
I-5. Valor de las compras al tejido productivo como porcentaje de cada unidad de producción en cada sector en 2006 141
I-6. Estructura de la generación eléctrica bruta en 2009 148
I-7. Peso de la construcción, 2000-2009 151
I-8. Evolución de la ocupación en la construcción y en el conjunto de la economía, España 2000-2009 154
I-9. Evolución de la ocupación en el sector de la construcción en un conjunto de países, 2000-2009 155
I-10. Evolución del precio medio por m^2 de vivienda libre, promedio nacional.. 156
I-11. Precio de la vivienda como años de renta familiar, 1995-2009 158
I-12. Crédito por finalidades, 2008-2009 170
I-13. Participación del turismo en el PIB, 1995-2009 178
I-14. Cuenta de turismo en la balanza de pagos, 1999-2009 179
I-15. Agregados de la demanda, 1999-2009 184
I-16. Consumo final, 2007-2009 186
I-17. Tasa de ahorro de hogares e ISFLSH, 2002-2009 188
I-18. Inversión en bienes de equipo y en construcción, 2007-2009 189
I-19. Inversiones directas netas extranjeras en España y españolas en el exterior, 1996-2009 201
I-20. Distribución funcional de la renta, 2000-2009 203

I-21. Coste laboral unitario real en España y la UE-15, 2000-2009 204
I-22. Productividad, remuneración por asalariado real y CLUR, 2000-2009.. 205
I-23. Productividad, remuneración por asalariado real y coste laboral unitario real por sectores, 2000-2009 206
I-24. Salario real medio en España, UE-15 y OCDE, 1995-2007 208
I-25. Inflación general y subyacente, 2007-2009 211
I-26. Grupos y componentes del IPC, 2007-2009 212
I-27. Índices de precios, 2006-2009 214
I-28. Diferencial de inflación con la UEM en términos del IAPC, 2006-2009 .. 215
I-29. Índices de la Bolsa de Madrid, 2006-2010 217
I-30. Ingresos públicos, gasto público y saldo fiscal, 1995-2013 220
I-31. Deuda de las comunidades autónomas en 2009 222
I-32. Evolución de la recaudación impositiva en España y la eurozona, 1999-2009 251
I-33. Déficit y deuda pública en España y la eurozona, 1995-2008 252
I-34. Diferenciales del rendimiento de la deuda pública a 10 años respecto a Alemania, 2003-2009 254
I-35. Dimensión del sector público en España y la eurozona, 1995-2008 257
I-36. PIB real por comunidades autonómas, 2008-2009 258
I-37. Dispersión de las tasas de crecimiento y de los niveles de PIB per cápita regional 259
I-38. Estructura sectorial en 2009 262
I-39. Apalancamiento financiero del sector privado en 2009 264
I-40. PIB per cápita regional en 2009 265

CAPÍTULO II

II-1. Caídas en el PIB y en el empleo en la crisis 273
II-2. Empleo en la UE-27, 2007-2009 286
II-3. Paro en la UE-27, 2007-2009 287
II-4. Tasas de empleo y paro en España: dos grandes ciclos económicos 297
II-5. Empleo y desempleo en la EPA, 2007-2009 298
II-6. Tasas de empleo por sexo y edad, 1999-2009 301
II-7. Tasas de paro por sexo y edad, 1999-2009 302
II-8. Ocupados y activos por nacionalidad, 2005-2009 307
II-9. Tasas de temporalidad por sector institucional, 1987-2009 317
II-10. Empleo civil por grupos de ocupación, 2005-2009 319
II-11. Altas iniciales de beneficiarios de prestaciones, según causa del derecho, 2001-2009 331

II-12. Trabajadores afectados por ERE, 1977-2009 333
II-13. Evolución de los convenios firmados y revisados, 2005-2009 405
II-14. Salarios efectivos y pactados, 2002-2009 409
II-15. Evolución de las cláusulas de descuelgue salarial, 2005-2009 413
II-16. Evolución de la jornada pactada, 2000-2009 416
II-17. Evolución de la jornada media efectiva, 2000-2009 418
II-18. Evolución de las cláusulas de empleo, 1999-2009 423
II-19. Cláusulas de empleo por ámbito funcional, 2009 423
II-20. Evolución del número de huelgas, 1990-2009 431
II-21. Evolución de los conflictos tramitados por el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje, 1999-2009 434
II-22. Evolución de las conciliaciones individuales por despido, 2000-2009 ... 442
II-23. Índice de incidencia de accidentes en jornada de trabajo con baja, por sector y rama de actividad, 1999-2009 451
II-24. Índices de incidencia de accidentes de trabajo graves y mortales, 1999-2009 452

CAPÍTULO III

III-1. Estructura por edades de la población en España, a corto y largo plazo (2009-2019 y 2009-2049) 467
III-2. Gasto anual por alumno en instituciones educativas públicas y privadas, 2006 473
III-3. Alumnado matriculado por niveles de enseñanza, 2000-2009 477
III-4. Alumnado universitario por ramas de enseñanza, 1988-89 a 2008/09 ... 489
III-5. Evolución de las becas generales de estudio 493
III-6. Evolución del crédito a los hogares para la adquisición de viviendas, 2002-2009 500
III-7. Número e importe medio de las hipotecas, 2003-2009 500
III-8. Compraventas de vivienda, 2004-2009 500
III-9. Sobreoferta de vivienda nueva, 2004-2009 500
III-10. Estimación de la sobreoferta de vivienda protegida nueva, 2004-2009 506
III-11. Evolución en la iniciación de viviendas libres y protegidas, 1997-2009 .. 507
III-12. Evolución en la iniciación de viviendas protegidas y del % de viviendas protegidas sobre el total de viviendas iniciadas, 1997-2009 507
III-13. Antigüedad del parque de viviendas en España, 2001 509
III-14. Visados de dirección de obra para ampliación y/o reforma de edificios, 2000-2009 509
III-15. Emisiones de CO_2, 1990-2006 y previsiones 2020-2030 518

III-16. Gestión de los residuos municipales en España, 2000-2006 522
III-17. Emisiones GEI en España, 1990-2008 529
III-18. Emisiones GEI por grupo de actividad 529
III-19. Evolución de factores climáticos y biodiversidad en España, 1996-2007 532
III-20. Empleo verde en España, 1998-2009 533
III-21. Ruralidad en España por comunidades autónomas 2006 534
III-22. Producción ecológica en España 536
III-23. Turismo en zonas protegidas en España 539
III-24. Tasas de variación del consumo de los hogares por partidas de gasto, 2007-2008 542
III-25. Tasas de variación del consumo en España (población nacional y extranjera) 545
III-26. Evolución anual del número de consultas y reclamaciones en los principales sectores 546
III-27. Gasto sanitario por comunidades autónomas 558
III-28. Gasto en protección social en unidades de poder adquisitivo, 2007 575
III-29. Distribución del gasto en protección social por funciones, España y UE-27 576
III-30. Gasto en protección social por funciones, España y UE-27 en 2007 576
III-31. Distribución de las fuentes de financiación de la protección social en España y en la UE, 2007 577
III-32. Evolución de la afiliación en alta a la Seguridad Social 588
III-33. Afiliados en alta laboral al Régimen general y al RETA, por ramas de actividad 591
III-34. Evolución de la afiliación de trabajadores extranjeros 592
III-35. Pensiones contributivas según régimen en 2009 598
III-36. Evolución de las altas y bajas de las pensiones, en número y cuantía, 2000-2009 599
III-37. Gasto y beneficiarios de los complementos a mínimos 602
III-38. Distribución de las pensiones de jubilación y viudedad en vigor, por grupos de edad, sexo y tramos de cuantía, en 2009 606
III-39. Evolución del peso de las jubilaciones anticipadas dentro de las nuevas altas en jubilación, 2002-2009 609
III-40. Grados y niveles de dependencia 621
III-41. Prestaciones reconocidas 624
III-42. Perfil de los beneficiarios 625
III-43. Beneficiarios de prestaciones por desempleo, 1990-2009 627
III-44. Beneficiarios de prestaciones por desempleo 2009 628
III-45. Viviendas familiares cuya persona de referencia está en paro, según perciba o no ingresos, pensiones, prestaciones o subsidios 638

III-46. Peso de los hogares cuya persona de referencia está en paro y sin ingresos ni prestaciones y de aquellos en que ningún miembro percibe ingresos y prestaciones 639
III-47. Efecto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza..... 645
III-48. Riesgo de aumento de la pobreza..... 645
III-49. Tasas de paro en hogares..... 646
III-50. Población desempleada por tiempo de búsqueda de empleo..... 647
III-51. Tasa de riesgo de pobreza relativa por situaciones profesionales más frecuentes, 2005-2008..... 647
III-52. Tasa de riesgo de pobreza por grupos de edad..... 648
III-53. Evolución de la tasa de riesgo de pobreza por sexo y edad, 2004-2008.... 649
III-54. Tasa de pobreza infantil en Europa, 2008 652
III-55. Indicadores de privación material 653

9 788481 883176

CES

CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA