ECONOMÍA, TRABAJO Y SOCIEDAD

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL

ESPAÑA 2010

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

MEMORIA SOCIOECONÓMICA | 2010

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
Colección Memorias

ECONOMÍA, TRABAJO Y SOCIEDAD
MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL
ESPAÑA 2010

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones
NICES: 620-2011

Colección Memorias
Número 18

La reproducción de esta Memoria está
permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 2011

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España. 2011
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: 978-84-8188-327-5
Depósito legal: M. 26.719-2011

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 2010

Aprobada en la sesión extraordinaria del Pleno del Consejo Económico y Social celebrada el 30 de mayo de 2011

CES
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA

ÍNDICE

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

RESUMEN 1

CAPÍTULO I. PANORAMA ECONÓMICO 63
1. CONTEXTO INTERNACIONAL 65
1.1. Economía internacional 65
1.2. Comercio mundial 74
1.3. Reformas y medidas ante la crisis 79
2. UNIÓN EUROPEA 83
2.1. Panorama institucional 84
2.1.1. Balance de las presidencias del Consejo 87
2.2. Situación económica y previsiones 94
2.3. Política económica 101
2.3.1. Respuestas a la crisis 101
2.3.2. Política monetaria de la zona euro 108
3. ECONOMÍA ESPAÑOLA 118
3.1. Situación económica y perspectivas 118
3.2. Políticas y reformas ante la crisis 126
3.3. Sectores productivos 135
3.3.1. Sector primario 136
3.3.2. Industria y energía 146
3.3.3. Construcción 165
3.3.4. Servicios 172
3.4. Agregados de la demanda 178
3.4.1. Demanda interna 178
3.4.2. Sector exterior 185
3.5. Financiación de la economía 191
3.6. Distribución funcional de la renta 204
3.7. Inflación y precios 212
3.8. Sector público 221
3.8.1. Las cuentas de las Administraciones públicas en 2010 221

3.8.2. Los presupuestos de las Administraciones públicas para 2011 229
3.9. Economía regional 237
CAPÍTULO II. MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES 249
1. MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE EMPLEO 251
1.1. Perspectiva europea: evolución, objetivos y debates 251
1.1.1. El empleo en Europa: balance del periodo 2007-2010 252
1.1.2. La Estrategia Europea de Empleo en el marco de la "UE-2020" 259
1.1.3. Los Programas Nacionales de Reformas en 2010 266
1.2. Mercado de trabajo 269
1.2.1. Panorama del empleo en 2010 280
1.2.2. Las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo 321
1.3. Políticas de empleo 342
1.3.1. Balance del año 342
1.3.2. Gasto en políticas de empleo 362
1.3.3. Políticas y medidas de las comunidades autónomas 369
1.3.4. Retos de las políticas activas de mercado de trabajo 375
2. DIÁLOGO SOCIAL Y RELACIONES LABORALES 382
2.1. Diálogo social 382
2.1.1. Unión Europea 382
2.1.2. España 393
2.2. Reforma del marco normativo del empleo y de las relaciones laborales 405
2.3. Negociación colectiva 411
2.3.1. Contexto y desarrollo de la negociación 411
2.3.2. Salarios y tiempo de trabajo 417
2.3.3. Desarrollos recientes en los contenidos negociales 427
2.4. Conflictos laborales: extensión y solución 441
2.4.1. Huelgas: principales características 441
2.4.2. Solución extrajudicial de conflictos laborales 445
2.5. Tutela judicial y control administrativo 454
2.5.1. La jurisdicción social: principales parámetros 454
2.5.2. La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social: aspectos organizativos y funcionales 455
2.6. Prevención de riesgos laborales 459
2.6.1. Estrategias de actuación y otras iniciativas 459
2.6.2. Evolución de la siniestralidad laboral 471

CAPÍTULO III. CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL 479
INTRODUCCIÓN: EFECTOS DE LA CRISIS EN LAS CONDICIONES DE VIDA Y EN LA PROTECCIÓN SOCIAL 481
1. LA EDUCACIÓN EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO 491
1.1. El sistema educativo español ante las prioridades de las políticas europeas 492
1.2. La educación en España 497
1.2.1. Los niveles educativos anteriores a la universidad 497
1.2.2. El nivel educativo universitario 513
1.3. El aprendizaje permanente: capacitación y adaptación al cambio 520
1.4. Sociedad del conocimiento: retos y desafíos 524
2. VIVIENDA Y COHESIÓN SOCIAL 528
2.1. El acceso a la vivienda 528
2.2. Sostenibilidad de la vivienda y calidad del entorno urbano 549
3. MEDIO AMBIENTE Y SOSTENIBILIDAD 560
3.1. Balance de la situación medioambiental: principales iniciativas 560
3.2. Políticas relacionadas con el cambio climático 573
3.3. Innovación y protección ambiental 580
4. CONSUMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS 586
4.1. Evolución de las pautas de consumo 586
4.2. Protección de los consumidores: seguridad y salubridad de los productos 593
5. SALUD Y SISTEMA SANITARIO 598
5.1. Equidad en salud y en el acceso a los servicios sanitarios 598
5.2. Calidad y sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud 606
6. PROTECCIÓN SOCIAL 617
6.1. Repercusiones de la crisis en la protección social 618
6.2. Principales magnitudes del sistema de Seguridad Social 629
6.3. Las prestaciones del sistema y sus beneficiarios 644
6.3.1. Panorama general de las pensiones en 2010 644
6.3.2. Otras prestaciones del sistema 655
6.4. Iniciativas en materia de Seguridad Social y renovación del Pacto de Toledo 659
6.4.1. Iniciativas de reforma y cambios normativos en materia de Seguridad Social 660
6.4.2. Evaluación y reforma del Pacto de Toledo 664
6.4.3. Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones 672
6.5. La previsión social complementaria 676

6.6. Atención a la dependencia y servicios sociales 684
6.7. Protección por desempleo 691
7. INCLUSIÓN SOCIAL E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES 704
7.1. Pobreza, desigualdad y exclusión social 704
7.2. Políticas de inclusión social e igualdad 716
ÍNDICES 729
ÍNDICE DE CUADROS 731
ÍNDICE DE RECUADROS 739
ÍNDICE DE GRÁFICOS 741

PRESENTACIÓN

Marcos Peña Pinto,
Presidente del Consejo Económico y Social

Un año más cumplo con el grato deber, como Presidente del Consejo Económico y Social de España, de presentar la *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral,* que en cumplimiento de su Ley de Creación, el Consejo elabora anualmente. Son ya con esta dieciocho las Memorias que el CES ha elaborado. Y, como siempre, esta elaboración refleja el consenso de las organizaciones representadas en el CES. No me parece superfluo subrayar esta continuidad en el diagnóstico compartido por los interlocutores sociales y los representantes de la sociedad civil organizada, acerca de la situación socioeconómica y laboral de España. Cuando hablamos de las organizaciones presentes en el CES, estamos hablando de organizaciones legitimadas con una representatividad contrastada objetivamente por procesos electorales e implantación en sus ámbitos correspondientes. Y cuando hablamos de diagnóstico compartido, estamos hablando de que son los protagonistas de la vida social y económica, con el conocimiento de primera mano que proporciona precisamente su implantación social, quienes describen la realidad española.

Esta Memoria es el resultado del trabajo iniciado a finales de 2010, y que concluyó el 17 de mayo de 2011. A lo largo de este periodo se celebraron treinta reuniones de trabajo, presididas por Fernando Valdés (Grupo Tercero, Expertos) y articuladas en torno a tres ponencias a cargo de Miguel González Zamora (Grupo Primero), José Guillermo Zubía (Grupo Segundo), y Esteban Rodríguez Vera (Grupo Tercero, Expertos). El reconocimiento de su trabajo es también el agradecimiento a todos los Consejeros por su compromiso en elaborar esta Memoria.

El esquema de la Memoria es el tradicional, en torno a tres grandes apartados, el panorama económico, el mercado de trabajo y la calidad de vida y protección social. Parece obvia la relación causal entre la situación de la economía y la del mercado de trabajo, y también la relación entre estos elementos socioeconómicos y la situación social más general.

Si comenzamos hablando de la situación económica global en 2010, el dato de un crecimiento medio de la economía del 5 por 100 puede dar la imagen de que la recesión ha quedado atrás. Sin embargo, la distribución regional de este dato global es desigual, particularmente si miramos hacia la Unión Europea y, desafortunadamente, si dentro de la Unión Europea miramos hacia España. En general, la recuperación económica no se ha traducido en creación de empleo. Por tercer año consecutivo crece la

tasa de paro media de las economías avanzadas, y en la Unión Europea, aun desacelerándose, el paro siguió una senda ascendente. A la preocupación por una desigual ecuación crecimiento-empleo hay que añadir los riesgos para el mantenimiento de la recuperación económica: en los países emergentes, el aumento de los precios de las materias primas y del petróleo o las tensiones inflacionistas; en los países avanzados, la debilidad de la demanda interna, muy vinculada al elevado nivel de desempleo, y también el déficit presupuestario, cuya contención, a su vez, puede dificultar la recuperación.

El CES constata un año más las carencias institucionales de la Unión Europea para poder desarrollar las necesarias políticas económicas a escala europea. Y el CES pone de relieve también el riesgo de que las políticas de ajuste fiscal contraigan en el corto plazo la demanda, y esta contracción, añadida a la ya existente en el crédito, supone un serio riesgo para la recuperación económica, especialmente si se mide en términos de empleo. El excesivo énfasis en la mejora de la competitividad a través de la reducción de los costes laborales unitarios puede hacer olvidar la necesidad de incidir en factores determinantes de la productividad como el capital físico, humano, social, organizativo y tecnológico.

En el caso español, el cierre del cuarto trimestre de 2010 con una variación positiva del Producto Interior Bruto supuso que en el conjunto del año se detuviese el retroceso que el PIB experimentó en 2009. En general, cabe decir que ha sido la demanda exterior la protagonista de esta discreta mejoría. Y en este marco general, se observan distintos comportamientos sectoriales. Sectores como los servicios, especialmente el comercio al por mayor o los transportes, determinadas ramas de la industria como la metalurgia o la química o el sector energético (con un apreciable crecimiento de las energías renovables) presentaron tasas de variación positivas, deteniéndose la caída de 2009. Sin embargo, la agricultura y, de nuevo, la construcción experimentaron retrocesos en el valor añadido bruto general. En este último caso, a la baja actividad del sector residencial se sumó la del subsector de obra pública, como consecuencia del recorte de gasto público orientado a la reducción del déficit.

Territorialmente, la caída de la actividad económica de los últimos años se ha traducido en un incremento de la dispersión regional entre los niveles de PIB per cápita. Parece claro que la mayor participación en las economías regionales de sectores tan afectados por la crisis como la construcción ha contribuido a este preocupante retroceso en el proceso de convergencia de rentas regionales que se venía observando en los últimos años.

Ya aludimos antes a la línea observada en el plano internacional de prioridad por la consolidación fiscal. En el caso español, el objetivo es situar el déficit público en el 3 por 100 del PIB en 2013, y en el 2,1 por 100 en 2014. En 2010, el déficit fue del 9,2 por 100 en el conjunto de las Administraciones, lo que supuso ya una reducción respecto de los niveles de 2009. Pero conviene destacar dos datos: el ajuste recayó en su totalidad en la Administración General del Estado, y la disminución de las necesidades de

financiación de las Administraciones públicas se debió en tres cuartas partes al aumento de ingresos y sólo en una cuarta parte a la reducción del gasto público. En todo caso hay que llamar la atención sobre la previsión de un descenso de la inversión en infraestructuras del 40,7 por 100 para 2011. Son todos estos aspectos del marco en el que se va a desarrollar la actividad económica que van a influir decisivamente sobre ella, y que por tanto tendrán que tener muy presentes los responsables políticos, los operadores económicos y los agentes sociales.

Estamos pues ante unos datos que reflejan una débil actividad económica, que se refleja en el consumo. El gasto en consumo de los hogares tuvo una variación positiva en 2010, pero el gasto en el sector público cayó por primera vez desde el inicio de la crisis. Y, más en general, el descenso del consumo de los hogares durante la crisis no se ve compensado por este dato de 2010. Puede hablarse de una estrategia de reducción del gasto en las familias, particularmente respecto de los gastos que requiere el endeudamiento, lo que se relaciona tanto con la precaución de los consumidores como con el endurecimiento de las condiciones impuestas por las entidades financieras. En todo caso, estos datos habría que ponerlos en relación con los cambios en la composición funcional de la renta, con un descenso, por segundo año consecutivo, de la remuneración de los asalariados (el 1,5 por 100, con respecto a 2009), un ligero ascenso del 0,2 por 100, del excedente de explotación, y un importante aumento, del 20,6 por 100, de los impuestos indirectos netos.

No parece necesaria mucha argumentación para relacionar estos datos del consumo con la situación del empleo. 2010 se cerró con una tasa de paro del 20,3 por 100, 1,5 puntos más que 2009, y casi 12 puntos más que al comienzo de la crisis. En los tres últimos años el descenso del empleo ha sido de casi 700.000 personas en media anual, y el aumento del paro en más de 900.000. Este aparente desfase en las cifras se explica porque al contrario que en anteriores crisis, la población activa ha seguido incrementándose, debido a la continuidad en el aumento de actividad femenina que se inició bastante antes de la crisis.

Las mayores pérdidas de empleo se produjeron en 2010 entre los hombres, las personas más jóvenes, los extranjeros y las personas de menor nivel de formación. La relación entre menores posibilidades de desempleo y mayores niveles de formación ya existía antes de la crisis, pero con esta se ha acentuado, y en el caso de los jóvenes esta situación enciende las alarmas del riesgo de hacerse crónica, y por tanto cada vez más difícil de superar.

Otro dato a destacar, porque da idea de la magnitud de la crisis del empleo y de sus efectos en el consumo y en la actividad económica, es el del impacto algo superior de la reducción de empleo en los trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, si tenemos en cuenta que en 2010 el empleo de los asalariados públicos creció, los niveles de caída del empleo de autónomos y asalariados del sector privado tienden a igualarse.

Y, coherentemente con lo que se observó respecto de la distribución sectorial del crecimiento económico, habría que subrayar el crecimiento del empleo, además de en las Administraciones públicas, en el comercio, las actividades de entretenimiento, la educación, los servicios sociales o los consumos intermedios de otras ramas, como el suministro de energía o el transporte.

Tampoco territorialmente el comportamiento del empleo ha sido uniforme, porque aunque la tasa de paro haya aumentado en todas las comunidades, lo ha hecho de forma desigual, y ello ha conducido a que la dispersión regional del desempleo, que ya existía antes de la crisis se haya visto incrementada.

En esta situación, la protección por desempleo ha sido la vertiente de la protección social que ha servido para paliar las consecuencias sociales del desempleo, también con un efecto de reducir su impacto sobre la capacidad de consumo. Y conviene no olvidar que, aun con una tasa de cobertura que se puede considerar elevada, en torno al 78 por 100, en 2010 se produjo un pequeño retroceso en dicha tasa, así como un desplazamiento desde el nivel contributivo al asistencial, cobrando también mayor peso otros dispositivos de protección, como las rentas activas de inserción. Por eso, el CES llama la atención sobre la incidencia de esta situación del empleo en muchos de los ámbitos determinantes de la calidad de vida de los ciudadanos.

Con esta perspectiva, el CES pone énfasis en el incremento en 2010 del porcentaje de población en riesgo de pobreza, que va ampliando la brecha de España con respecto a la media de la Unión Europea, y también sobre el aumento de la desigualdad en la distribución de la renta, con una diferencia de 1 a 6 entre la renta de la población con ingresos más bajos y la de la población con mayores ingresos. Ante esta situación el CES recuerda la necesidad de políticas sociales, y también la de la complementariedad entre las políticas económicas y de empleo y las de protección e inclusión social.

Sin duda que esta situación del empleo ayuda a explicar las orientaciones de las políticas públicas en este terreno y también el comportamiento de los agentes sociales. Con la firma en febrero del Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2010, 2011 y 2012, por CEOE, CPYME, CCOO y UGT se recuperó el diálogo social bipartito con un claro efecto en la orientación centralizada de los incrementos salariales. El incremento salarial medio pactado en los convenios colectivos en 2010, el 2,17 por 100, se situó ligeramente por debajo del pactado el año anterior, prosiguiendo así una senda de moderación salarial. Por otro lado, el incremento salarial efectivo en el conjunto de la economía fue inferior: el 0,69 por 100 según la Contabilidad Nacional de España y el 0,95 por 100 según la Encuesta Trimestral de Coste Laboral. Esta misma tendencia se aprecia examinando la del coste laboral unitario real, que descendió en 2010, en contraste con el incremento de 2009, teniendo que ver este comportamiento fundamentalmente con el crecimiento de la productividad.

El renacer del diálogo social, sin duda, contribuyó a la apertura de un nuevo proceso negociador, en este caso tripartito, con participación del Gobierno, en torno a

cambios en la regulación del mercado de trabajo. En este caso el acuerdo no se alcanzó, y el Gobierno tomó la iniciativa con el Real Decreto-ley 10/2010, posteriormente convertido en Ley con notables cambios en la regulación de la adaptabilidad laboral.

Además de este cambio en el marco institucional del mercado de trabajo, 2010 vivió también un proceso de cambios en las políticas activas de empleo, muy orientadas a los planes de empleo y formación, un campo en el que la concurrencia de acciones de la Administración General del Estado y de las Administraciones autonómicas lleva a que el CES reclame, como en otras ocasiones, mecanismos de evaluación y fórmulas de cooperación institucional.

Y también iniciándose en 2010 y concluyendo en 2011, el diálogo social tuvo un resultado positivo que siguió a la renovación del Pacto de Toledo en sede parlamentaria con el Acuerdo Social y Económico, que incluía el Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones. No hace falta insistir en la importancia de la adaptación de los sistemas de pensiones a fenómenos como el envejecimiento de la población o, más en general, a la evolución de las economías nacionales en el contexto de una economía globalizada. Pero sí conviene insistir en la importancia de haber llegado a cambios en el sistema de pensiones como resultado de consensos sociales y políticos, porque con ellos se expresan la convergencia en torno a la necesidad y la orientación de las reformas de los interlocutores sociales e institucionales. Hay que insistir en ello para ponerlo en valor.

Para completar esta visión general de los contenidos de la Memoria, quisiera destacar dos temas que han sido objeto de especial atención en la actividad del CES en estos últimos tiempos, siendo objeto de informes específicos. Uno es la situación del sistema educativo, y ya hemos aludido al comentar la situación del empleo la clara relación entre empleabilidad y nivel educativo. En la Memoria el CES insiste en la importancia de problemas como el abandono escolar temprano o los bajos rendimientos en áreas instrumentales básicas, y también en la necesidad de aumentar el espacio de la formación profesional y las titulaciones superiores en disciplinas tecnológicas. El segundo tema es la situación del sistema sanitario, un sistema apreciado y bien valorado por los ciudadanos, y al que la estrechez presupuestaria relacionada con la crisis está generando problemas de financiación. Aun siendo conscientes de la dificultad y la complejidad de afrontar estos problemas financieros, el CES llama también la atención sobre los efectos positivos de una mayor cooperación y coordinación institucional en un sistema fuertemente descentralizado como es el sanitario.

Dijimos al principio de esta Presentación que existía una relación causal entre economía, mercado de trabajo y situación social general. Pero esto es compatible con que una lectura más detallada de la Memoria también nos muestre interrelaciones en todas las direcciones. El crecimiento económico influye en el empleo, pero también la situación del empleo influye en la capacidad de consumo, y en definitiva en la demanda que mueve la actividad empresarial. La actividad económica y el empleo influyen en la

situación de los sistemas de protección social, pero el efecto redistributivo de estos también influye en la demanda que estimula la economía. La formación y el sistema educativo influyen en el empleo, pero también la situación del empleo influye en la permanencia en el sistema educativo. El ajuste fiscal necesario para la estabilidad económica que favorece el crecimiento y el empleo también influye en la acción del gasto público necesaria para la reactivación económica. Y cuando examinamos los aspectos socioeconómicos internacionales que incorpora la Memoria, veremos como, junto a la incidencia en el plano nacional de la situación internacional, también hay un efecto de la situación socioeconómica interna en orientaciones adoptadas en el ámbito internacional, particularmente en el caso de la Unión Europea.

Podríamos seguir citando ejemplos, pero lo que me interesaría destacar es la capacidad de obtener conclusiones que se derivan de las técnicas de análisis transversal como las que se aplican en esta Memoria del CES. Y una de estas conclusiones que la Memoria del CES subraya es la de que preservar la cohesión social es una condición indispensable para una recuperación duradera.

Estas son algunas de las reflexiones que a partir de la información contenida en esta Memoria pienso que se pueden hacer. Y creo representar el sentir de todos los Consejeros concluyendo esta Presentación de la Memoria con el deseo de que tenga abundantes lectores y que para ellos la Memoria proporcione elementos para la reflexión.

Marcos Peña Pinto
Presidente del Consejo Económico y Social

RESUMEN

CAPÍTULO 1: PANORAMA ECONÓMICO

1. Contexto internacional

Economía internacional

La economía mundial dejó atrás en 2010 la recesión que había sufrido el año anterior. Su fuerte crecimiento medio, del 5,0 por 100, casi un punto porcentual más de lo esperado, mostró sin embargo resultados muy desiguales entre las distintas regiones económicas mundiales y dentro de ellas.

Así, las economías avanzadas crecieron de media un 3,0 por 100, lo que puede considerarse un buen dato, sobre todo si se compara con la caída del 3,4 por 100 que habían experimentado un año antes. Sin embargo, esta recuperación económica no se ha traducido en creación de empleo y, sobre todo, en reducción del desempleo, al incrementarse por tercer año consecutivo la tasa de paro media de los países de las economías avanzadas.

Las economías emergentes, por su parte, crecieron un 7,3 por 100, frente al incremento del 2,7 por 100 registrado el año anterior. En efecto, las economías emergentes se están convirtiendo cada vez más en los motores de crecimiento de la economía mundial, sobre todo el grupo formado por Brasil, China e India.

El año 2010 también vino marcado por las divergentes políticas económicas implementadas por los países para hacer frente a la salida de la crisis, por las tensiones en los mercados de deuda en algunas economías europeas y por la presión al alza registrada en el precio de las materias primas y del petróleo que no se tradujo en tensiones inflacionistas hasta el segundo semestre del año.

Las perspectivas de los principales organismos económicos internacionales mantienen que la recuperación manifestada en 2010 por la economía mundial va a seguir previsiblemente produciéndose en 2011 y 2012, aunque a un ritmo ligeramente menor. Igualmente, la divergencia en el grado de recuperación de las distintas economías va a seguir produciéndose; e incluso dentro de las economías avanzadas el ritmo de salida de la crisis también diferirá.

No obstante, los riesgos para el mantenimiento de la recuperación económica mundial persisten, destacando entre ellos, en los países emergentes, que sigan aumentando los precios de las materias primas y del petróleo, persistan las tensiones inflacionistas y las consecuencias de los cambios políticos y conflictos sociales

en África del Norte y Oriente Medio; y, en los países avanzados, la debilidad de la demanda interna, el elevado nivel de desempleo, el déficit de las Administraciones públicas, el incremento de la deuda pública, la continuación de los problemas financieros en la eurozona y el impacto del terremoto de Japón.

El impulso de la economía mundial vendrá determinado en gran medida por las políticas económicas que decidan o puedan poner en marcha los países. Las medidas tomadas en 2010 por los distintos países para salir de la crisis no fueron homogéneas, aunque predominaron las que apostaron por el abandono de las políticas de impulso presupuestario para sostener la demanda que, de forma generalizada, se habían implementado desde finales de 2008. Ante una situación de frágil y desigual recuperación de la economía mundial, el G-20 parece haber optado por el abandono de las medidas de expansión para pasar a adoptar una política de austeridad que puede en el corto plazo dificultar dicha recuperación.

A grandes rasgos, en las economías emergentes el mencionado resurgimiento de la inflación llevará a un endurecimiento de la política monetaria, y en las economías avanzadas la elección de enfrentarse a uno u otro de los condicionantes expresados más arriba llevarán a respuestas diferentes, de expansión o de austeridad, tal y como ya sucedió en 2010.

Comercio mundial

El comercio mundial de bienes y servicios en términos reales registró el mayor crecimiento de las últimas décadas. El Fondo Monetario Internacional (FMI) cifró este aumento en el 12,4 por 100, frente a la caída del 10,9 por 100 registrada en 2009. Estas cifras más que duplican el crecimiento del producto mundial en 2010; pero el año anterior ocurrió lo contrario, al registrarse una caída del comercio muy superior a la registrada por el Producto Interior Bruto (PIB) mundial.

En 2010, las exportaciones en volumen crecieron más en los países en desarrollo que en los desarrollados, con una distribución desigual de su crecimiento, tal y como ocurrió con los distintos ritmos de crecimiento de la producción por áreas geográficas.

Los desequilibrios comerciales de la mayoría de las economías se intensificaron en 2010 respecto a 2009, pero la diferencia entre exportaciones e importaciones fue menor que la que existía antes del inicio de la crisis. Un reflejo de dichos desequilibrios fue la "guerra de divisas" que se desató entre algunos países para depreciar su moneda y frenar sus importaciones e impulsar unilateralmente sus exportaciones.

Por lo que se refiere al sistema multilateral de comercio, un año más la Ronda de Doha iniciada en 2001 no pudo concluir en 2010. La nueva fecha es ahora 2011, pero los avances hasta el mes de mayo no animan al optimismo, al constatarse todavía importantes divergencias, sobre todo en el ámbito del acceso a los mercados para los productos industriales, con evidentes diferencias de opinión sobre el nivel de ambición que representan los recortes de los aranceles industriales. Además, según la Organización Mundial del Comercio (OMC), el elevado desempleo en las economías desarrolladas y las estrictas

medidas de austeridad en Europa seguirán alimentando las presiones proteccionistas, por lo que aconseja mantenerse vigilantes y resistirse a dichas presiones.

2. Unión Europea

Panorama institucional

En 2010, el panorama institucional de la Unión Europea estuvo marcado, un año más, por la adversa situación económica y financiera por la que atraviesa la Unión en su conjunto, sobre todo la zona euro, desde finales de 2007. Este panorama se enmarcó también en un contexto de renovación en las políticas, que a priori podía facilitar la adopción de decisiones dirigidas a superar la crisis.

En este contexto, la Comisión, en mayo de 2010, hizo pública una Comunicación que contenía una serie de propuestas, legislativas entre otras, para intentar avanzar en la consolidación de la gobernanza económica de la Unión Europea, que influiría en el devenir del panorama institucional comunitario durante 2010.

El balance del primer año de vigencia del Tratado de Lisboa no ha resultado, con carácter general, satisfactorio. La crisis ha dejado en evidencia las numerosas carencias de dicho Tratado, ya que se ha podido constatar durante 2010 que este adolecía de instrumentos suficientes para afrontar con urgencia los múltiples desafíos que la Unión Europea tiene sobre la mesa para los próximos años, sobre todo en el ámbito económico y financiero.

Durante 2010, la presidencia del Consejo de la Unión Europea fue ostentada por España en el primer semestre y por Bélgica en el segundo. Afianzar la recuperación económica en Europa fue un objetivo compartido por ambas presidencias. Sin embargo, la presidencia española, en concreto, no pudo cumplir todos los numerosos y ambiciosos objetivos o retos que se había marcado. El 1 de enero de 2011 comenzó la primera presidencia semestral húngara del Consejo de la Unión Europea, la cual fijó su foco de atención también en la estabilización y recuperación de la economía europea.

Situación económica y previsiones

La Unión Europea mostró signos de recuperación en el primer semestre de 2010, recuperación que, no obstante, se ralentizó en la segunda parte del año. La tasa de crecimiento del PIB para el conjunto del año se situó en el 1,8 por 100, crecimiento que se apoyó principalmente en la producción industrial y las exportaciones, favorecidas además por la depreciación del tipo de cambio del euro en el conjunto del año. A pesar de la retirada de muchas medidas de estímulo, el gasto público todavía fue importante, lo que hizo que el gasto total se mantuviese en niveles estables, dado que el gasto privado continuó siendo débil. Sin embargo, el ritmo de crecimiento en los distintos Estados miembros fue muy desigual, pudiéndose hablar de distintas velocidades en la recuperación del crecimiento.

El hecho más característico en términos políticos y económicos durante 2010 en la Unión Europea, y especialmente en la Unión Económica y Monetaria (UEM), tuvo

Crisis de la deuda soberana

lugar con la crisis de la deuda soberana. El impacto sobre las finanzas públicas de la crisis había provocado un rápido aumento de la ratio de deuda de las administraciones públicas sobre el PIB en casi todos los Estados miembros, que derivó en una elevada incertidumbre sobre la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas de algunos Estados miembros. Esta incertidumbre se tradujo en tensiones e inestabilidad en los mercados de deuda pública, que rápidamente contagiaron al resto de mercados y, finalmente, al conjunto del sistema financiero del área.

Durante 2010, esta situación afectó a dos Estados miembros de la zona euro, Grecia en primavera e Irlanda en otoño, y aunque se pusieron en marcha mecanismos de rescate y se adoptaron distintos paquetes de ajuste, los mercados reflejaron de forma continua riesgos de contagio a otros Estados miembros de la UEM a través de las primas de riesgo y de los diferenciales de rentabilidad de su deuda soberana.

Esta crisis puso en evidencia que era necesario un mayor compromiso de algunos Estados miembros con la sostenibilidad de las finanzas públicas, y sobre todo que la Unión Europea tenía que dar una respuesta sistémica a la crisis de deuda que afectaba a la zona euro alcanzando acuerdos para poner en marcha distintos mecanismos de apoyo financiero. Inicialmente se alcanzó un acuerdo en mayo para crear el Mecanismo europeo de estabilidad financiera, cuya vigencia se limitaba a 2013 y, finalmente, tras un acuerdo del Consejo Europeo en diciembre, otro con carácter permanente, denominado Mecanismo europeo de estabilidad (MEDE).

En marzo de 2011, un nuevo episodio de esta crisis de deuda ha terminado afectando a Portugal, obligando a recurrir nuevamente al mecanismo de rescate.

La crisis de la deuda griega en mayo de 2010 puso de manifiesto las debilidades de la zona euro y evidenció la necesidad de avanzar en la integración económica del área, articulando herramientas de política económica en el nivel federal de la suficiente entidad como para desempeñar un papel destacado en el terreno de la estabilización económica y financiera, la cohesión territorial y el impulso del crecimiento económico.

Respuestas a la crisis

En el plano de las decisiones de emergencia, se creó un dispositivo financiero de "rescate", la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF), con la idea de proporcionar préstamos a los Estados con dificultades para financiarse en los mercados, hasta el momento Grecia, Irlanda y Portugal, a tipos de interés relativamente altos y condicionados tanto a la ejecución de planes severísimos de ajuste presupuestario, basados en el aumento de los impuestos y en el recorte del gasto público, como a la aprobación de reformas estructurales de gran calado, entre las que se incluyen la rebaja del nivel de protección del sistema de pensiones, la privatización de servicios públicos, la desregulación de mercados de bienes y servicios, la desregulación del mercado laboral y la limitación del sistema de protección por desempleo, incluyendo sanciones que incentiven la formación o la búsqueda de empleo.

En paralelo a las decisiones de urgencia, a lo largo de 2010 se decidió dar un notable impulso al fortalecimiento a largo plazo de la política económica en el nivel de la Unión, imprimiendo a la misma, como resultado de la presión política de los países acreedores netos, singularmente de Alemania, un sesgo radicalmente contrario al que había prevalecido desde el inicio de la crisis, de tal modo que de la expansión fiscal coordinada se pasó en la segunda mitad del año a la contracción fiscal generalizada.

Esta orientación económica de oferta se fue plasmando en las diferentes decisiones europeas adoptadas en la segunda mitad del año y a comienzos de 2011, que incluyen, en primer lugar, la instauración del *semestre europeo,* un proceso anual, previo al debate y aprobación de los presupuestos públicos nacionales, de análisis, evaluación y generación de orientaciones y directrices europeas en relación con la política económica proyectada por los distintos Estados. En segundo lugar, la Comisión Europea formuló seis propuestas legislativas dirigidas a reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento para ampliar el alcance y forzar el ritmo de los planes nacionales de ajuste fiscal, y a introduir un nuevo marco de vigilancia macroeconómica para identificar y corregir los desequilibrios macrofinancieros de los Estados. Adicionalmente, ya entrado 2011, en el seno de la zona euro se ha suscrito el denominado *Pacto por el euro plus*, que pretende dar un paso más en la línea de generalizar en la UEM la política económica de ajuste fiscal y estructural, y, asimismo, se ha avanzado en el diseño del mencionado Mecanismo europeo de estabilidad de carácter permanente.

Es previsible que las políticas económicas generalizadas de ajuste fiscal tengan un efecto contractivo en el corto plazo sobre la demanda agregada, añadido al originado por la contracción del crédito, que retrase la recuperación económica e impida la creación de empleo en buena parte de los países europeos, incluyendo España, un efecto que la reciente decisión del Banco Central Europeo (BCE) de subir los tipos de interés no hace sino reforzar. Por otro lado, la nueva orientación pone un énfasis excesivo en la mejora de la competitividad-precio de las exportaciones a través de la reducción de los costes laborales unitarios, cuando debería incidirse en mayor medida en la competitividad estructural y en los factores determinantes de la productividad y la eficiencia económica, potenciando la inversión en capital físico, humano, social, organizativo y tecnológico, lo que permitiría el aumento tanto de las rentas salariales como de los beneficios empresariales. Además, se aprecia una falta de coherencia entre las nuevas propuestas de gobernanza económica y las metas de la Estrategia Europa 2020. Lograr un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo requiere de un sector público económicamente fuerte y eficaz, capaz de realizar las inversiones necesarias y de articular las políticas fiscales que sean precisas sin menoscabo de los derechos sociales, lo que debería lograr un equilibrio virtuoso entre los objetivos de consolidación fiscal y de recuperación de la actividad económica y el empleo sobre bases productivas sostenibles a medio plazo. Por último, sería conveniente que las decisiones que se

tomen en el nivel europeo respeten al máximo la autonomía de interlocución de los agentes sociales en materia laboral.

Desde el inicio de la crisis financiera, los bancos centrales en todo el mundo han implantado numerosas medidas de política monetaria, más o menos convencionales, enmarcadas en el conjunto de respuestas a la crisis adoptadas a nivel institucional, lo que ha supuesto un enorme reto, replanteando el papel que debe desempeñar la política monetaria en relación al conjunto de instrumentos de política macroeconómica.

Política monetaria de la zona euro

Por su parte, el BCE también se había visto obligado a poner en marcha distintas medidas de respuesta en el ámbito monetario. Aunque a finales de 2009 ya había señalado que la situación en los mercados financieros se estaba normalizando y que, por tanto, durante los primeros meses de 2010 se iniciaría la retirada de algunas de las medidas adoptadas, la incertidumbre sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas y las tensiones en los mercados de deuda pública de la zona euro obligó a reintroducir algunas de estas medidas poniendo, además, en marcha un nuevo Programa para los Mercados de Valores, según el cual, el Eurosistema podría realizar intervenciones en los mercados secundarios de deuda pública y privada de la zona del euro para garantizar la profundidad y la liquidez en segmentos del mercado con un comportamiento disfuncional.

Durante el resto del año y los primeros meses de 2011, y dado que las tensiones en los mercados de deuda continuaban, el BCE mantuvo la misma orientación para la política monetaria, resultando más acomodaticia en respuesta a las circunstancias económicas. Sin embargo, en abril de 2011 el BCE decidió cambiar estar orientación, endureciendo la política monetaria con una subida de un cuarto de punto del tipo de interés de referencia hasta el 1,25 por 100, después de haberlo mantenido durante casi dos años en el 1,0 por 100. Si bien esta subida respondía, según el BCE, a que existían riesgos inflacionistas al alza y era necesario mantener ancladas las perspectivas de inflación con el objetivo de la estabilidad de precios a medio plazo —la tasa de variación interanual del índice armonizado de precios al consumo para la zona euro en marzo de 2011 se situó en el 2,7 por 100, cinco décimas más que a final de 2010 y casi dos puntos más que a finales de 2009—, esta subida puede dificultar aún más la recuperación económica, especialmente en los países de la zona euro cuyo ritmo de crecimiento es aún débil.

A pesar de la abundancia de liquidez derivada de las medidas de política monetaria adoptadas, los mercados monetarios se vieron afectados por la incertidumbre generada por la crisis de la deuda soberana. Los tipos de interés a corto plazo se situaron por debajo o en torno al 1,0 por 100 en los plazos más cortos, alcanzando el euribor a un año en diciembre el 1,53 por 100, dos décimas más que a finales de 2009. Los últimos datos disponibles, para mayo de 2011, mostraban un rápido incremento, situándolo en el 2,14 por 100.

Los mercados de renta fija también registraron una fuerte inestabilidad a lo largo del año, que alcanzó niveles máximos en mayo con la crisis de la deuda griega y desde finales del verano con las tensiones en los mercados de deuda pública irlandesa y portuguesa. Con ello, los diferenciales de rentabilidad respecto de la deuda alemana en algunos Estados miembros se dispararon hasta los 800 puntos básicos en Grecia, los 500 de Irlanda y los 400 de Portugal.

Del mismo modo, los mercados de divisas y, en particular, la evolución del tipo de cambio del euro no fueron ajenos a la inestabilidad en los mercados financieros del área, lo que unido a la pérdida de confianza por parte de los inversores en la zona euro se tradujo en una depreciación del euro frente al dólar para el conjunto del año del 8,6 por 100, alcanzando un tipo de cambio del 1,32 dólares por euro en diciembre. En media anual, se produjo una depreciación del 4,8 por 100 frente al año anterior. Sin embargo, en los primeros meses de 2011, se ha corregido esta evolución, con una fuerte apreciación del euro, que ha alcanzado en los cuatro primeros meses del año los niveles máximos de 2009.

3. Economía española

Panorama general y perspectivas

Tras el fuerte ajuste registrado por la economía española en 2009, el PIB atenuó el retroceso hasta situarse en el –0,1 por 100 gracias a que el cuarto trimestre de 2010 se cerró con una tasa de variación positiva, como consecuencia de la evolución favorable del sector exterior, especialmente de las exportaciones, y de una atenuación en el deterioro de la demanda interna.

No obstante, la actividad se mantuvo débil y siguió estando determinada por el proceso de corrección de los desequilibrios macroeconómicos acumulados durante la fase alcista del ciclo, concretamente el desapalancamiento del sector privado, el redimensionamiento del sector de la construcción y la reducción del déficit exterior. Además, este proceso y, en términos generales, la recuperación de la actividad económica, se vieron condicionados por las turbulencias financieras ocasionadas en el ámbito de la Unión Europea como consecuencia de los episodios de crisis soberana, que desembocaron en un elevado nivel de incertidumbre y desconfianza de los mercados sobre la capacidad de la economía española para hacer frente a sus necesidades de financiación, aumentando las primas de riesgo.

En este contexto, el Gobierno dio un giro a su política económica a mediados de 2010, adoptando una serie de medidas de consolidación fiscal tendentes a alcanzar el compromiso asumido en el Programa de Estabilidad y Crecimiento de reducir el déficit público hasta el 3,0 por 100 del PIB en 2013; actuaciones que, sin embargo, supusieron un freno a la recuperación de la demanda interna y a la generación de empleo. En paralelo, se aceleró el proceso de avance y consolidación de reformas estructurales, en ámbitos como el sector financiero, el mercado de trabajo o el sistema de pensiones públicas.

Las previsiones sobre la evolución de la economía española en 2011 apuntan a una paulatina y moderada recuperación de la actividad, sustentada en una ligera mejoría de la demanda interna y, muy especialmente, en la fortaleza de las exportaciones españolas. No obstante, las previsiones se encuentran sujetas a un elevado nivel de incertidumbre, que responde fundamentalmente a posibles riesgos a la baja sobre la actividad derivados, de un lado, de la evolución alcista del precio de la energía y de otras materias primas, ante la persistencia de las tensiones geopolíticas en Oriente Medio y en el Norte de África, y de otro, de la inestabilidad de los mercados de deuda soberana en el ámbito de la Unión Europea.

Medidas ante la crisis

La estrategia del Gobierno de salida de la crisis se ha traducido en el mencionado objetivo de consolidación fiscal, que supone situar el déficit público en el 3,0 por 100 del PIB en 2013 y en el 2,1 por 100 en 2014 mediante la reducción del gasto público, y en la implementación de una serie de reformas estructurales en ámbitos como el mercado de trabajo, el sistema público de pensiones y el sector financiero. Las diversas medidas de reforma en el ámbito del sector financiero son las que a continuación se exponen de forma resumida.

Las entidades de crédito españolas se han visto sometidas, desde el estallido de la crisis económica, a una coyuntura adversa que, unida a algunos factores estructurales, determinaron en 2010 la necesidad de un proceso de reestructuración intensa. Con la crisis, las cajas se enfrentaron a un fuerte deterioro del activo de sus balances, concentrado en créditos destinados a la inversión inmobiliaria, o una mayor exposición a la morosidad.

De esta forma, se aprobó el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros, por el que se modificaron aspectos del régimen jurídico de estas entidades a fin de profesionalizar su administración y acercar las cajas a fórmulas organizativas que posibilitasen el acceso a los mercados de capital básico. A pesar de todo ello, el estallido de la crisis de solvencia en algunos países de la zona euro reavivó la desconfianza de los mercados, puso en duda los resultados de las pruebas de estrés impulsadas por el BCE y colocó en la primera línea de riesgo a las economías que compartían la experiencia de grandes expansiones inmobiliarias. En este contexto la reorganización de las cajas de ahorros se aceleró, hasta dar como fruto el Real Decreto-ley 2/2011 para el reforzamiento del sistema financiero.

En esta segunda fase del proceso hubo un nuevo esfuerzo de transparencia por parte de las cajas. Según los datos no auditados de diciembre de 2010, las cajas de ahorro ofrecían una exposición total a activos dudosos de 217 mil millones de euros. De estos, la parte que entrañaba un riesgo potencial ascendía a 100 mil millones, el 46 por 100 del total.

Una vez satisfecho el compromiso con la transparencia de las entidades, los esfuerzos se volcaron hacia la garantía de la solvencia. Para ello, se decidió exigir un elevado

porcentaje de capital de calidad sobre el total del activo en el balance de las entidades de crédito, estableciendo una ratio mínima de *tier 1* del 8 por 100 sobre el total de activos ponderados por riesgo presentes en el balance de las entidades a 31 de diciembre de 2010[1]. El porcentaje se elevaba hasta el 10 por 100 para aquellas entidades que no hubiesen logrado colocar títulos representativos de su capital social o derechos de voto de terceros por al menos un 20 por 100 y que, además, tuviesen una ratio de financiación mayorista superior al 20 por 100. Estos nuevos requerimientos entraron en vigor el 10 de marzo de 2011; en aquel momento, de un total de 114 entidades, 12 no cumplían con los requisitos impuestos (8 de ellas, cajas de ahorros).

El proceso de reestructuración ha producido un cambio profundo en la fisonomía de las entidades de crédito en España. Así, las cajas de ahorros han experimentado una concentración intensa, al pasar de 45 entidades o grupos a 17 mediante siete procesos de fusión o adquisición y cinco sistemas institucionales de protección. Como resultado, el tamaño medio (activos totales medios por entidad) ha crecido desde los 29 mil millones de euros a los 76 mil, mientras que la reducción de la capacidad instalada, proceso todavía no concluido, producirá un fuerte adelgazamiento de la red de oficinas, entre un 10 y un 25 por 100 menos, así como de los empleos, entre un 12 y un 18 por 100.

Sectores productivos

El comportamiento sectorial de la economía española fue dual. Por un lado, los servicios, la energía y, muy especialmente, la industria presentaron tasas de variación positivas que detuvieron las caídas de 2009. En cambio, la agricultura y, de nuevo, la construcción experimentaron retrocesos en el valor añadido bruto generado (VAB).

El VAB de las ramas agraria, ganadera y pesquera disminuyó una media del 1,3 por 100 en 2010, mientras que el empleo medido en puestos de trabajo equivalente a tiempo completo ascendió un 1,3 por 100, cortándose la tendencia negativa de años anteriores.

Dentro de la rama agraria, algunas de las cuestiones que han sido sometidas a un mayor debate han sido la Política Agraria Común (PAC) 2014-2020, así como las medidas a tomar para fortalecer la cadena alimentaria y el sector lácteo. En relación al sector pesquero, destacó la reapertura del caladero del Golfo de Vizcaya para la pesca de anchoa, al igual que la entrada en vigor del Reglamento de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común. En cuanto a la acuicultura, las distintas administraciones coinciden en que son necesarias la simplificación y armonización administrativa y legislativa, la búsqueda de nuevas localizaciones y el acercamiento del sector a la sociedad.

El sector industrial fue la rama de producción que, después de la energía, resistió mejor el contexto recesivo de la economía española en 2010, al registrar un crecimiento

1. El *tier* 1 es una medida indicativa de la solvencia de las entidades que mide el porcentaje de capital principal (*o core capital;* suma de capital básico más reservas) más participaciones preferentes sobre el total de activos ponderados por riesgo del balance.

medio del 0,8 por 100. Sin embargo, el perfil trimestral de la actividad en el sector fue diverso, de forma que, tras una disminución del producto de media en los tres primeros meses del año del 2,0 por 100, se pasó a un significativo aumento del 2,5 por 100 ya en el segundo trimestre. En la segunda mitad del año se moderaron esas tasas de crecimiento, entre otros motivos por la retirada progresiva de algunas ayudas públicas a ciertas ramas de la industria, así como por el aumento del tipo impositivo en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) en el mes de julio.

Por destino económico de los bienes producidos, destacó especialmente la notable mejora producida en los bienes intermedios, que remontaron los fuertes descensos del año anterior, así como la recuperación de los bienes de consumo no duraderos. Por ramas de producción, debe señalarse que la mayoría de subsectores mejoraron sus registros con respecto a 2009, excepción hecha de las clasificaciones de bebidas —la única que cayó aún más profundamente que el año anterior—, tabaco, confección, madera, coquerías, otros minerales no metálicos, productos metálicos, maquinaria, otro material de transporte, muebles y reparación e instalación de maquinaria. Entre las ramas protagonistas de la recuperación con crecimientos significativos, se encuentran los vehículos de motor, la metalurgia, los productos químicos y farmacéuticos, así como la rama de informática, electrónica y óptica. También destacó significativamente la recuperación, importante a tenor de la caída experimentada en 2009, de ramas de bienes de consumo como el textil, cuero y calzado o el papel.

La importancia del sector industrial se vio reflejada en la aprobación, en diciembre de 2010, del Plan Integral de Política Industrial (PIN) 2020. El Plan entronca con las actuaciones sectoriales de la Estrategia de Economía Sostenible y nace de la voluntad de devolver al sector industrial su papel como motor en el crecimiento económico del país.

En el sector de la automoción, la matriculación de turismos en 2010 experimentó un ligero repunte con respecto a 2009, aumentando un 3,1 por 100 a lo largo del año. Esta cifra modesta responde a la endeblez del consumo privado, que todavía no ha respondido a los signos de reanimación de la actividad económica. De hecho, las matriculaciones tan solo se están recuperando del desplome de los años anteriores y todavía se sitúan en cifras de 1996.

No obstante, la parte positiva del balance del sector en 2010 se debió en buena parte a los estímulos públicos aplicados en el sector. De hecho, los vaivenes trimestrales experimentados demostraron la sensibilidad del sector a este tipo de ayudas. En 2010, el Ministerio de Industria reeditó las ayudas enmarcadas en el Plan 2000E, con una dotación de 100 millones de euros. El agotamiento de estas ayudas durante la primera mitad del año se unió a los efectos del esperado aumento del tipo impositivo del IVA que se materializó en julio de 2010. De este modo, la anticipación en las compras de vehículos antes de esa fecha se tradujo en un fuerte incremento de las matriculaciones en el mes de junio, del 25,6 por 100 con respecto al mismo periodo del año anterior. Pasado ese efecto, la caída del 24,1 por 100 en el mes de julio con respecto a

2009 anunció la tónica general del segundo semestre, en el que los descensos en las matriculaciones casi neutralizaron los avances de los seis meses anteriores.

Por su parte, la rama de producción energética protagonizó una recuperación significativa en 2010, hasta convertirse en el sector productivo que experimentó un mayor crecimiento del VAB, del 3,0 por 100. Esta cifra constituye en realidad una señal de dinamismo con respecto al mal registro del año anterior, en el que se produjo una caída del 6,4 por 100, antes que un progreso neto.

En 2010 también se produjo un nuevo avance en el uso de energías renovables, que alcanzaron una participación del 13,2 por 100 sobre la energía final total, casi un punto por encima de 2009 y superando netamente el peso medio en la Unión Europea, que en 2008 se situaba en el 10,3 por 100. En el lado negativo, la intensidad energética aumentó un 2,4 por 100, rompiendo con la tendencia descendente mantenida desde 2004.

Por su parte, en 2010 tuvieron un importante protagonismo los aumentos experimentados en las tarifas reguladas de la electricidad, el gas natural y el gas butano. Estos aumentos se debieron, entre otros motivos, a los efectos de la eliminación progresiva del déficit tarifario de las empresas del sector o la propia coyuntura económica, que deprimió los ingresos de las empresas al hacer coincidir la caída de la demanda energética con el encarecimiento de la oferta por la evolución del precio de los combustibles, que actúa como input en la producción de energía eléctrica.

Por otro lado, se produjeron pasos importantes hacia un patrón de demanda energética más eficiente y sostenible, que, en el actual contexto de crisis y encarecimiento energético, se hizo aún más urgente. Por este motivo, en el mes de marzo de 2011 se aprobó un Plan de Medidas Urgentes de Ahorro y Eficiencia Energética, que incidía en las prioridades que ya habían sido planteadas en los Planes de Acción de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España (E4).

El sector de la construcción continuó sufriendo durante 2010 los efectos del ajuste al que se ha visto sometido en los últimos años y que ha adquirido un papel sustancial en la presente crisis económica. De esta forma, a lo largo del año continuó la destrucción de empleo en el sector, a la vez que se alcanzaron mínimos en las cantidades de vivienda nueva iniciada.

Este contexto del sector, en el que el descenso acumulado de la inversión residencial respecto a su nivel máximo alcanzó el 51,8 por 100 a finales de 2010, contrastó radicalmente con las características de la fase expansiva de la construcción en España. En su momento más álgido, en 2006, el sector de la construcción llegó a representar el 12,1 por 100 del PIB, el mayor registro de toda la Unión Europea, que se situaba de media en el 6,2 por 100. El ajuste drástico del mercado provocó que, a causa del tradicional desfase entre oferta y demanda en el sector, aumentara el *stock* de viviendas construída sin vender que, según las estimaciones, representaría cerca del 4,0 por 100 del parque total de viviendas.

Sin embargo, en 2010 aumentaron las compraventas un 6,8 por 100 con respecto a 2009. Destacó en particular el incremento en el mercado de segunda mano, con un 12,4 por 100 más de operaciones que en el año anterior. Con todo, el perfil trimestral de 2010 fue irregular y, en el último cuarto del año, se produjo una recaída en las compraventas. En estos registros positivos tuvieron que ver algunas medidas que, a pesar de su objetivo recaudatorio y su carácter temporal, ayudaron a estabilizar las compraventas de viviendas. Así, la anunciada elevación del tipo impositivo del IVA en el mes de julio de 2010 conllevó, de forma asociada, la aceleración de la compra de viviendas. También se esperaba un efecto similar por la eliminación de la parte estatal en la deducción del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) por compra de vivienda, si bien en este caso los efectos quedaron diluidos a la luz de la debilidad de las transacciones en el último trimestre de 2010 y los primeros meses de 2011.

Asimismo, a la atonía del sector residencial se añadió la del subsector de obra pública, que sufrió las consecuencias de los recortes de recursos públicos destinados a paliar las cifras de déficit. De esta forma, los Presupuestos Generales de 2011 previeron un recorte de la inversión en infraestructuras del 40,7 por 100.

El VAB del sector de servicios registró en 2010 una tasa de crecimiento positivo, del 0,4 por 100, suavizando de esta forma el contexto económico recesivo general de la economía española. Al igual que en 2009, la rama de servicios de no mercado creció más que los servicios de mercado hasta doblar el registro anual (0,8 y 0,4 por 100, respectivamente). En la desagregación de los servicios por sectores y actividades, el índice de cifra de negocios experimentó un incremento medio del 0,9 por 100 durante 2010, lo cual supuso un importante avance con respecto a la caída del 13,7 en 2009. Dentro del moderado incremento global, uno de los grupos más dinámicos fue el de comercio, que aumentó un 0,9 por 100 con respecto al año anterior. Sin embargo, este progreso fue causado por el incremento del comercio al por mayor, que creció mucho más que el comercio al detalle (3,4 y 0,7 por 100, respectivamente). También destaca la estabilización de la partida de transporte y almacenamiento, que significativamente logró una tasa de crecimiento del 2,9 por 100 después del enorme descenso de 2009 (–13,3 por 100).

En cambio, la hostelería se vio arrastrada por la debilidad del consumo privado y continuó con su retroceso respecto a 2009, y la caída fue todavía más profunda en las partidas de servicios a empresas e información y comunicación que, a pesar de contener su retroceso en relación a 2009, continuaron sumidas en un contexto de crisis.

La rama de servicios turísticos experimentó una cierta mejoría en 2010 que, de forma significativa, logró romper con la tendencia descendente de los últimos años y con la enorme caída de 2009. De esta forma, España recibió 52,7 millones de visitantes en 2010, lo que supuso un aumento del 1,0 por 100 con respecto al año anterior. El gasto realizado por los turistas en España ascendió a 48,9 mil millones de euros, lo que representó un aumento del 2,2 por 100 con respecto al año anterior. En cualquier caso,

el turismo no residente constituyó el mayor foco de dinamismo del sector, puesto que la demanda nacional realizó 13,5 millones de viajes en 2010, un 5,5 por 100 menos que en 2009.

Un elemento destacado de la recuperación del turismo fue la contención de los precios y el esfuerzo del sector en recuperar el número de visitantes a costa de menores márgenes de rentabilidad. Estos descensos lograron atraer un mayor número de turistas hacia los segmentos de mayor calidad, ya que en 2010 predominaron entre la demanda extranjera los alojamientos reglados y, entre estos, los de mayor categoría.

Agregados de la demanda

La contribución en términos reales de la demanda exterior al crecimiento del PIB fue positiva por tercer año consecutivo y se situó en 1,1 puntos porcentuales; y la necesidad de financiación exterior de la economía española se redujo y se situó en el 3,9 por 100 del PIB. La demanda interna, por su parte, detrajo 1,2 puntos porcentuales al PIB, 5,2 puntos menos que en 2009.

En relación a la demanda interna cabe destacar que continuó con su senda decreciente iniciada en 2007, a causa del final del ciclo expansivo de la economía española así como del impacto de la crisis económica y financiera internacional.

En lo referente al gasto en consumo final, este tuvo un comportamiento positivo, ya que pasó de una variación anual del –2,3 por 100 en 2009, a una del 0,7 por 100 en 2010, a lo que contribuyó el efecto del consumo anticipado derivado de la subida del IVA que entró en vigor el 1 de julio de 2010. Dentro de esta partida, el gasto en consumo de los hogares y el de las instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (ISFLSH) remontó parcialmente, llegando a lograr una tasa de variación positiva, mientras que el gasto en el sector público cayó por primera vez desde el inicio de la crisis a causa de las políticas de austeridad llevadas a cabo en el último año.

Por su parte, la inversión medida por la formación bruta de capital fijo continuó en 2010 con la tendencia negativa iniciada a raíz de la crisis. Si bien el decrecimiento se ralentizó con respecto al año anterior, sigue existiendo una importante brecha con respecto a los datos de 2007. Entre sus componentes destacaron por un lado los bienes de equipo, cuya variación interanual se incrementó en 26,6 puntos porcentuales en el último año, mientras que las cifras relativas a la inversión en construcción apenas reflejaron variación alguna en relación a los años 2008 y 2009, pues el drástico ajuste en el mercado inmobiliario ha ocasionado estos años retrocesos de en torno al 10 por 100 interanual.

Por tercer año consecutivo el sector exterior fue el motor del crecimiento de la economía española por el lado de la demanda.

En términos nominales de balanza de pagos, el déficit corriente se corrigió en un 18,2 por 100, lo que se explica sobre todo por la fuerte disminución del saldo negativo de la balanza de rentas y en menor medida por la reducción del déficit de transferencias, el

aumento del superávit de servicios y el ligero incremento del déficit comercial. La balanza de capital, por su parte, aumentó su superávit en gran medida.

Como consecuencia, el endeudamiento neto de la economía española, es decir la necesidad de financiación exterior de la economía española medida por el saldo conjunto de las balanzas por cuenta corriente y de capital, se redujo en 2010 en un 24,1 por 100, pasando a representar el 3,9 por 100 del PIB, cuando en los primeros meses de 2008 llegó a alcanzar el 10,0 por 100, la cifra más elevada de los países desarrollados tras la de Grecia.

Tras dos años de fuertes correcciones del déficit comercial de mercancías, en 2010, y como reflejo del inicio de la recuperación o menor deterioro de la economía española, se volvió a registrar un ligero incremento del mismo. En términos de aduanas, lo más destacable fue que los precios de los productos energéticos importados tuvieron una influencia decisiva en el deterioro nominal del saldo comercial. De no haber sido por dicho incremento del déficit comercial energético, el déficit comercial total de mercancías incluso se habría reducido un 8,9 por 100, y habría supuesto tan sólo el 1,7 por 100 del PIB.

Todos los sectores registraron unos avances en sus exportaciones, muy alejados de las caídas de dos dígitos registradas el año anterior. Al igual que en el caso de las exportaciones, las importaciones de todos los sectores registraron aumentos en 2010, debido a la recuperación, todavía ligera, del gasto en consumo final de los hogares y de la inversión en bienes de equipo. Así, a grandes rasgos, destacó la recuperación de la tasa de cobertura de la casi totalidad de los grandes sectores, salvo la de bienes de consumo duradero y la de manufacturas de consumo.

En cuanto a la distribución del comercio exterior por zonas geográficas, durante 2010, las ventas a la Unión Europea, que representaron el 67,7 por 100 del total, crecieron un 15,4 por 100, mientras que las exportaciones al resto de destinos lo hicieron en mayor medida, un 21,9 por 100. De esta forma se confirma la tendencia iniciada en 2004 a verse reducido el peso de la Unión Europea en las ventas exteriores en detrimento de otras áreas extracomunitarias.

La capacidad competitiva de la economía española en términos de precios mejoró en 2010, lo que se tradujo en una mayor demanda externa de bienes y servicios. Así, los índices de tendencia de la competitividad (ITC) indicaron una mejoría de esta frente al resto de Estados miembros de la Unión Europea y frente a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Financiación de la economía

El mencionado desequilibrio exterior de la economía española continuó corrigiéndose por segundo año consecutivo en un escenario de escaso o nulo crecimiento económico. Pero a pesar de la mencionada fuerte reducción de la necesidad de financiación exterior de la economía española, esta mostró dificultades para su financiación, no por el incremento del coste, sino por los problemas en los mercados

crediticios que siguieron trasladándose en 2010 a la dificultad de obtención de créditos tanto para las economías domésticas como para las empresas.

La necesidad de financiación fue cubierta sobre todo por las inversiones en cartera, que generaron entradas netas, aunque inferiores en un 35,8 por 100 a las del año anterior. Las inversiones directas, por su parte, registraron ligeras entradas netas frente a las salidas netas de un año antes. Tanto las inversiones directas extranjeras en España como las inversiones directas de España en el exterior superaron en más del doble las realizadas en 2009.

Desde el inicio de la crisis en 2007, y salvo en 2009, la inversión extranjera directa en España ha registrado unos volúmenes y aumentos muy considerables. Bien es cierto que en 2010 la inversión en Entidades de Tenencia de Valores Extranjeros (ETVE), con escasa participación en la actividad y en el empleo, fue la que más creció, pero la inversión productiva, aunque cayó ligeramente, mostró signos de recuperación tras la aguda caída de 2009.

La dinámica de ajuste de la necesidad de financiación exterior de la economía española fue distinta en los diversos sectores institucionales; particularmente, el comportamiento del sector privado no financiero y de las administraciones públicas tuvo un signo opuesto.

En el sector privado no financiero, la incertidumbre ante las perspectivas de recuperación de la economía y, en el caso de los hogares, el fuerte aumento de la desocupación o la liquidez limitada de la cartera de activos, básicamente concentrada en la inversión de tipo inmobiliario, causaron un rápido aumento del ahorro por motivo de precaución. No obstante, en 2010 se asistió a la suavización de este comportamiento, de forma que el ahorro en hogares e ISFLSH disminuyó casi 5 puntos porcentuales con respecto a 2009, al tiempo que la inversión continuaba con su aterrizaje ligero. Todo ello resultó en el descenso de la capacidad de financiación, que se situó en el 4,0 por 100 del PIB.

Esta dinámica contrasta radicalmente con el balance financiero de las administraciones públicas. En este caso, el estallido de la crisis supuso el desplome de la tasa de ahorro, alcanzando su punto álgido en 2009, cuando el intenso proceso de 'desahorro', combinado con el ligero repunte de los usos, se tradujo en una necesidad de financiación del 11,1 por 100 del PIB. Desde esta situación, en 2010 se asistió a la contención de esta tendencia, puesto que la moderación del 'desahorro', unida a la disminución de la inversión de las Administraciones públicas, hizo caer la necesidad de financiación en casi 2 puntos porcentuales.

Sin embargo, la estabilización de la posición financiera de los distintos agentes, y de las empresas en particular, no se tradujo en una mayor afluencia del crédito concedido en 2010. De hecho, primó la desconfianza sobre las perspectivas de la recuperación económica, así como sobre el desenlace de la reforma financiera. Como resultado, el crédito concedido prosiguió con la senda descendente de los últimos años hasta alcanzar, por primera vez desde la crisis, una tasa negativa, del –0,7 por 100 en media anual.

Por último, los mercados financieros en 2010 no fueron ajenos al escenario de incertidumbre, incipiente pero frágil recuperación en las economías avanzadas y mínimos avances en el proceso de recuperación de la estabilidad financiera global, que caracterizaron su evolución a lo largo de 2010 con numerosas tensiones, volatilidad constante y caída de las cotizaciones. En España, tanto los mercados de valores como los de renta fija y deuda pública también reflejaron con fuerte volatilidad y descensos de precios la combinación de debilidad económica, déficit fiscal, endeudamiento exterior e incertidumbre sobre la situación real de una parte del sistema bancario. En este contexto, se acentuaron las dificultades de acceso a la financiación bancaria, favoreciendo la búsqueda de financiación en forma de capital y, en consecuencia, el papel de los mercados bursátiles.

La ligera subida del PIB a precios nominales en 2010, del 0,8 por 100, combinada con la reducción de la ocupación, en un 1,3 por 100, produjo cambios en la composición funcional de la renta. De este modo, la remuneración de los asalariados, que comprende todos los pagos en efectivo o en especie efectuados por los empleadores a sus trabajadores y anteriores a cualquier deducción y que incluye las contribuciones a la seguridad social a cargo de los empresarios, así como las contribuciones, reales o imputadas, realizadas por estos a los regímenes privados de previsión, descendió un 1,5 por 100 con respecto a 2009, dando lugar al segundo año consecutivo de caída de esa magnitud, si bien a un ritmo más moderado que el año anterior (–2,7 por 100). En cambio, la partida de excedente de explotación bruto/renta mixta bruta rompió con la tendencia negativa registrada el año pasado y anotó un ligero ascenso, del 0,2 por 100. Sin embargo, el elemento más destacable de la distribución funcional de la renta en 2010 fue el importante aumento, del 20,6 por 100, de los impuestos indirectos netos, con lo que se puso fin a la tendencia descendente de esa partida iniciada en 2008.

Distribución funcional de la renta

Por su parte, la evolución del Coste Laboral Unitario Real (CLUR) en 2010 experimentó un descenso del 1,6 por 100, que contrastó vivamente con el incremento de 2009, del 6,4 por 100. Así, en 2009, el incremento de la productividad se produjo como consecuencia de la naturaleza anticíclica de esa magnitud, dado el ajuste pasivo que se produce cuando, en un contexto recesivo, la destrucción de empleo es superior a la caída del PIB. En 2009 también creció la remuneración media por asalariado, por dos motivos principalmente. De un lado, por el efecto composición derivado de la mayor destrucción de empleo temporal, que tiene unos costes laborables sensiblemente inferiores en media a los del empleo indefinido, y, por otro lado, por la incidencia del coste del despido, que queda incluido en el coste laboral total por trabajador, y que, a causa de la destrucción de empleo, experimentó un incremento sensible en 2009. Y dado que el incremento de la remuneración media por asalariado en ese año fue sensiblemente superior al aumento de la productividad, se produjo como consecuencia el

incremento del CLUR. En cambio, en 2010, el peso relativo de estas dos magnitudes decantó el CLUR en el signo contrario, ya que si bien la remuneración real media aumentó (0,64 por 100), ese incremento fue neutralizado por el crecimiento superior de la productividad (2,25 por 100).

Con todo, este resultado encerró comportamientos diferentes a nivel sectorial. Así, en el sector de la construcción destaca la ligera recuperación del CLUR, ya que el incremento de la remuneración por asalariado superó el aumento de la productividad aparente, invirtiendo la relación entre ambas magnitudes característica de los dos años anteriores. Sucedió lo contrario en el sector industrial, donde en 2010 el aumento de la remuneración real fue menos acusado que el incremento de la productividad aparente. Por otro lado, merece destacarse la distinta evolución del sector servicios, que es en el que menos se han sufrido las consecuencias de la crisis en forma de desocupación. Mientras que en los servicios de no mercado se acentuó la caída del CLUR a causa de la bajada de la remuneración por asalariado, en el caso de los servicios de mercado, la ligera ventaja de la remuneración sobre el aumento de la productividad elevó el CLUR.

La evolución del empleo y del coste laboral durante 2010 tuvo su reflejo en los resultados de las empresas, que experimentaron ciertas mejoras con respecto al año anterior. Según la muestra de empresas cubierta por la Central de Balances Trimestrales del Banco de España, en los tres primeros trimestres de 2010 se detectó un aumento en la actividad en buena parte de ellas, con excepción de las pertenecientes al sector de información y comunicaciones. De esta forma, las empresas representadas mejoraron sus cuentas de resultados en un 4,2 por 100 si bien a un ritmo mucho más moderado que en 2009, cuando lograron recuperar sus resultados en un 53,9 por 100.

Esas mejoras estuvieron relacionadas con la disminución de los gastos de personal por segundo año consecutivo, lo que resulta imputable tanto al mal comportamiento del empleo durante 2010, como a la moderación del crecimiento de las remuneraciones medias.

Inflación y precios

En 2010, la inflación, aproximada por la tasa de variación del índice de precios de consumo (IPC), volvió a una senda de variación positiva después de haber registrado en 2009 tasas de variación negativas. A finales de año, la inflación se aceleró de forma brusca, alcanzando la tasa de variación interanual en diciembre el 3,0 por 100, 2,2 puntos porcentuales más que la registrada un año antes. Esta evolución al alza continua durante los primeros meses de 2011, siendo el último dato disponible al cierre de esta Memoria, en abril, del 3,8 por 100 en tasa de variación interanual.

Esta evolución al alza de la inflación ha respondido, en un contexto de atonía de la demanda, a factores concretos, como el encarecimiento de las materias primas en los mercados internacionales, las subidas impositivas adoptadas por las Administraciones públicas, principalmente el incremento de los tipos del IVA a partir de julio de

2010, o el aumento del impuesto sobre el tabaco en diciembre de 2010 y el aumento de algunos precios regulados, como los precios de consumo del gas natural y del butano y el precio minorista de la electricidad, que ha supuesto un mayor incremento del componente energético en el IPC.

Por su parte, la inflación subyacente se mantuvo en niveles muy moderados durante el primer semestre de 2010 en respuesta al limitado gasto en consumo de las familias, mientras que en el segundo repuntó rápidamente, para cerrar el año con una tasa de variación interanual del 1,5 por 100.

El diferencial de precios con la zona euro, que había sido favorable a la economía española hasta noviembre de 2009, volvió a reflejar en 2010 el mayor ritmo de avance de los precios en España respecto de los de la zona euro, al situarse en el 2,9 por 100 frente al 2,2 por 100 de la zona euro en términos del Índice armonizado de precios de consumo (IAPC) a final de año. El diferencial se incrementó de forma importante, en gran parte, por el peso del componente energético, llegando a alcanzar siete décimas a final de año, lo que contrastaba con el diferencial nulo de un año antes. Descontando la influencia que puedan haber tenido los factores coyunturales antes señalados, parece que el diferencial de inflación se mantuvo bastante estable a lo largo del año, como refleja el diferencial de inflación subyacente, que fue favorable a la economía española hasta diciembre.

Sector público

En 2010, por tercer año consecutivo, el conjunto de las Administraciones públicas cerró sus cuentas con déficit, del 9,2 por 100 del PIB, lo que supone una reducción respecto al año anterior de 19.100 millones de euros, cumpliéndose el objetivo de ajuste presupuestario del Gobierno plasmado en el Programa de Estabilidad. Por otro lado, la necesidad de financiar tanto los saldos deficitarios como las medidas de apoyo al sector bancario instrumentadas a través del FROB dieron lugar a que el peso de la deuda pública se incrementara desde el 53,3 al 60,1 por 100 del PIB, un porcentaje que, no obstante, sigue siendo sensiblemente más bajo que el observado como promedio en la zona euro, del 84,1 por 100. El ajuste del déficit recayó en su totalidad en la Administración central. En cambio, las corporaciones locales mantuvieron prácticamente la misma cota que en 2009, la Seguridad Social registró un ligero déficit, y las comunidades autónomas incrementaron el suyo hasta el 3,4 por 100 del PIB.

Alrededor de tres cuartas partes de la disminución de la necesidad de financiación de las Administraciones públicas en 2010 se debió al aumento de los ingresos y tan sólo una cuarta parte a la reducción del gasto. En la vertiente de los ingresos destaca el enorme incremento de la recaudación del IVA, que respondió en su mayor parte a la drástica reducción de las devoluciones, y no tanto a la subida de tipos aplicada desde junio. Aunque en mucha menor medida, también aumentó la recaudación del IRPF, a pesar de la contención de las rentas por efecto de la eliminación parcial de la deducción de 400 euros, de la progresividad en frío y también, aunque en menor medida, de la elevación de los tipos de las rentas del capital mobiliario. En cambio, la recaudación del

Impuesto sobre Sociedades continuó el desplome iniciado en 2008, que sólo en una pequeña parte responde a la rebaja de la fiscalidad de las pymes, que tampoco se explica por la evolución de los beneficios empresariales, que mejoraron en 2010, y que tiene que ver con las minoraciones fiscales asociadas a la compensación de pérdidas, al aumento de las provisiones y a la libertad de amortización con mantenimiento de empleo vigente desde 2009, que ha propiciado la amortización acelerada de las inversiones con el resultado de diferir en el tiempo el pago del impuesto.

En cambio, el gasto público no financiero registró sólo una ligera disminución, porque las importantes medidas de ajuste adoptadas en 2010 fueron en gran medida compensadas por el dinamismo de algunas partidas más ligadas al ciclo económico, en particular el pago de intereses de la deuda. El mayor recorte se produjo en los gastos de capital, aunque también se contrajeron los gastos de funcionamiento, que en un 80 por 100 corresponden a las Administraciones territoriales, más los consumos intermedios que la remuneración de asalariados, partida esta última que acusa la rebaja de las retribuciones aplicada en junio. Por su parte, las prestaciones sociales crecieron una tasa bastante menor que la de los dos años anteriores, debido a la reducción del gasto en prestaciones por desempleo.

En este contexto, los Presupuestos aprobados por todos los niveles de gobierno para 2011 consolidan el cambio de orientación de la política presupuestaria hacia la consolidación fiscal acelerada y sostenida en el tiempo, para lograr la reducción del déficit conjunto de las Administraciones públicas hasta el 3,0 por 100 del PIB en 2013.

Así, los Presupuestos Generales del Estado (PGE) prevén un aumento de los ingresos impositivos estatales, fundamentalmente de los provenientes del IRPF gracias, además de a la rémora fiscal derivada de la inflación, a la supresión de la deducción de 2.500 euros por nacimiento o adopción y a la eliminación de la deducción por inversión en vivienda habitual para la mayoría de los contribuyentes. No obstante, la contención más allá de lo previsto de las rentas salariales en un contexto de estancamiento económico y elevado desempleo, podría atenuar dicho incremento, teniendo en cuenta que las rentas del trabajo explican el 80 por 100 de la recaudación proveniente de este tributo. En contraste, y a pesar de la recuperación de los beneficios empresariales, se prevé que continúe la caída de la recaudación del Impuesto de Sociedades, en parte por la eliminación de la exigencia de mantener el empleo para aplicar la libertad de amortización de las inversiones nuevas. Por otro lado, se vaticina un estancamiento de la recaudación por IVA, a pesar del impacto positivo de la aplicación plena del aumento de los tipos impositivos aplicados desde junio de 2010.

Por el lado del gasto, los PGE para 2011 incorporan un importante ajuste que afecta a todas las políticas salvo dos, la de pensiones, que no obstante modera mucho su incremento debido a la no revalorización de la mayoría de ellas, y la del servicio de la deuda que se incrementa notablemente, en paralelo al aumento del endeudamiento del Estado y de la prima de riesgo. Dentro del gasto social, que aumenta su participación

en el total hasta casi el 60 por 100, destaca la previsión de una nueva rebaja del gasto en prestaciones por desempleo, a pesar de las altas cotas de paro alcanzadas, y el menor gasto derivado de la supresión de la ayuda de 2.500 euros por nacimiento, y de la limitación la retroactividad del pago de las ayudas para atención a la dependencia, junto con la posibilidad de fraccionamiento y periodificación de las mismas. Por último, resulta preocupante la contracción un año más de la inversión en infraestructuras y en I+D+i civil, por ser las partidas más vinculadas con la productividad de los factores.

Por su parte, los presupuestos generales conjuntos de las comunidades autónomas para 2011 prevén una disminución considerable del déficit debido a la importante contracción del gasto no financiero. Destaca la reducción de los gastos de personal por efecto de la aplicación plena de la rebaja de las retribuciones y por el mantenimiento de la limitación en la reposición de vacantes, unas medidas que repercuten especialmente en los presupuestos autonómicos debido a que concentran más de la mitad del empleo público. Asimismo se prevé un importante ajuste en los gastos por compras de bienes y servicios y en transferencias corrientes, unas partidas muy ligadas a la provisión de sanidad y de educación. Por último, los datos muestran que también en el caso de las comunidades los gastos que más se resienten son los de capital.

Economía regional

La mejora o menor deterioro registrado por la economía española en 2010 se hizo patente en el conjunto de comunidades autónomas, tras la recesión sufrida por todas ellas en 2009, mejorando sensiblemente su tasa de variación respecto al año anterior y alcanzando en la mitad de los territorios crecimientos positivos o cero.

No obstante, las diferencias siguieron siendo significativas, en función, fundamentalmente, de la especialización productiva regional. Así, en términos generales, las regiones con un mayor peso de los sectores que se revelaron más dinámicos a lo largo de 2010, esto es, energía, industria y servicios, fueron las que mejores resultados obtuvieron; frente a aquellas otras con una mayor participación de la construcción y el sector primario, que siguieron mostrando especiales dificultades para superar la crisis.

Como consecuencia de estas disparidades económicas entre comunidades autónomas y del también desigual comportamiento de la población, la dispersión regional entre los niveles de PIB per cápita aumentó en 2010, produciéndose, en consecuencia, un retroceso en términos de convergencia.

Cabe recordar que los avances en términos de competitividad registrados durante la última fase expansiva de la economía española se habían sustentado en gran medida en el impacto positivo que sobre las regiones con un menor nivel de desarrollo produjo el auge de la construcción. En este sentido, una vez que estalló la burbuja inmobiliaria en 2008, fueron esos territorios los que, en términos generales, acusaron en mayor medida la crisis y los que, además, están teniendo mayores dificultades para superarla. A partir de entonces se detuvo, por tanto, el proceso de convergencia y empezó a aumentar la dispersión entre los niveles de PIB per cápita de las comunidades autónomas.

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

1. Mercado de trabajo y políticas de empleo

Perspectiva europea: evolución, objetivos y debates

El mercado laboral de la Unión Europea tendió a estabilizarse durante 2010 y algunos Estados miembros, especialmente Alemania, dieron muestra de recuperación. El principal síntoma de mejora fue el comportamiento del empleo de la UE-27 que a partir del segundo trimestre del año creció, aunque tímidamente (0,2 por 100), tras dos años consecutivos de continuo descenso. Aun así, los indicios de cierta estabilidad eran todavía débiles. El número de personas empleadas, cifrado en 221,3 millones, era todavía inferior al registrado en 2009 (1,4 millones menos) y se situaba aún a mucha distancia (5,6 millones menos) del nivel más alto, alcanzado en el segundo trimestre de 2008.

De este modo, se confirmaron las previsiones que ya venían anunciándose sobre la imposibilidad de cumplir los objetivos de empleo fijados por la Estrategia Europea de Empleo (EEE). El principal objetivo cuantitativo sobre el empleo, que era alcanzar en 2010 una tasa de empleo del 70 por 100 para el conjunto de la Unión, se situó en 2010 en el 64 por 100, seis puntos por debajo del objetivo fijado.

Por lo que respecta a la tasa de paro de la Unión Europea, si bien continuó la senda ascendente que comenzó en 2008, lo hizo a un ritmo más lento que en los años precedentes, cerrándose el año con una tasa del 9,7 por 100. La situación más preocupante siguió siendo la de España que, desde el comienzo de la crisis, se ha mantenido a la cabeza en las cifras de desempleo y su evolución en 2010 continuó en esa línea, hasta alcanzar una tasa del 20,2 por 100, según Eurostat.

La debilidad de la recuperación del mercado laboral europeo ha quedado igualmente constatada por la evolución de otros indicadores, como el desempleo juvenil (menores de 25 años), que siguió aumentando hasta alcanzar su nivel más alto desde el comienzo de la crisis (21 por 100), llegando a afectar a 5,4 millones de jóvenes, un 35 por 100 por encima de su nivel más bajo en 2008. A excepción de Alemania, donde se registró un descenso importante, el paro juvenil constituye una de las principales preocupaciones en la mayoría de los Estados miembros, si bien su evolución fue especialmente negativa en algunos de ellos entre los que destaca nuevamente España, donde llegó a afectar a 900 mil personas en el cuarto trimestre de 2010, lo que representa una tasa del 42,8 por 100. También ha sido motivo de preocupación el paro de larga duración, que afectó hasta casi la mitad de los desempleados de la Unión Europea.

En lo que respecta al ámbito de la política comunitaria de empleo, 2010 ha estado marcado por la aprobación en el Consejo Europeo de junio de la Estrategia Europa 2020, cuya configuración así como los objetivos para el próximo decenio, fijados en las directrices

integradas, han estado determinados por la crisis económica. Desde el punto de vista operativo, cabe destacar la aprobación de las iniciativas concretas para orientar el crecimiento y alcanzar los objetivos fijados en la Estrategia, cuyo principal exponente en materia de empleo ha sido la "Agenda para las nuevas cualificaciones y empleos" que, entre algunos aspectos, como la mejora de las cualificaciones, la calidad del trabajo o la creación de empleo, ha continuado impulsando el debate sobre la flexiseguridad y sobre la necesidad de emprender reformas laborales dirigidas a su consecución.

Panorama del mercado de trabajo español en 2010

En 2010, al igual que en los dos años anteriores, la persistencia de la crisis económica repercutió en España en el descenso del empleo y el aumento del paro, hasta situarse al final del año el número de personas desempleadas estimado por la Encuesta de Población Activa (EPA) en prácticamente 4.700.000, lo que significa una tasa de paro del 20,3 por 100, 1,5 puntos más que un año antes y 11,7 puntos más que tres años antes cuando todavía no eran patentes los efectos de la crisis en el mercado de trabajo. Esta situación ha seguido agravándose en el primer trimestre de 2011, al superar el paro la cifra de 4.900.000 personas y llegar la tasa de paro al 21,3 por 100.

El incremento del paro en 370.100 personas entre el cuarto trimestre de 2009 y el mismo periodo de 2010 se explica por el descenso de casi 240.000 personas ocupadas y el aumento de la población activa en más de 130.000 personas, lo que es significativo del escaso ajuste de esa última variable a la situación de crisis económica y, sobre todo, a la destrucción de empleo, cuando tradicionalmente empleo y población activa han tenido una relación muy estrecha de carácter directo y no inverso como ha ocurrido en el último año.

Aun así, y pese al mantenimiento del descenso del empleo y el aumento del paro, la evolución de estas dos variables a lo largo de 2010 fue más moderada que en 2009, cuyo primer trimestre significó el momento álgido de la crisis iniciada a finales de 2007, con cifras de máximo histórico tanto en la reducción del empleo como en el incremento del paro. En efecto, a lo largo de 2010 se redujo el ritmo de destrucción de empleo y el de avance del paro, hasta situarse en el último trimestre la tasa de variación interanual del primero en el –1,3 por 100 y la del segundo en el 8,6 por 100, tasas muy inferiores al –6,1 por 100 y 34,9 por 100, respectivamente, del último trimestre de 2009. No obstante, como se ha comentado anteriormente, la tasa de paro a final de año fue del 20,3 por 100, con 4.700.000 personas en situación de desempleo.

Pero a pesar de esa moderación, el esfuerzo que en términos de crecimiento económico debe producirse en los próximos años para generar empleo suficiente que reduzca persistente e intensamente el desempleo tendrá que ser muy elevado, sobre todo si la creación de empleo va acompañada de un incremento de la población activa más intenso que hasta ahora; para ello, probablemente serán necesarios aumentos anuales del PIB superiores al 2 por 100, por encima, incluso, del 2,5 por 100.

Además, como se ha señalado, el aumento del paro ha sido más acusado de lo que se derivaría de la reducción del empleo por el aumento de la población activa que se ha producido a pesar de la situación de crisis económica y de que la población activa inmigrante ha disminuido ligeramente en 2010, debido tanto al menor flujo de entradas de inmigrantes como al mayor flujo de salidas por el retorno de antiguos inmigrantes. Pero lo que ha explicado el comportamiento de la población activa a lo largo de 2010 ha sido el aumento de la tasa de actividad femenina, del 51,7 por 100 al 52,6 por 100, cuando la tasa de actividad masculina descendía a lo largo del último año del 68,1 por 100 al 67,7 por 100.

El empeoramiento del mercado de trabajo en 2010, aunque menos acusado que en el año anterior, se añade al que se viene produciendo desde el inicio de la crisis, a finales de 2007, de modo que en los tres últimos años y en media anual el descenso del empleo fue de casi 700.000 personas y el aumento del paro de más de 900.000; ninguna de las recesiones anteriores había tenido una evolución tan negativa como la actual. Como consecuencia de esta evolución, la tasa de paro creció desde el 8 por 100 en el tercer trimestre de 2007 al 20,3 por 100 en el cuarto de 2010 y al 21,3 por 100 en el primero de 2011.

En cuanto a las tasas de paro, junto a la reducción de la diferencia entre la tasa de las mujeres y la de los hombres, por debajo de un punto porcentual en el cuarto trimestre de 2010 cuando tres años antes superaba los cuatro puntos porcentuales, destaca el incremento generalizado de las mismas, incremento que es especialmente intenso en las personas más jóvenes y con nivel de formación medio y bajo, cuyas tasas de paro son superiores a la media nacional.

En el caso de los jóvenes se mantiene, además, un porcentaje relativamente elevado de personas subempleadas, sobre todo entre las mujeres de 20 a 24 años, con más del 9 por 100, porcentaje que es ligeramente menor al de 2009 pero muy superior al de 2007. Todo ello es síntoma del deterioro de la situación en el mercado de trabajo de este colectivo durante los tres últimos años de crisis económica, no sólo por el aumento del número de personas desempleadas sino también porque un número creciente de jóvenes encuentran empleos no plenamente satisfactorios, con una jornada laboral menor que la deseada. Además, como ya se ha señalado, la tasa de paro de los jóvenes más que duplica la tasa media de la Unión Europea.

Respecto del empleo, las mayores pérdidas se produjeron en 2010 en los hombres, las personas más jóvenes, los extranjeros y las personas de menor nivel de formación, lo que contrasta en cuanto a esto último con el aumento del empleo en los niveles educativos superiores. En este sentido, es muy significativo el descenso del empleo a finales de 2010, a una tasa interanual de casi el 7 por 100, en las personas con niveles de estudios primarios y en torno al 2 por 100 en las de niveles de estudios secundarios.

La relación entre las mayores posibilidades de encontrar empleo y las menores posibilidades de estar desempleado a medida que aumenta el nivel de formación es una relación que se ha acentuado durante el periodo de crisis económica y que, en el caso

de los jóvenes, puede conducir a una situación crónica muy difícil de superar ya que para aquel colectivo de jóvenes que no realizan actividad laboral alguna ni están en el sistema educativo, por encima del 5 por 100 tanto en los varones como en las mujeres, se convierte en una situación, aunque no excesivamente elevada en relación con el total, muy preocupante.

Atendiendo a la distribución sectorial, la disminución del empleo, aunque se modera en 2010 con carácter general, sigue siendo muy elevada en la construcción y también sigue siendo relevante, aunque menos acusada, en la industria. Por su parte, en la agricultura aumenta ligeramente el empleo y en los servicios prácticamente se mantiene constante. Lo que sí es relevante a un mayor nivel de desagregación, por ramas de actividad según la CNAE-2009, es que el número de estas ramas que elevaron su empleo ha sido mayor en 2010 que en 2009, año en el que la destrucción del empleo fue mucho más general y acusada.

Entre las ramas de actividad que ven aumentar el empleo en 2010, se encuentran algunas muy relacionadas con el consumo, como el comercio y las actividades artísticas, creativas y de entretenimiento; con el sector público, como las Administraciones públicas, la educación y las actividades sanitarias y de servicios sociales; y los consumos intermedios de otras ramas industriales o de servicios, como el suministro de energía eléctrica y gas y el transporte y el almacenamiento, ramas que, por otra parte, también están muy relacionadas con el consumo. Por el contrario, en 2010 siguieron produciéndose importantes descensos en el empleo, aparte de en la ya citada de la construcción, en otras ramas como las actividades financieras, la hostelería, las industrias manufactureras y el empleo doméstico.

Como consecuencia de esa evolución del empleo sectorial, el mayor retroceso del empleo en 2010 siguió produciéndose en las ocupaciones relacionadas con la construcción y las industrias manufactureras, así como entre los trabajadores no cualificados, que ha sido uno de los colectivos que más pérdidas de empleo ha sufrido durante los tres años de crisis. En cambio, la situación menos negativa durante la crisis, al aumentar el peso relativo sobre el empleo total, ha correspondido a los trabajadores no manuales, especialmente los técnicos y profesionales.

Considerando la situación profesional de los ocupados, la reducción del empleo fue menos intensa entre los asalariados que entre los trabajadores por cuenta propia, aunque, si se desglosa por el sector institucional de los asalariados, ello se debe al aumento de los asalariados del sector público, situación que ya venía produciéndose en los dos años anteriores de crisis. De hecho, si se considera la evolución del empleo desde el cuarto trimestre de 2007 al mismo periodo de 2010, el empleo de los asalariados públicos creció el 8,8 por 100, mientras que descendió el de los asalariados del sector privado en el 13 por 100 y el de los trabajadores por cuenta propia en el 14,2 por 100.

Si se diferencia por género, dentro de la tendencia a una evolución menos negativa del empleo femenino que la del masculino, sobresale el aumento del empleo en los

tres últimos años de las empleadoras y de las asalariadas del sector público, situaciones que se han convertido en los canales fundamentales de entrada al empleo de las mujeres que, a pesar de la crisis, se han incorporado al mercado de trabajo.

Entre los asalariados continuó descendiendo más acusadamente el empleo temporal que el indefinido, por lo que la tasa de temporalidad continuó retrocediendo, hasta situarse a finales de 2010 en el 24,8 por 100, la tasa más baja de un cuarto trimestre desde el cuarto de 1989. El descenso de la tasa de temporalidad se añade al de los años anteriores, lo que significa que en los tres últimos disminuyó en más de seis puntos porcentuales, como consecuencia de que la crisis económica, al afectar con especial virulencia al sector de la construcción, ha incidido con mucha mayor intensidad en el empleo temporal, sobre todo privado, que en el indefinido. En cualquier caso, y pese al descenso en los años de crisis de la tasa de temporalidad en España, ésta sigue siendo muy superior a la de la media de la UE-27 y de la zona del euro, más de diez puntos porcentuales en comparación con la primera y más de ocho puntos en comparación con la segunda.

Por su parte, en 2010 el empleo a tiempo parcial aumentó ligeramente, en contraste con el fuerte descenso del empleo a tiempo completo, algo que ya había ocurrido en 2009, y que puede explicarse por la conversión en algunas empresas de empleos a tiempo completo en empleos a tiempo parcial para limitar la destrucción del empleo total. Aun así, y, debido sobre todo, a la escasa entidad del empleo a tiempo parcial en el sector público, el peso relativo de este tipo de empleo en el total de la población ocupada española siguió siendo muy inferior al de la media de la Unión Europea, donde en muchos países, especialmente en algunos de los de la antigua UE-15, se ha convertido en un importante instrumento de reparto de trabajo y de flexibilidad de las empresas.

Por comunidades autónomas, en 2010 el descenso del empleo, aunque menos acentuado, ha seguido siendo general salvo en dos casos, Madrid, en la que se mantuvo el empleo, y el País Vasco, en el que creció el 1,6 por 100. Como consecuencia de esta evolución del empleo, la tasa de paro ha aumentado en todas las comunidades, con la única excepción del País Vasco en que disminuyó ligeramente.

Aumento de la dispersión de las tasas de paro entre comunidades autónomas

A finales del pasado año las comunidades con tasas de paro más elevadas seguían siendo casi todas las mismas que tres años antes y lo mismo ocurría con las que tenían tasas de paro más bajas, aunque la dispersión regional de esas tasas, medida por la diferencia entre la máxima y la mínima, ha crecido desde 2007, año en el que esa diferencia era de 10,4 puntos, a 2010, en el que se situaba en 18,1 puntos.

A finales de 2010, las mayores tasas de paro correspondían a Canarias (29 por 100) y Andalucía (28,4 por 100) y las más bajas al País Vasco (10,9 por 100) y Navarra (11,6 por 100), situación que es coherente con el nivel de las tasas de ocupación de esas

comunidades autónomas, las dos primeras con tasas de empleo muy inferiores a la media y las otras dos con tasas de empleo muy superiores a la media.

En cuanto a los flujos de entradas en el empleo, aunque se redujeron en 2010 las salidas del empleo y las entradas al paro y aumentaron las entradas en el empleo y las salidas del paro, lo que supone, como ya se ha señalado, una menor destrucción del empleo y un menor crecimiento del paro que en 2009, el nivel muy inferior de las salidas al de las entradas en el paro, además de explicar la persistencia del aumento del paro, explica también el incremento del peso relativo del paro de larga duración (personas que llevan buscando empleo un mínimo de doce meses), que pasa de algo más de la quinta parte a finales de 2007 (el 21,4 por 100), a casi la mitad a finales de 2010 (el 45,9 por 100), lo que agrava aún más la situación que supone el elevado nivel de personas paradas.

Las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo

Por el lado de las entradas al empleo, las contrataciones registradas en las oficinas de empleo, que habían descendido acusadamente en 2008 y 2009, aumentaron en 2010, aunque mucho menos intensamente que en los años de expansión económica. En cualquier caso, las contrataciones temporales siguen siendo las predominantes, al representar más del 91 por 100 del total de las registradas en las oficinas de empleo, porcentaje que, además, se ha incrementado en los dos últimos años, tras un leve impulso de la contratación indefinida a finales de 2006. Más concretamente, en 2010 las contrataciones temporales avanzaron casi el 4 por 100, mientras que las indefinidas se redujeron en más del 6 por 100, cuando en 2009 habían disminuido los dos tipos de contrataciones, aunque más acusadamente las indefinidas.

Dentro de las contrataciones temporales, las de mayor entidad son las eventuales o por necesidades de producción, seguidas a muy poca distancia de las de obra o servicio determinado; entre ambas se absorbe casi el 80 por 100 del total de las contrataciones registradas, sean indefinidas o temporales. A estas dos contrataciones les siguen las de interinidad, mientras que los contratos formativos tienen una presencia muy reducida. En los tres años de recesión ha aumentado el peso relativo de los contratos de obra o servicio y los de interinidad, y descendido el de los eventuales o por necesidades de producción, debido, en este último caso, al retroceso generalizado de la actividad productiva en todas las épocas del año que ha acompañado a la crisis.

Aparte del predominio de las contrataciones temporales, destaca su escasa duración media, ya que más de 4.800.000, casi las dos terceras partes de las que tenían la duración determinada en el contrato, tuvieron en 2010 una duración máxima de un mes, y la elevada frecuencia con que se utilizan, ya que a lo largo de 2010 por cada persona ocupada asalariada se han celebrado casi 3,5 contratos, cifra ligeramente superior a la anterior al inicio de la crisis, que apenas superaba la cifra de tres. Todo ello sería significativo de que la rotación laboral es muy elevada y de que, además, ha aumentado durante la crisis.

En lo que respecta a las contrataciones indefinidas, siguen siendo más las ordinarias que las de fomento de la contratación indefinida, al representar en el conjunto de 2010 las primeras el 77,9 por 100 del total de las contrataciones indefinidas registradas en el año y las segundas el 22,1 por 100. Ahora bien, en el último año han disminuido todos los tipos de contrataciones indefinidas, salvo las conversiones de las de fomento que aumentaron casi el 20 por 100, en parte como consecuencia de los cambios introducidos en la reforma laboral de 2010 dirigidos a estimular este tipo de contratación indefinida.

En cuanto a las salidas del empleo, con los datos de las altas iniciales y reanudaciones de las prestaciones por desempleo, sobresalen las que suponen la finalización de un contrato temporal, con casi el 81 por 100 del total, que, por otra parte, han crecido muy intensamente, desde 2,4 millones en 2007 a 4,1 millones en 2010. El resto, algo más del 19 por 100, son ceses por despido de contratos indefinidos.

De estos ceses por despido de trabajadores indefinidos, el de mayor peso relativo, con casi el 70 por 100, se corresponde con los despidos improcedentes, la mayoría disciplinarios, derivados de la Ley 45/2002, denominados despidos *express* por la rapidez con la que se realizan y se convierten en firmes. El porcentaje de estos despidos *express* sobre el total de los despidos ha disminuido ligeramente en 2010, mientras que aumentaron los porcentajes de los despidos objetivos individuales y colectivos realizados estos últimos a través de expedientes de regulación de empleo.

En relación con la población asalariada indefinida, la tasa de despido en 2010, obtenida con los datos de las prestaciones por desempleo, y que no consideran, por lo tanto, a los trabajadores despedidos que no son beneficiarios de estas prestaciones, se situó en el 8,6 por 100, inferior a la de 2009, que ascendió al 10 por 100, aunque muy similar a la de 2008 y muy superior a la de 2007.

Si se analizan separadamente los expedientes de regulación de empleo, el número de expedientes autorizados ascendió en 2010 a 17.149, cifra inferior a la de 2009 pero muy superior a la de los autorizados en los dos años anteriores. Del número de expedientes autorizados en 2010 más del 90 por 100 fueron pactados previamente entre empresarios y trabajadores y la mayoría de ellos correspondían (las dos terceras partes) a empresas de menos de veinticinco trabajadores.

El total de los trabajadores afectados ascendió en 2010 a más de trescientos mil, cifra muy inferior a la de más de medio millón en 2009, pero también muy superior a la de 2007 y 2008. De ese total de trabajadores afectados por expediente de regulación de empleo, el 17,3 por 100 fueron despedidos, el 70 por 100 vieron suspendidos temporalmente sus contratos y el 12,7 por 100 reducidas sus jornadas laborales. En 2010, aumentó relativamente la importancia relativa de las suspensiones y reducciones de jornada laboral en detrimento de las extinciones o despidos, lo que se puede explicar por los cambios normativos introducidos en 2009 y 2010 para favorecer ese tipo de medidas y limitar los despidos.

Si se atiende a las causas de los expedientes de regulación de empleo, en 2010 más de la mitad de los trabajadores afectados lo fueron por causas organizativas o de producción, aunque la importancia relativa de estas causas se redujo notablemente respecto de 2009, año en el que más del 60 por 100 de los trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo lo fueron por las causas organizativas o de producción.

A estas causas les siguieron en importancia relativa las de aplicación de medidas económicas, con casi el 20 por 100 de los trabajadores afectados, y las derivadas de problemas de tesorería o de financiación y de restricción de la demanda, con más del 10 por 100 en cada uno de los dos casos. En cambio, los expedientes de regulación de empleo debidos a causas técnicas, baja productividad o por reestructuración de empresas representaron un porcentaje muy escaso si se consideran los trabajadores afectados por esos expedientes.

El balance del año 2010 en el ámbito de las políticas de empleo resultó más novedoso en relación a los años anteriores, ya que se abordaron distintas medidas que suponían un cambio importante en relación a cómo se habían venido desarrollando en los últimos años las políticas de empleo y, en particular, las políticas activas de empleo. En los tres últimos años se habían adoptado distintas medidas de respuesta ante la crisis, más de carácter coyuntural, que no habían conseguido frenar el deterioro del mercado de trabajo poniendo, aún más, en evidencia las debilidades y carencias de las políticas activas de empleo tal y como estaban definidas.

Políticas de empleo

Una parte de estos cambios en las políticas activas se incluyó en la Ley 35/2010 de Medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, principalmente en lo que se refiere a la intermediación laboral, con la modificación del régimen de las agencias de colocación para dar entrada a las agencias de colocación con ánimo de lucro, y al sistema de bonificaciones empresariales. Respecto a este último, la práctica universalización de los colectivos beneficiarios había derivado en un sistema de limitada eficacia, que necesitaba replantearse y ordenarse para hacerlo más eficiente y cumplir su objetivo de bonificar las contrataciones de aquellos colectivos con más dificultades de empleabilidad, que probablemente de otra forma no serían contratados. El sistema de bonificaciones a la contratación quedó referido, principalmente, a dos colectivos, los jóvenes de entre 16 y 30 años con déficit de cualificación y los mayores de 45 años parados de larga duración, además de mantener las bonificaciones existentes para grupos con especiales problemas de empleabilidad (personas con discapacidad, víctimas de violencia doméstica o violencia de género y grupos en riesgo de exclusión) y para contratos formativos, que se ven reforzados con el nuevo sistema.

Sin embargo, los cambios más destacados en relación con las políticas activas de empleo vienen de la aprobación de dos Reales Decretos-ley en febrero de 2011, en el marco del Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones.

El primero de ellos, el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas, recoge un paquete de medidas coyunturales, de carácter extraordinario y urgente, cuyo fin es mejorar la situación del empleo, para lo que incluye medidas dirigidas específicamente a reducir el desempleo de los jóvenes menores de 30 años y de los parados de larga duración.

El segundo conjunto de medidas, recogido en el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo supone una reforma en profundidad de las PAE para tratar de adaptarlas a la realidad del mercado laboral y a las características del territorio, ante la evidencia de que su diseño y articulación resultaban insuficientes para atender las necesidades del mercado de trabajo.

Con los datos disponibles hasta agosto de 2010, y considerando únicamente los recursos estatales, las políticas activas de empleo beneficiaron a un total de 2.488.617 personas, el 90 por 100 de las cuales fueron beneficiarios de actuaciones en los ámbitos del fomento de la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres. Los programas para la construcción de itinerarios alcanzaron a un 73,9 por 100 de los beneficiarios, y de ellos casi el 50 por 100 sólo con acciones de orientación.

Por tipos de actuaciones, los datos referidos al programa de Fomento de Empleo reflejaban el aumento en 2010 de la contratación, si bien con una caída en la contratación bonificada en relación a la no bonificada derivada de los cambios normativos anteriormente señalados. De forma mayoritaria, se han visto beneficiados por este programa las personas con discapacidad, las mujeres, los desempleados mayores de 45 años y los jóvenes entre 16 y 30 años.

En relación con la formación para el empleo, ésta alcanzó en 2010 a un total de 3.541.069 beneficiarios de acciones formativas, incluyendo la formación de demanda y la formación de oferta estatal. Pese al aumento de financiación y de la tasa de cobertura, la formación sigue teniendo un peso económico y presupuestario menor en relación al total de políticas activas que el observado en la Unión Europea, peso que resulta claramente insuficiente para atender a un creciente volumen de demandantes, especialmente desempleados.

Atendiendo a los resultados de alumnos formados en 2009 según su inserción laboral se sigue constatando una menor tasa de inserción en relación a los años de expansión, lo que pone de manifiesto la mayor dificultad de incorporarse al mercado de trabajo en el contexto actual. Por tramos de edad, los mayores de 45 años y los jóvenes encuentran las mayores dificultades de inserción. Destaca el aumento en cuatro puntos respecto al año anterior de la inserción en el sector industrial, en consonancia con el inicio de la recuperación del sector después de la fuerte caída de la actividad registrada en 2009.

Por su parte, la variedad de actuaciones distintas contempladas en los programas de empleo se dirigen en España mayoritariamente, con datos a 2009, a planes de empleo y formación (más del 50 por 100 de los recursos totales), inserción de personas con discapacidad y ayudas a la creación de empresas, frente a las acciones de orientación, a las que se les asigna un volumen insuficiente de recursos.

No obstante, para una valoración adecuada de dichas medidas y su impacto en el mercado de trabajo sería necesario contar con una evaluación completa y rigurosa de las mismas, que permitiese detectar los fallos y debilidades e introducir los cambios adecuados para lograr los mejores resultados.

Todas las políticas de empleo señaladas han supuesto un importante volumen de gasto, abarcando el destinado a financiar las políticas activas pero también las pasivas, donde el esfuerzo en relación a las prestaciones por desempleo ocupa, y más aún en la coyuntura actual, un papel destacado. El presupuesto de gastos del SPEE para 2010 recogía una dotación inicial de 38.395 millones de euros (3,6 por 100 en términos de PIB), en el que se preveía la necesidad de disponer de recursos suficientes, casi un 80 por 100 del volumen total, para atender las prestaciones reconocidas.

Asimismo, las comunidades autónomas continuaron reforzando las actuaciones en el ámbito de las políticas activas, tanto las financiadas con recursos estatales cuyas competencias de gestión están transferidas y que en 2010 ascendieron a 3.018,6 millones de euros (un 6,7 por 100 más que en 2009), como aquéllas desarrolladas en el marco de sus programas propios.

Los resultados de la gestión transferida muestran a grandes rasgos que los programas de formación y los dirigidos a construir itinerarios de empleo, bien a través de orientación o directamente itinerarios integrados de inserción, han beneficiado a un mayor número de personas frente a otras actuaciones. En relación con los programas propios, las comunidades autónomas deben tratan de complementar el gasto estatal, cubriendo aquellas parcelas detectadas en la cercanía al territorio y no suficientemente atendidas con los recursos estatales. A este respecto, los recursos han tendido a concentrarse en tres grandes bloques en cuantías similares: formación de desempleados y programas de orientación e inserción laboral, creación directa de empleo y fomento del autoempleo.

2. Diálogo social y relaciones laborales

Diálogo social en la Unión Europea

El diálogo social en la Unión Europea se ha centrado fundamentalmente en el desarrollo de la nueva Estrategia Europa 2020 y, en especial, en cómo lograr incrementar el empleo al tiempo que reducir el riesgo de pobreza y exclusión social. Buena parte del diálogo a tres bandas ha tenido lugar en las Cumbres Sociales Tripartitas de marzo y octubre, donde la Comisión y los interlocutores sociales

tuvieron ocasión de debatir, más concretamente, sobre los efectos de la consolidación presupuestaria y fiscal en el empleo y el crecimiento, así como sobre el papel de los interlocutores sociales en la nueva gobernanza.

Las organizaciones sindicales y empresariales, tal y como expusieron en la declaración conjunta sobre la Estrategia Europa 2020, se mostraron partidarias de que la aplicación de la nueva estrategia europea se haga en colaboración con los interlocutores sociales, y abogaron por una participación adecuada de los mismos en la definición de los planes nacionales de reforma y en la aplicación de la Estrategia en su conjunto. También se mostraron a favor de reforzar la cooperación económica, de mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y de reforzar la dimensión social de las políticas comunitarias.

En relación con el diálogo bipartito autónomo, 2010 ha sido el segundo y último año de aplicación del Programa de Trabajo Conjunto para el periodo 2009-2010, el tercero de estas características, lo que ha marcado buena parte de las iniciativas de los agentes sociales. Cabe destacar, a este respecto, el Acuerdo marco sobre mercados inclusivos, la finalización del trabajo conjunto sobre restructuraciones y la declaración conjunta sobre la Estrategia Europa 2020.

En el ámbito del Derecho social comunitario se aprobó la Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 8 de marzo, 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. Asimismo, se aprobó la Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo.

Diálogo social en España

En España, el diálogo social continuó desarrollándose en un contexto complejo en el que, además de la continuidad del deterioro de la actividad económica y de la ocupación, aquel estuvo condicionado por las tensiones financieras internacionales de la fase de crisis de la deuda y por la intensificación de las políticas de ajuste emprendidas por el Gobierno.

Con la firma en febrero del Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2010, 2011 y 2012 (AENC), entre las organizaciones CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, se recuperó el diálogo social bipartito, a la vez que se contribuyó a recuperar el diálogo tripartito del Gobierno con aquéllas, interrumpido desde julio de 2009 tras dar por concluida sin acuerdo la negociación en la mesa sobre reformas en materia de mercado de trabajo y de empleo.

Este Acuerdo adoptado en situación de crisis se marca 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 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.

Además, en el AENC 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 una serie de materias, entre ellas la reforma de la negociación colectiva, reservándose en todo caso esta para dicho ámbito bipartito de negociación y reconociendo la facultad del Gobierno de abrir una negociación tripartita sobre otras materias enumeradas en el mismo.

Asimismo, en el ámbito del diálogo social bipartito, las organizaciones sindicales y empresariales CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, suscribieron, el 27 de diciembre, el Acuerdo de Prórroga del IV Acuerdo Nacional de Formación, ante la inminente finalización de su vigencia, y hasta tanto no se formalice el quinto Acuerdo, que actualmente se encuentra en proceso de negociación.

Por otra parte, se desarrolló un nuevo proceso negociador tripartito entre los interlocutores sociales y el Gobierno sobre el empleo y la situación del mercado de trabajo, en un contexto de urgencia por la intensa destrucción de empleo y el aumento del paro, con la voluntad de explorar posibles medidas consensuadas que pudiesen contribuir a la recuperación de la economía y de la ocupación. A partir de diversos documentos de trabajo presentados por el Gobierno, las negociaciones se fueron centrando en torno a una serie de aspectos: 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.

Finalmente, tras un último intento que se desarrolló entre los días 9 y 10 de junio, el Gobierno dio por concluido sin acuerdo el proceso de negociación. La falta de acuerdo en esta nueva negociación de una reforma del mercado de trabajo estuvo basada en diferencias de enfoque sobre la mayoría de las cuestiones abordadas.

Finalizada sin acuerdo la negociación, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, que entró en vigor el 18 de junio. Mediante dicha norma, que modificó en mayor o menor medida diversas leyes, se llevó a cabo una reforma de la legislación reguladora de las relaciones de trabajo y del mercado laboral que no contó con el consenso de los interlocutores sociales. Las centrales sindicales CCOO y UGT anunciaron la convocatoria de una huelga general que tendría lugar el 29 de septiembre de 2010.

La posterior tramitación parlamentaria como Proyecto de Ley desembocó en la aprobación de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre. La reforma ha afectado, entre otros aspectos, a la contratación laboral, temporal e indefinida, a los contratos formativos, a la extinción del contrato de trabajo por causas objetivas, al pago de cantidades por indemnización a cargo del Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), a la movilidad

geográfica, a la modificación de las condiciones de trabajo de carácter sustancial, a la inaplicación del régimen salarial establecido en los convenios colectivos de ámbito superior a la empresa (descuelgue salarial), a la suspensión del contrato y a la reducción de jornada como alternativas a los despidos, a la intermediación en el mercado laboral y a la actuación de las empresas de trabajo temporal, así como al sistema de las bonificaciones a la contratación indefinida.

Tras varios meses sin conversaciones tripartitas, durante los cuales se produjeron anuncios de nuevas movilizaciones por parte de las organizaciones sindicales con el objetivo de retirada de la reforma laboral, el anuncio por el Gobierno de nuevas reformas, fundamentalmente de las pensiones, y una remodelación del Gobierno que incluyó el nombramiento de un nuevo Ministro de Trabajo, en diciembre comenzó a darse un nuevo acercamiento sobre la viabilidad de alcanzar posibles acuerdos en torno a algunas materias, el sistema de pensiones, el desarrollo de la reforma laboral, las políticas activas y la negociación colectiva, esta última con un alcance bipartito entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Así comenzó a perfilarse un proceso de negociación que se intensificó y concentró a lo largo del mes de enero de 2011 y que desembocó finalmente en la firma, el 2 de febrero de 2011, del Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (ASE).

Además de todo ello, en 2010 continuó desarrollándose el diálogo en otras materias identificadas en la Declaración para el diálogo social de 2008, en el ámbito de la inmigración, el sistema de Seguridad Social, la seguridad y salud laboral, y el empleo de las personas con discapacidad, así como, dentro del llamado diálogo social reforzado, en ámbitos como las políticas sanitarias, educativas y de vivienda, y las políticas industrial y de energía, y de emisiones para el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del Protocolo de Kyoto.

Negociación colectiva

La negociación colectiva de 2010 se desarrolló dentro de unas coordenadas marcadas por la continuidad de la crisis y la prolongación de su impacto en el mercado de trabajo. Por otra parte, la evolución de la inflación en 2010 tuvo un comportamiento muy diferente al de 2009 ya que, mientras que en éste registró una tasa media anual negativa y acabó el año en el 0,8 por 100, en tasa de variación interanual, en 2010 siguió una senda ascendente durante la mayor parte del año, hasta acabar en el mes de diciembre en el 3 por 100. Ello ha motivado que se activen las cláusulas de salvaguarda salarial previstas en numerosos convenios, de tal manera que el incremento salarial final de la negociación de 2010 ha sido mayor que el inicialmente pactado a la firma de los convenios, a diferencia de lo ocurrido en 2008 y en 2009.

Las organizaciones sindicales y empresariales más representativas firmaron, el 9 de febrero de 2010, el Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2010, 2011 y 2012, que ha conocido en 2010 su primer año de vigencia. A fin de lograr los objetivos

de recuperación de la actividad y el empleo, el AENC apunta a la estabilidad de precios como elemento clave, apelando a compromisos de evolución contenida de salarios y excedentes, por un lado, y, por otro lado, señalando que la cláusula de garantía, no obstante, es un mecanismo para evitar la pérdida indeseada de capacidad de compra de los salarios, en el caso de desviación de los objetivos de estabilidad.

En atención a ello, el AENC tiene como objetivo orientar la negociación de los convenios colectivos estableciendo recomendaciones al respecto. En un primer capítulo señala el mantenimiento y la recuperación del empleo como objetivo prioritario de la negociación colectiva, incidiendo en su estabilidad. A tal fin aborda el empleo y la contratación, la formación y la clasificación profesional de los trabajadores, las condiciones para la subcontratación y la externalización productiva, la flexibilidad interna, las reestructuraciones y el papel de los observatorios sectoriales, y los derechos de información, consulta y participación.

En el segundo capítulo se recogen los criterios en materia salarial, con la intención de las partes de llevar a cabo una política de crecimiento moderado de los salarios que permita el mantenimiento y recuperación del empleo y que contribuya a la reactivación económica. Dichos criterios se estructuran en relación con tres elementos: la determinación de los incrementos salariales, en la que destaca el establecimiento de unas referencias para cada uno de los tres años de vigencia del Acuerdo, las cláusulas de revisión salarial y las cláusulas de inaplicación del régimen salarial, aspecto éste objeto de una profunda modificación por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de Medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

Además de los avances destacados en el diálogo social bipartito sobre negociación colectiva, en 2010 se aprobó un nuevo Reglamento sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo, mediante el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo. Además de actualizar la ordenación de los actos inscribibles y la regulación del procedimiento de inscripción basado en medios electrónicos, se pretende mejorar el conocimiento de la situación y dinámica de la negociación colectiva a través de diversos instrumentos, la base de datos central de convenios y acuerdos colectivos de trabajo, gestionada por la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo e Inmigración y la mejora de la recogida de información sobre la negociación colectiva mediante la adaptación de la hoja estadística.

El número de convenios colectivos de 2010 registrados hasta marzo de 2011, que ascendía a 3.351, y el volumen de empresas y trabajadores afectados, 1.178.000 y casi 8,5 millones, respectivamente, apuntan a que 2010 no ha sido un año normal en lo que hace al curso seguido por la negociación, resultado de la existencia de un número de convenios correspondientes a 2010 pendiente de registrar, por diferentes causas, sensiblemente superior al de otros años. De ellos, la práctica totalidad se corresponde con revisiones de convenios que habían comenzado su vigencia en años anteriores y que son de duración plurianual

Esto apunta a que en 2010 ha seguido habiendo importantes discrepancias que, en su mayoría, se han producido en torno a la interpretación de la revisión salarial para 2010, pactada en convenios de vigencia plurianual, con base en la inflación prevista. En el marco del AENC 2010, 2011 y 2012, en cumplimiento a lo acordado en su Comisión de Seguimiento, los firmantes constituyeron diversos grupos de trabajo, entre otras materias, para la identificación de los convenios colectivos que se encontraban pendientes de negociar o revisar. Además, a diferencia de años anteriores, desde enero de 2010 no se registran automáticamente los convenios que tienen vigencia plurianual y la revisión salarial pactada para años sucesivos, exigiéndose acta que certifique el correspondiente acuerdo sobre la revisión salarial para ese año.

No obstante el factor de provisionalidad impuesto por los datos disponibles, que es aún mayor en 2010 por la situación descrita anteriormente, el incremento salarial medio pactado en los convenios colectivos en 2010, del 2,17 por 100, prosiguió con la senda de moderación salarial de años anteriores y se situó ligeramente por debajo del incremento pactado en 2009 (2,25 por 100). Por otro lado, el crecimiento de los precios en 2010 restó capacidad de compra a los aumentos salariales pactados, con lo que el aumento del poder adquisitivo real fue del 0,37 por 100.

El aumento salarial pactado en 2010 fue netamente superior al incremento salarial efectivo en el conjunto de la economía según los datos ofrecidos por la Contabilidad Nacional de España y la Encuesta Trimestral de Coste Laboral. De acuerdo con estas fuentes, en 2010 se produjo una moderación notable en el crecimiento de la retribución del trabajo; el aumento fue del 0,69 por 100 según la Contabilidad Nacional de España y del 0,95 según la Encuesta Trimestral de Coste Laboral (ETCL). Como resultado, se produjeron derivas salariales negativas que rompieron con la evolución registrada desde el comienzo del cambio de ciclo económico. La moderación en el incremento de la retribución efectiva del trabajo vendría dada por algunos factores, como por ejemplo el hecho de que la destrucción de empleo en 2010 fue menor que en 2009. En este sentido, el aumento del salario medio que se suele producir a causa de la mayor destrucción de empleos temporales o a tiempo parcial, no habría tenido un reflejo tan acusado en 2010 como en los dos años anteriores. Por otro lado, el recorte del 5 por 100 de la masa salarial de los empleados públicos introducido el pasado mes de mayo también habría presionado a la baja la retribución media en el conjunto de la economía.

Como en 2009, los aumentos salariales pactados en las revisiones de convenios fueron superiores a los incrementos pactados en los nuevos convenios, especialmente en los de vigencia plurianual. Asimismo, prosiguió la tendencia de años anteriores, según la cual los convenios de empresa registraron menores aumentos que los convenios firmados en otros ámbitos. Además, los convenios de ámbito empresarial produjeron las mayores diferencias entre los aumentos pactados en los convenios nuevos y los revisados (0,35 puntos porcentuales a favor de los últimos), frente al diferencial registrado en los convenios de otros ámbitos (0,1 puntos).

El incremento medio del 2,17 por 100 en el conjunto de convenios colectivos contuvo diferencias importantes que revelan la dispersión de los incrementos pactados en el conjunto de la economía. Por grandes sectores de actividad, la mayoría de ellos registraron incrementos de los salarios pactados superiores a la media, correspondiendo el aumento más destacado a la agricultura. De hecho, el único sector que empujó a la baja el incremento medio fue la construcción, con un aumento del 1,61 por 100.

La tendencia de reducción paulatina de la jornada de trabajo pactada en los convenios colectivos, que se ha venido observando hasta 2007, parece haberse frenado durante el periodo de la última crisis. En 2010, con datos todavía provisionales de registro de convenios hasta marzo de 2011, la jornada anual pactada en el conjunto de la negociación colectiva fue de 1.757,7 horas, equivalentes a 38 horas y 29 minutos semanales de trabajo, es decir, 5,2 horas más al año que en 2009. Cabe insistir, no obstante, en que los datos de 2010 son todavía provisionales, al quedar aún por delante bastantes meses para el registro de los convenios con efectos económicos en ese año y al estar pendientes de cierre y de registro una buena parte de estos, mayor que otros años.

La evolución de la jornada efectiva de trabajo, con datos de la Encuesta de Coyuntura Laboral, por el contrario, volvió a mostrar en 2010 una disminución con respecto al año anterior, que esta vez fue de 6 horas, profundizando en la tendencia de reducción continuada que ha seguido en estos años, pero con un menor ritmo de reducción.

En 2010 se llevaron a cabo 984 huelgas, un número similar al de 2009, año que ya había registrado un aumento significativo. Al margen de ello, 2010 fue un año marcado por la huelga de empleados públicos del mes de junio, convocada contra los recortes salariales en ese sector, y, sobre todo, por la huelga general del 29 de septiembre convocada también por las centrales sindicales más representativas contra la reforma laboral aprobada por el Gobierno. Las huelgas realizadas en 2010 se tradujeron, en la información estadística proporcionada por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, en alrededor de la mitad de participantes y de jornadas no trabajadas que en 2009, si bien dicha estadística no recoge información de la huelga de empleados públicos ni de la huelga general del 29 de septiembre.

Conflictos laborales: extensión y solución

Atendiendo a la motivación, el mayor número de huelgas se produjo, principalmente, por incumplimientos en el pago de salarios (264), que creció en 2010 un 39,7 por 100, cuando ya en 2009 este motivo había experimentado un notable incremento con respecto a años anteriores. Fueron seguidas por las realizadas como medida de presión durante la negociación de los convenios colectivos (130), las motivadas en medidas de regulación de empleo (119), incumplimiento de acuerdos o normas (94), en otras causas laborales (90), y en despidos, sanciones y otras medidas disciplinarias (77), motivos que, en conjunto, representan el 78,6 por 100 de las huelgas computadas en 2010.

La conflictividad laboral canalizada a través de los órganos y procedimientos extrajudiciales de solución se mantuvo en 2010 en niveles equiparables a los del año anterior, en términos globales. Si se atiende a los distintos órganos de composición, sin embargo, el comportamiento fue diferente, registrándose una cierta disminución del número de conflictos tramitados ante el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA), con 264 conflictos, 30 menos que en 2009, mientras que, por el contrario, los órganos equivalentes de ámbito autonómico, con 5.195 conflictos, experimentaron un ligero aumento, 84 más que un año antes. Por su parte, los órganos de mediación, arbitraje y conciliación de la Administración laboral siguieron una evolución dispar del volumen de su actividad, con menos conciliaciones individuales que en 2009, reducción que se centró fundamentalmente en las motivadas por despidos, alrededor de un 23,4 por 100 menos, invirtiéndose la tendencia de los dos años anteriores, pero con un aumento significativo en las conciliaciones colectivas, al tiempo que también aumentaron sensiblemente las mediaciones ante estos órganos administrativos.

En conjunto, la conflictividad gestionada por estos órganos en 2010 se inscribe en unos niveles y pautas parecidos a la correspondiente a los otros dos años de la actual crisis, de manera que, en el periodo 2008-2010, la conflictividad en las relaciones laborales gestionada por los diferentes órganos y procedimientos extrajudiciales ha experimentado un significativo salto cuantitativo, reflejo de la mayor conflictividad de fondo propia de la coyuntura de crisis económica y del empleo.

Tutela judicial y control administrativo

En cuanto a los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional social, éstos resolvieron 342.361 asuntos, 5.745 menos que el año anterior, una cifra no muy diferente de la correspondiente a 2009. La evolución ligeramente a la baja de 2010 se produjo como consecuencia de una disminución de los conflictos individuales, sobre todo de los motivados por despidos.

En relación con la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, durante 2010 aumentó su actividad en las principales grandes áreas funcionales, realizando 1.193.736 actuaciones (71.223 más que en 2009), de las cuales la mayor parte correspondió a Seguridad Social, con 565.914, seguida del área de seguridad y salud en el trabajo, con 388.249, la materia de relaciones laborales, con 125.295, extranjería, con 69.641, empleo, con 17.709, y otras áreas, con 26.928.

Prevención de riesgos laborales

Durante 2010, la evolución de la siniestralidad laboral parece confirmar la mejora progresiva en la reducción de los índices de incidencia de los accidentes de trabajo que se viene observando en los últimos años, en línea con los objetivos de la Estrategia Comunitaria para la Seguridad y Salud en el Trabajo recogidos en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012, a través de las medidas contenidas en los Planes de Acción para el impulso y ejecución de la Estrategia que han sido objeto de evaluación durante 2010.

Fruto del diálogo social en Europa, se adoptó un Acuerdo Marco en el ámbito de la actividad sanitaria para la prevención de las lesiones causadas por instrumentos cortantes y punzantes en el sector hospitalario y sanitario, Acuerdo que se aplicó mediante la Directiva 2010/32/UE del Consejo, de 10 de mayo de 2010.

Los cambios normativos operados durante 2010 han tenido por objetivo, principalmente, incentivar las inversiones en prevención, fomentar la prevención en las pymes y aumentar la calidad de los servicios de prevención. Dos de las principales novedades normativas son, así, el nuevo Reglamento de los servicios de prevención y la normativa referente al sistema "bonus".

Otras de las medidas desarrolladas para cumplir con los objetivos de la Estrategia fueron: el impulso de la actuación de la Inspección de Trabajo en empresas de ámbito supraautonómico con siniestralidad más alta o grave; el estudio de los sectores que recurren habitualmente a la subcontratación y contratación de obras y servicios; la mejora de la protección de los trabajadores autónomos; la puesta en práctica de un Plan Renove de equipos de trabajo obsoletos; el portal Prevención10.es, que contiene información sobre la prevención de los riesgos laborales dirigida a las microempresas o el desarrollo del Programa Voluntario de Reducción de Accidentes (plan PREVEA).

Por tercer año consecutivo, el número de accidentes con baja en jornada de trabajo disminuyó respecto al año anterior, con un total de 553.915 siniestros (63.525 menos que el año anterior). Al contrario de lo que ocurrió el año anterior, aumentó el número de accidentes sin baja, un 0,5 por 100, al igual que las enfermedades profesionales sin baja, un 14,3 por 100.

Con relación a la gravedad, los accidentes en jornada de trabajo graves registraron una disminución de 377 siniestros con respecto a 2009 (un 7,3 por 100 menos). Respecto a los accidentes mortales, a finales de 2010 se registraron 556 en jornada de trabajo, un 12 por 100 menos que el año anterior. Otro dato destacable es el descenso global de los accidentes in itinere, un 6,5 por 100 menos que el año anterior. Durante 2010 se registraron 181 accidentes mortales in itinere, 18 menos que en 2009.

Atendiendo al índice de incidencia de los accidentes de trabajo, durante 2010 se redujo un 7 por 100 respecto al año anterior. Este descenso fue generalizado en todos los sectores, siendo especialmente significativo en el sector servicios que, a diferencia del año anterior, fue el que experimentó el descenso más acusado, un 5,8 por 100 menos que en 2009. El índice correspondiente al sector industria, que el año anterior registró la mayor disminución, ocupó, este año, el segundo lugar, descendiendo un 4,9 por 100. En el sector de la construcción, donde más descendió el número de accidentes de trabajo totales, el índice de incidencia total experimentó una disminución de un 3,9 por 100. En último lugar se situó el sector agrario, cuyo índice bajó un 3,8 por 100 respecto al año anterior.

A diferencia de lo acontecido el año anterior, las enfermedades profesionales aumentaron un 0,5 por 100. Siguiendo la tendencia de años anteriores, disminuyeron

las enfermedades con baja (–9,5 por 100) y, de nuevo, no se registraron muertes por enfermedad profesional.

CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

Introducción

Pese a los indicios de recuperación económica, el desempleo, el descenso de los ingresos, la riqueza y la renta disponible de los hogares siguieron marcando durante 2010 el empeoramiento de las condiciones de vida de la población. Esta situación está dando lugar a cambios, que habrá que seguir analizando a lo largo de los próximos años en prácticamente todos los ámbitos determinantes de la calidad de vida de los ciudadanos, incluyendo las distintas dimensiones de las políticas sociales.

En el telón de fondo del análisis de las distintas vertientes de la calidad de vida y la protección social que se lleva a cabo en este tercer capítulo de la Memoria se encuentran los importantes cambios sociodemográficos que continúa viviendo la población española. Así, en 2010 se manifestó una cierta ralentización del crecimiento demográfico, coherente con la contención de las llegadas procedentes de la inmigración y el continuado descenso de la fecundidad. La población menor de 30 años representa todavía un tercio del total, siendo un grupo especialmente afectado tanto por el desempleo como por las condiciones de acceso a la vivienda, todavía inasequibles para la mayoría, lo que está dando lugar a la desaceleración en el ritmo de creación de hogares y el retraso de la edad de emancipación residencial de los jóvenes. La crisis está haciendo recobrar importancia al apoyo familiar en el sistema de organización social español, contribuyendo las redes de solidaridad familiar e informal, a atenuar las consecuencias sociales más graves de la recesión. Ello trasluce la pérdida progresiva de capacidad de las políticas sociales para afrontar una situación como la actual, emergiendo como principales perdedoras las mujeres, en las que sigue recayendo el peso de la organización familiar, así como el creciente número de ciudadanos que, habiendo perdido su empleo, carecen de una red social y familiar de apoyo.

La recesión está produciendo también cambios importantes en los flujos migratorios. Habiendo afectado de forma especialmente acusada al empleo de los trabajadores inmigrantes y al empeoramiento de sus condiciones de vida, se está produciendo una contención de las entradas de inmigrantes y un incipiente, que no masivo, proceso de retorno de extranjeros. En 2010, los extranjeros representaban el 12 por 100 de la población total, sin contar el volumen de nacionalizados y sus descendientes, y entre la gran mayoría que ha alcanzado un elevado nivel de arraigo, el retorno no aparece como una opción inmediata. Ello ha dotado a la sociedad española de una diversidad que la iguala en ese aspecto a la de otros países del entorno más próximo, también en cuanto a los retos que tiene que afrontar, manteniéndose la integración social de los extranjeros, especialmente de

la ya nutrida segunda generación, como un desafío para el mantenimiento de la cohesión social que requiere atención reforzada, especialmente en el ámbito educativo y las políticas de inclusión social.

Otra consecuencia de la crisis en los flujos migratorios es la incipiente nueva corriente de emigración joven española al extranjero, con un perfil de cualificación superior al de los grandes flujos de antaño, que también podría afectar negativamente a la recuperación económica, máxime si se tienen en cuenta las proyecciones demográficas que apuntan a una cada vez más cercana reducción de la población en las edades centrales y al envejecimiento de la población activa. Resulta prioritario, pues, apostar por brindar a los jóvenes más y mejores oportunidades de futuro.

Junto a los problemas que acarrea el desempleo, especialmente en las generaciones más jóvenes, la adaptación al envejecimiento se sigue manteniendo como otro de los principales vectores de cambio tanto en la sociedad como en la orientación de las políticas sociales. Si en 2010 los mayores de 64 años todavía representaban el 16,8 por 100 del total de la población (2,5 mayores de 64 por cada persona de entre 16 y 64 años), 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. La longevidad de la población sigue una trayectoria creciente, situándose la esperanza de vida ya en casi 85 años para las mujeres y en 78,7 años para los hombres, aunque se observa en los últimos años un preocupante deterioro de la esperanza de vida saludable al nacer, que en España no supera los 62,6 años en el caso de los hombres y 61,9 años en las mujeres, por la cada vez mayor prevalencia de enfermedades crónicas que afectan especialmente a la calidad de los últimos años de vida, reforzando la necesidad de insistir en las políticas de salud pública.

Las consecuencias del cambio demográfico, especialmente del envejecimiento, han estado muy presentes en el debate en torno a la sostenibilidad económica del sistema de protección social en 2010. Además de esa vertiente del fenómeno, una sociedad más envejecida implica transformaciones en todas las dimensiones de la vida social y económica que no siempre son suficientemente consideradas: los patrones de consumo, las necesidades residenciales, la organización de las empresas (ergonomía, ritmo y horario de trabajo, etc.), los servicios públicos (como sanidad y atención a la dependencia o los transportes), la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de comunicación, los servicios de atención a las personas o las industrias de ocio y cultura.

La crisis no ha erosionado la valoración por los ciudadanos del Estado del Bienestar, si bien se percibe una clara evolución de las preferencias de gasto y un mayor interés por la eficiencia en su distribución, coherentes con la situación económica. Así, se mantienen sin modificaciones significativas las partidas consideradas tradicionalmente más importantes en las prioridades de gasto (sanidad y educación), mientras pierden importancia otras, como la seguridad ciudadana. Respecto a aquellos gastos cuya importancia

aumenta entre dichas prioridades, cabe señalar, ante todo, la protección al desempleo, lo que viene a desmentir que la crisis haya agudizado, en el conjunto de la población, una actitud negativa o de prevención en torno a las ayudas a los desempleados.

Antes de entrar en el análisis de las distintas vertientes de la calidad de vida y la protección social, hay que llamar la atención sobre las importantes carencias que todavía se siguen detectando en el ámbito de la información en este ámbito. Junto a la búsqueda de nuevos indicadores sobre el bienestar, en la que ya están involucradas las diversas instituciones y organismos internacionales y nacionales, deben reforzarse como objetivos la mejora de la calidad, periodicidad y actualización de los indicadores sociales ya existentes, así como el impulso a la evaluación de las políticas, planes y estrategias que se aprueban a lo largo de los años y cuyo seguimiento no resulta posible en muchos casos. Mejorar la calidad y la actualización de las fuentes estadísticas sobre la realidad social seguirá siendo un requerimiento básico para evaluar el impacto de la actual recesión y extraer conclusiones sobre sus causas y sus consecuencias, que contribuyan a evitar que se repita.

1. La educación en la sociedad del conocimiento

La mejora de la calidad de la educación en España es fundamental tanto para reforzar a medio y largo plazo la competitividad, la innovación y el valor añadido de la economía, que necesariamente requiere contar con un capital humano más y mejor formado, como para mantener la cohesión social y prevenir la exclusión social.

A la educación se le ha otorgado un papel relevante en la nueva Estrategia Europa 2020 para el empleo y el crecimiento, pasando a formar parte de uno de los cinco objetivos prioritarios para favorecer la salida de la crisis económica y un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Un crecimiento inteligente e inclusivo que permita innovar, diversificar y extender nuevas maneras de producir, requiere mejorar las competencias básicas de adultos y jóvenes. Sin embargo, España se encuentra aún lejos de los objetivos y niveles de referencia establecidos en el nuevo marco europeo de educación y formación 2020, 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, 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 postobligatorios; 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.

En España, el 31,2 por 100 de los jóvenes de 18 a 24 años no ha completado un nivel de educación secundaria postobligatoria y no sigue ningún tipo de formación. Este elevado nivel de abandono escolar temprano, y su permanencia en el tiempo, muestra la escasa efectividad de las medidas adoptadas hasta el momento. A ello hay que añadir,

que dentro de ese grupo están comprendidos los que ni siquiera han alcanzado el título de educación secundaria obligatoria (ESO) a la edad correspondiente (16 años), que en el curso 2008-2009, último del que se dispone de datos, representaba el 27, 9 por 100. Se trata de un problema con diferentes dimensiones que, en buena medida, tiene su origen en la educación primaria y que, además, arroja importantes diferencias territoriales. Las últimas propuestas para combatirlo, incluidas en el Plan de Acción 2010-2011 del Ministerio de Educación y en la Ley de Economía sostenible, incluyen diferentes disposiciones para proporcionar una mayor flexibilidad en las trayectorias formativas dentro del sistema educativo, facilitando el acceso de todos los alumnos que tengan dificultad para finalizar la ESO a los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) y, una vez completados éstos, a los Ciclos Formativos de Grado Medio (CFGM) y bachillerato. Sin embargo, hay que señalar la escasa cobertura de los PCPI sobre el total del alumnado que fracasa: solamente el 14,8 por 100 sigue un programa de este tipo.

El sistema educativo español consigue mitigar, en parte, la relación entre un entorno socioeconómico desfavorecido y el rendimiento escolar, si bien en niveles socioeconómicos más altos los resultados de los alumnos en España son más modestos que los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y también los rendimientos medios están muy alejados de los mejores países. Este escenario, que repercute negativamente en el avance del conocimiento y el desarrollo económico, sitúa al sistema español todavía lejos del óptimo educativo, que consistiría en aunar calidad y equidad.

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 profesional puestas en marcha, son algunos elementos que pueden estar influyendo en la prolongación de los estudios después de la escolaridad obligatoria, que ha aumentado un 8,6 por 100 desde el curso 2007-2008. 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 y, a pesar de los avances conseguidos, sigue siendo necesario propiciar un mayor equilibrio entre la matrícula de bachillerato y formación profesional. En este sentido, la Ley de Economía sostenible incorpora una serie de medidas tendentes a facilitar la adecuación de la oferta formativa de formación profesional a las demandas del sistema productivo, ampliar la oferta, avanzar en la integración de la formación profesional en el conjunto del sistema educativo, y reforzar la cooperación entre las administraciones educativas y de éstas con las administraciones laborales.

En los últimos años se viene produciendo un profundo cambio en las enseñanzas universitarias, inducido sobre todo por la voluntad de convergencia con otros sistemas de enseñanza europeos y con los referentes de excelencia en el ámbito mundial. Así, en el curso 2010-2011, todas las titulaciones universitarias están ya plenamente adaptadas al Espacio Europeo de Educación Superior y prácticamente se ha concluido el desarrollo normativo derivado de la Ley Orgánica 4/2007 de modificación de la Ley Orgánica de

Universidades. Además, el crecimiento del número total de estudiantes universitarios en todos los niveles respecto al curso anterior (3,5 por 100), así como el aumento de la tasa neta de escolarización universitaria, hacen que España cuente actualmente con una alta proporción de jóvenes que han terminado estudios superiores (39,4 por 100), habiendo alcanzado ya en 2010 el objetivo establecido en el nuevo marco estratégico de educación y formación 2020. Sin embargo, queda camino por recorrer en lo que se refiere al aumento del porcentaje de graduados en carreras científicas y tecnológicas.

Finalmente, aunque en 2010 se mantuvo la tendencia creciente de los recursos destinados a la investigación universitaria, y se mantiene la importante participación de las universidades en el Plan Nacional de I+D+i, los resultados de dichos esfuerzos, aunque han crecido de forma importante, se mantienen en una posición muy discreta respecto a otros países.

Por otro lado, aunque en el contexto actual de crisis y desajustes entre mercado de trabajo y estructura educacional de la población, el aprendizaje a lo largo de toda la vida aparezca como un instrumento clave para la inserción laboral y la mejora del capital humano, hay que señalar la todavía escasa participación de la población adulta en España (10,4 por 100, según Eurostat) en actividades de aprendizaje formal, no formal e informal, en relación con los niveles de referencia europeos (fijados en el 12,5 por 100 para 2010 y 15 por 100 para 2020), especialmente baja entre los jóvenes con menor nivel educativo. Se trata de una cuestión preocupante, si se tiene en cuenta que las mayores tasas de desempleo y las peores inserciones y trayectorias laborales se siguen dando entre los niveles educativos más bajos.

El acceso al conocimiento a través de medios electrónicos constituye hoy en día un elemento fundamental en un entorno de aprendizaje permanente, por lo que la competencia digital se está convirtiendo rápidamente en una parte cada vez más importante para el desarrollo personal, laboral y social. Se trata, además, de un factor determinante en términos de inclusión social, siendo excesivas las grandes diferencias que existen en España en el acceso a estos medios en función de edad, sexo, hábitat, situación profesional o nivel educativo. Además, aunque el cambio generacional es el que en mayor medida determina la brecha digital, la utilización de ordenadores aún es poco frecuente en los centros educativos españoles, a pesar de que la dotación de TIC en las aulas comparativamente no es mala y de que los programas puestos en marcha en los últimos años de cuya efectividad, en términos cualitativos, se sabe poco.

2. Vivienda y cohesión social

En el año 2010, la crisis económica siguió influyendo en el acceso a la vivienda de los ciudadanos en sus diferentes modalidades. Con relación al mercado de vivienda en propiedad, la evolución del ajuste en 2010 fue algo atípica, pues aunque este mercado mostró algunos signos de ligera recuperación de la demanda de vivienda, ésta se debió principalmente al efecto “anticipo” de los cambios fiscales en la compraventa

de viviendas, pues este año, con el fin de racionalizar las políticas de impulso del acceso a la vivienda, se modificaron las deducciones fiscales por adquisición y por alquiler de vivienda.

Sin embargo, la incertidumbre sobre las perspectivas de este mercado no desaparece, pues tanto la sostenibilidad del repunte de la demanda, como la capacidad de absorción del *stock* de vivienda heredado de la fase expansiva, están relacionadas con la evolución de la crisis económica y, más específicamente, con el mercado de trabajo y la creación de nuevos hogares. Por eso, aunque la bajada del precio de la vivienda en propiedad y de los tipos de interés mejore el grado de esfuerzo teórico que los nuevos hogares tienen que hacer para acceder a una vivienda en propiedad, se está produciendo una desaceleración en el ritmo de creación de hogares y el ya mencionado retraso de la edad de emancipación residencial de los jóvenes. Por otro lado, no hay que olvidar que un tercio de los propietarios de su vivienda tienen cargas financieras derivadas de su compra, y que el mantenimiento de estas cargas se hace difícil para muchas familias. Para dar respuesta a la situación especialmente difícil de estas personas, y particularmente a aquellos con cargas familiares, este año se elevó el umbral de inembargabilidad en los procedimientos posteriores a la ejecución hipotecaria; y en paralelo al aumento de las ejecuciones hipotecarias, durante 2010 se suscitó el debate en torno a algunas cuestiones, como la validez de determinados tipos de cláusulas en los contratos hipotecarios (redondeo al alza, cláusulas "suelo", entre otras) o la posibilidad de dación en pago de la vivienda como forma de resolución de la deuda hipotecaria.

Ante esta coyuntura, cabría esperar que aumentara la opción del alquiler, como forma de tenencia más flexible ante cambios en los ingresos o necesidades de la unidad familiar. Sin embargo, pese a la crisis económica, las dificultades de acceso al mercado de la vivienda en propiedad, el descenso en los precios, y las diferentes medidas de fomento de esta fórmula por las diferentes Administraciones públicas en los últimos años, el alquiler de la vivienda sigue siendo minoritario en España según los últimos datos disponibles, alcanzando solamente al 16,9 por 100 del parque residencial.

Un año más se detecta una falta de adecuación del mercado de la vivienda protegida en propiedad a las necesidades residenciales de parte de la población, pues sus elevados precios siguen siendo inasequibles para algunos sectores de la población especialmente vulnerables y/o con limitaciones financieras. En el actual contexto de crisis, esta situación, unida a la exigua oferta existente de la vivienda protegida en alquiler, puede estar aumentando la insuficiencia de la vivienda social. Sin embargo, este año han aumentado ligeramente las actividades de rehabilitación de las viviendas, 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 este tipo de actuaciones a través de diferentes medidas. Entre estas, cabe destacar la introducción de una nueva deducción temporal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y la aplicación de tipo reducido del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

En 2010 se produjeron algunos cambios en la política de vivienda derivados de la crisis. Así, se recortan algunas de las ayudas establecidas en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, especialmente las que se refieren a las ayudas a recibir por parte de promotores de viviendas protegidas para alquiler y venta, y a los adquirentes de las nuevas viviendas protegidas destinadas a la venta. Sin embargo, continuó el apoyo económico a los demandantes de viviendas en arrendamiento, se introdujo un nuevo modelo intermedio entre la promoción de vivienda protegida para venta y para alquiler (la adquisición del derecho de superficie de las viviendas protegidas ya construidas), y se prorrogaron las medidas transitorias establecidas en el año 2009 para la conversión de viviendas libres en protegidas.

Evidentemente, junto al acceso en sí a una vivienda, revisten especial relevancia para la calidad de vida de las personas tanto sus condiciones de habitabilidad, los gastos asociados a su mantenimiento, como las características del entorno en que se ubican. La crisis económica y la evolución del mercado de la vivienda han tenido un efecto negativo en el aumento de la sobrecarga que representan los gastos de la vivienda, que actualmente afecta aproximadamente a uno de cada diez hogares y casi a cuatro de cada diez de los hogares con ingresos bajo el umbral de pobreza. Por otro lado, aunque en general la calidad de la vivienda en España es aceptable en términos comparados, desciende considerablemente en los hogares encabezados por personas con menor estatus socioeconómico, que declaran en mayor proporción tener algún problema con su vivienda, especialmente los que tienen dificultades para llegar a fin de mes, aquellos en los que todos sus miembros están desempleados, así como los jóvenes, los extranjeros no europeos y los que viven en régimen de alquiler.

La calidad de vida de la ciudad desde un punto de vista ambiental, los problemas de salubridad, polución y cambio climático son cada vez más un importante objeto de preocupación para los habitantes de las ciudades europeas, incluidas las españolas. El transporte público es el medio de transporte utilizado por más de la mitad de la población de las grandes ciudades españolas en los desplazamientos diarios para ir al trabajo o centro de formación, siendo la falta de adaptación al itinerario requerido la principal razón para no utilizarlo para el 22 por 100. Desde el punto de vista social, las ciudades resultan ser los lugares donde se manifiestan más intensamente los retos de la inclusión y la cohesión social (la integración de los inmigrantes, el desempleo, la educación, la pobreza, etc.), situación que se puede ver agravada por los efectos de la crisis económica, profundizando la polarización social y la segregación espacial y que puede terminar provocando un mayor riesgo de fractura social.

El aumento de la calidad urbana general, la rehabilitación edificatoria, la protección de las formas arquitectónicas, la mejora física y la modernización de las infraestructuras municipales, la puesta en valor de los espacios públicos degradados, o la provisión de lugares de esparcimiento y zonas verdes se han ido situando como requerimientos de la calidad de vida de la población así como factores de mejora del

atractivo y la competitividad de las ciudades que, no en vano, concentran buena parte del capital humano, social, cultural y económico. Sin embargo, los cada vez más ambiciosos planteamientos en materia de regeneración urbana y calidad de vida en las ciudades chocan con la circunstancia de que las competencias de planeamiento urbanístico recaen fundamentalmente en los ayuntamientos, que atraviesan una situación económica y financiera muy desfavorable, especialmente desde la reducción de ingresos aparejada a la crisis inmobiliaria.

Unido a lo anterior, hay que recordar que no se ha llevado a cabo una aproximación integral de mayor alcance al objetivo de propiciar ciudades más sostenibles desde un punto de vista económico, social y medioambiental, hacia lo que apuntaba el CES en su Dictamen 1/2010, sobre el Anteproyecto de Ley de Economía sostenible, que recomendaba a tal fin la aprobación de una ley de rehabilitación urbana sostenible, así como un mayor esfuerzo inversor y de movilización de recursos por parte de las administraciones en materia de rehabilitación de viviendas y tejido urbano consolidado respetuoso con el medio ambiente.

3. Medio ambiente y sostenibilidad

La crisis económica podría haber supuesto la reversión de algunas tendencias que, ligadas a las características del crecimiento económico de los años anteriores a su estallido, dejaron una huella medioambiental perjudicial, que no se tomó en consideración en todas sus repercusiones —incluyendo las económicas— en el balance de aquella época. No está claro por dónde avanzará el crecimiento en los próximos años y si conseguirá abrirse paso en la práctica la transversalidad del objetivo de la sostenibilidad medioambiental aplicada a todas las iniciativas económicas, públicas y privadas, productos y procesos, tal y como se propone la Ley de Economía sostenible. Lo que sí parece poco discutible es la necesidad de continuar implementando las estrategias preexistentes de mejora de determinados parámetros básicos para la protección del medio ambiente y la gestión racional de los recursos, como la propia Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, así como otras de carácter sectorial, como la Estrategia Española de Cambio Climático (especialmente en lo relativo a los programas de eficiencia energética), el Plan nacional de residuos, el Plan de calidad de las aguas o el Plan estratégico de transporte de mercancías por lo que hace a los objetivos de fomento de la intermodalidad, algunas de las cuales ya acusaban retrasos en su ejecución y cuya viabilidad se ha visto afectada en algunos casos por los recortes en la inversión pública aprobados durante el año 2010.

No puede hablarse aún de una situación satisfactoria para algunas de las dimensiones medioambientales más representativas, como es el caso de la gestión de los residuos, que en 2009 seguía manifestando una situación preocupante, ya que a la creciente generación de residuos se une el hecho de que la fracción eliminada en vertederos representaba todavía un elevado 52 por 100, mientras el volumen destinado a incineradoras no alcanzaba el

10 por 100, si bien hay que admitir un aumento del reciclaje, que varía en función de la naturaleza del residuo. La calidad del agua para el consumo tampoco parece estar cumpliendo con las normas europeas, dado que un 5 por 100 de la población española no accede aún a sistemas de tratamiento de aguas residuales (2008), lo que deberá paliarse mediante la efectiva implementación del Plan nacional de calidad de aguas 2007-2015. En lo que respecta a la calidad del aire en las ciudades, y si bien hay que reconocer un evidente descenso de la concentración de algunos gases (SO_2, NO_x y compuestos orgánicos volátiles no metánicos —COVNM—), es necesario reducir las emisiones procedentes del transporte privado por carretera, reimpulsando la apuesta por la intermodalidad para el transporte de personas y mercancías, así como las medidas de eficiencia energética y fomento de la rehabilitación urbana sostenible a que se ha hecho alusión en el apartado dedicado a la vivienda.

Uno de los aspectos más importantes, especialmente en España, que alberga la mayor diversidad biológica de la Unión Europea, es precisamente el continuo aumento del número de especies incluidas en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, lo que pone de manifiesto la delicada situación de la biodiversidad española, muy unida al progresivo abandono de las zonas rurales.

El cambio climático y el giro europeo hacia una economía baja en carbono se han convertido en asuntos prioritarios en todas sus dimensiones, lo que se manifiesta en el planteamiento de unos objetivos (como la reducción de gases de efecto invernadero al menos en un 20 por 100 respecto a 1990, alcanzar un 20 por 100 de energía renovable, y el 20 por 100 de ahorro en las demandas energéticas para 2020), que ya han comenzado a parecer insuficientes para la Unión Europea, que se ha abierto a una propuesta más exigente de alcanzar hasta el 30 por 100 de reducción en 2020, en función del compromiso internacional de aumentar sus correspondientes cuotas, compromiso que no se llegó a alcanzar a lo largo de 2010.

En este ámbito puede hablarse de algunos buenos resultados, puesto que desde 2007 se viene registrando una fuerte reducción de emisiones de gases con efecto invernadero, cuyo índice respecto al año de referencia del Protocolo de Kyoto se situó en el 128,5 por 100 en 2009, lo que indica que, de seguir la actual tendencia, se cumpliría el objetivo establecido en dicho Protocolo (reducción del 15 por 100 respecto a 1990 en 2012). Si bien es cierto que el descenso de la actividad económica de estos años está en buena parte detrás de los actuales resultados, el cumplimiento de las políticas vigentes y la adopción social de determinados cambios en las pautas de consumo, deberían favorecer la consolidación de esta tendencia.

De hecho, aunque quede mucho por avanzar, sobre todo en el terreno de la eficiencia energética, hay indicios positivos de cambio efectivo en los hábitos de vida y en los procesos productivos, como se refleja en la cada vez mayor incorporación del reciclaje a la vida cotidiana de los ciudadanos, así como la creciente adopción de tecnologías limpias y sistemas de gestión ambiental por las empresas.

4. Consumo y protección de los consumidores y usuarios

Una de las consecuencias más visibles de la crisis económica en los hogares en España está siendo la reducción global del consumo, cuya evolución en los últimos años muestra, de acuerdo con los datos de las encuestas, un perfil claramente descendente. En 2009, último año con datos de las Encuesta de Presupuestos Familiares, el consumo descendió en un 5 por 100, dato que contrasta con el 1,7 positivo del año previo a la crisis, y que resume la evolución de las distintas partidas de gasto contenidas en la encuesta. Los gastos que con mayor frecuencia requieren endeudamiento fueron una vez más los que más se resintieron por la mala situación económica, lo que se debió al endurecimiento de las condiciones impuestas por las entidades financieras, pero también a la precaución de los consumidores. La estrategia de reducción del gasto que las familias empezaron a aplicar en 2008 se ha manifestado en 2009 de forma más contundente, reduciéndose la asignación de recursos en prácticamente todas las partidas, con la excepción de la vivienda, cuyo gasto se incrementó, aunque muy levemente, por el incremento del gasto en el suministro de electricidad.

En España el consumo a través de Internet es todavía limitado, aunque de acuerdo con los datos de la Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y comunicación en los hogares publicada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), su avance es continuo. En efecto, desde el año 2004 el número de personas que ha comprado a través de Internet en los tres meses previos a la realización de la encuesta ha pasado de representar el 5,5 por 100 de la población al 17,4 por 100 en 2010. La extensión de esta práctica es inferior a la que exhibe como término medio la Unión Europea, y muy inferior a la de algunos países de su entorno geográfico más próximo, fundamentalmente por la falta de confianza en la seguridad de las operaciones comerciales en la red.

De acuerdo con el balance anual del Instituto Nacional del Consumo, en 2010 las consultas y reclamaciones atendidas por las asociaciones de consumidores de ámbito nacional alcanzaron la cifra total de 1.632.823 (más de 4.000 al día), de las que la mayor parte fueron consultas (81 por 100). Desde 2009 la demanda de servicios de asesoramiento y reclamaciones en las organizaciones ha aumentado en un 18 por 100, incremento superior al registrado en el ejercicio previo, que alcanzó un 9 por 100.

5. Salud y sistema sanitario

2010 ha sido un año intenso tanto en debate como en actividad legisladora en el ámbito sanitario; por un lado, la profundización en la crisis económica colocó al sistema sanitario en primer plano en la discusión sobre la sostenibilidad de las estructuras del bienestar, y por otro, se aprobaron varias normas de gran calado, entre las que algunas fueron objeto de notable polémica, más allá del propio debate parlamentario (la ley de salud sexual y reproductiva y la ampliación de la ley del consumo de tabaco). Entretanto, sigue pendiente la aprobación de la Ley de Salud pública que deberá responder

a algunos de los retos más importantes del Sistema Nacional de Salud (SNS), demostrada la importancia de la prevención en el objetivo de lograr una vida sana y lo más prolongada posible para toda la población, con menor coste para el sistema.

En general, el sistema sanitario público es bien valorado, alcanzando una puntuación media de 6,3 en una escala de 1 a 10, con algunas variaciones, no muy llamativas, entre las distintas comunidades autónomas. Sin embargo, los problemas no resueltos del sistema son también tomados en consideración por los ciudadanos, que piensan de forma mayoritaria que, aunque en general funciona bien, es necesario someterlo a algunos cambios.

Como ya se ha resaltado en otras ocasiones, el mapa epidemiológico español presenta unos rasgos de marcadas diferencias regionales. Siguiendo los datos de la Encuesta Europea de Salud (EES) para el año 2010, las comunidades de Murcia, Galicia y Extremadura, con prevalencias superiores a la media nacional en un buen número de trastornos y problemas, como la hipertensión, los problemas respiratorios, la depresión o los dolores lumbares y cervicales, entre otros, exhiben rasgos menos favorables que otras como las comunidades del norte, entre las que Aragón continúa mostrando el perfil más saludable, con prevalencias inferiores a la media en siete de los dieciocho problemas que recoge la encuesta. Entre los factores que explican esta distribución pueden citarse las distintas tasas de envejecimiento regionales, pero también los niveles de renta, que constituyen un determinante de la salud de primer orden.

En lo que respecta a la financiación del sistema, la crisis económica ha tenido como consecuencia el desarrollo de unos presupuestos tanto de la Administración General del Estado como de las comunidades autónomas mucho más austeros. En este contexto, el Consejo Interterritorial del SNS adoptó en marzo de 2010 un acuerdo que recoge un conjunto de acciones y medidas tendentes a garantizar la calidad y la sostenibilidad, con objetivos a corto y medio plazo, entre los que destacan las orientadas a la contención del gasto en farmacia. La población cubierta por el Sistema Nacional de Salud se ha incrementado de manera notable a lo largo de la pasada década; partiendo de 38.300.000 en el año 2000, en 2008 ya se habían sobrepasado los 44 millones y en 2010, de acuerdo con la estimación realizada por el Ministerio a partir de las proyecciones del INE, casi se alcanzaron los 45 millones de personas. En 2008, último sobre el que se dispone de información, el gasto sanitario realizado por las administraciones autonómicas —que implica el 90 por 100 del gasto sanitario total— ascendió a 60.629.616.000 euros, lo que supone un 11 por 100 más que en el año anterior.

6. Protección social

El enorme impacto social y económico de la recesión, cuya magnitud exacta dista todavía de poder ser calibrada con exactitud, ha continuado marcando en 2010 las tendencias en protección social en todo el ámbito de la Unión Europea, y especialmente en España, donde prácticamente todas las vertientes de la protección social continuaron acusando con intensidad el empeoramiento de sus principales magnitudes económicas

y el aumento de las situaciones de necesidad. El sistema de protección social ha sido particularmente eficiente en preservar las condiciones de vida de los actuales pensionistas, que han sido el colectivo menos afectado por el deterioro de la renta disponible y las consecuencias del paro. También son las personas mayores quienes se van viendo cada vez más beneficiadas por la progresiva implantación del sistema de atención a la dependencia. En cambio, el sistema de protección por desempleo, que ha sido la vertiente de la protección social que mayor esfuerzo ha tenido que desplegar para amortiguar la pérdida de rentas que acarrea el paro, ha comenzado a dar señales de no ser suficiente para alcanzar a todas las situaciones, especialmente en el caso de algunos colectivos, entre los que se encuentran los trabajadores más jóvenes, con un protagonismo cada vez mayor de la vertiente asistencial.

La responsabilidad de hacer frente al consiguiente aumento de población en riesgo de exclusión social está derivando cada vez más hacia los últimos eslabones de la protección social, las políticas de inclusión social y los servicios sociales, con un elevado nivel de descentralización y escasa conexión con los servicios públicos de empleo, tradicionalmente con exigua dotación presupuestaria y sin suficiente capacidad de respuesta para afrontar una situación tan crítica, capacidad que no puede ser suplida por el tercer sector ni por las redes informales y familiares de solidaridad. La política de igualdad de oportunidades, por su parte, ha perdido el protagonismo adquirido en los últimos años, pese a que las situaciones de crisis económica son un caldo de cultivo idóneo para las discriminaciones de todo tipo.

6.1. Repercusiones de la crisis en la protección social en el marco europeo comparado

Durante este año se ha hecho más visible la diversidad de situaciones de partida, de niveles de afección de la crisis y de capacidades para satisfacer una demanda creciente de servicios. También se ha puesto a prueba la propia coherencia de las políticas europeas en lo que se refiere a la pretendida interacción entre los objetivos económicos, sociales y medioambientales, habiendo sido estas dos últimas dimensiones relegadas, de facto, al papel de estrategias complementarias de la primera, en la medida en que apoyen el cumplimiento de los estrictos requisitos exigidos por el Pacto de Estabilidad.

En cuanto a la situación y perspectivas de los sistemas de pensiones, al reto a largo plazo del envejecimiento se ha añadido la presión adicional que, debido a la crisis, sufre el equilibrio entre la adecuación de las pensiones y su sostenibilidad financiera, equilibrio que han intentado mantener las reformas de las últimas décadas, y en el que se ha insistido reiteradamente en el último año desde las instituciones comunitarias. Así, el Libro Verde de la Comisión aprobado en 2010 se propuso abrir un debate europeo sobre los principales retos a que se enfrentan los sistemas de pensiones[1],

1. Libro Verde, *En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros,* Bruselas, 7.7.2010, COM (2010) 365 final.

sustentando la idea de la necesidad de las reformas, en conexión con los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

El Método Abierto de Coordinación ha contribuido a dar a conocer los efectos de la crisis en los diferentes sistemas de protección social y a divulgar las iniciativas puestas en marcha para aproximarse a los objetivos comunes. Conforme a los últimos datos comparados, que se refieren a 2008, en relación a los demás Estados miembros, el sistema de protección social español sufrió ya en ese primer año de crisis un mayor impacto, acentuando el protagonismo de las prestaciones por desempleo en el conjunto de un gasto social todavía moderado, pero en clara progresión ascendente. Así, en proporción al Producto Interior Bruto (PIB), en la UE-27 el gasto en prestaciones sociales pasó de representar el 24,7 por 100 del PIB en 2007 al 25,3 por 100 en 2008. En el caso de España, el gasto en prestaciones sociales pasó del 20,5 por 100 del PIB en 2007 al 22,2 por 100 en 2008, acusando el incremento interanual más alto del grupo de países de la antigua UE-15.

En cuanto a la distribución por funciones del gasto social, las partidas más importantes en todos los países europeos son las pensiones de jubilación y la sanitaria. El gasto en pensiones de jubilación en España (6,8 por 100 del PIB) se encontraba todavía en 2008 por debajo de la media de la UE-27 (10 por 100). Algo menor era la distancia en el gasto en la función sanitaria (6,8 por 100 del PIB en España y 7,5 por 100 del PIB en la UE-27), aunque su ritmo de aumento venía siendo superior en los últimos años al registrado por la media de la Unión Europea.

La crisis económica agudizó en 2008, además, una de las características diferenciales más acusadas de España en el entorno comparado: la excesiva preponderancia del gasto en prestaciones por desempleo en el conjunto del gasto social que ya era llamativo en las épocas de crecimiento económico, representando ya en aquel año el 13,5 por 100 del total del gasto en prestaciones, frente a la media del 5,2 por 100 de la UE-27. En términos de PIB, el gasto en desempleo en España (3 por 100) también doblaba con creces lo que suponía en la UE-27 (1,3 por 100). Sabiendo lo ocurrido en términos de desempleo en los años posteriores, éste es el desafío diferencial más importante para España en términos de protección social a corto y medio plazo.

Con respecto a las demás funciones, valga señalar que el gasto en pensiones de viudedad y supervivencia en España (2 por 100 del PIB) era algo superior a la media de la UE-27 (1,6 por 100). El gasto social en familia e hijos se incrementó en España (del 1,3 por 100 del PIB en 2007 al 1,5 por 100 del PIB en 2008), disminuyendo la tradicional distancia mantenida con la Unión Europea en este ámbito, si bien ello respondió fundamentalmente a la implantación de una medida que ha sido derogada en 2010.

En cuanto a las restantes funciones del gasto social, el apoyo a la vivienda representa apenas el 2 por 100 del total de prestaciones en la Unión Europea (0,6 por 100 del PIB en la UE-15), el 0,9 por 100 en el caso de España (0,2 por 100 del PIB). Por su

parte, las prestaciones dirigidas específicamente a apoyar la inclusión social seguían representando una proporción muy residual del total de prestaciones, que apenas suponía un gasto del 0,4 por 100 del PIB en la UE-27 y al 0,3 por 100 del PIB en España.

Las dos principales fuentes de financiación del gasto social en la Unión Europea seguían siendo en 2008 las cotizaciones empresariales y las contribuciones del Estado, destacando España por una mayor preponderancia de las primeras sobre las segundas, peculiaridad que ha tendido a suavizarse en la última década, por la importancia adquirida en el conjunto del gasto por ámbitos de la protección social de naturaleza no contributiva financiados mediante aportaciones del Estado, como la asistencia sanitaria o la atención a la dependencia.

En definitiva, aunque en 2008, primer año de crisis y último sobre el que se dispone de información comparada, el gasto social en España era moderado, comparado con los países de su entorno europeo, se endureció la presión sobre su sistema de protección social, debido a la excesiva preponderancia en su distribución del gasto en desempleo, a una probable mayor repercusión a largo plazo del proceso de envejecimiento y al aumento de demandas sociales, por incremento de la población alejada del mercado de trabajo. El descenso en la recaudación obliga a gestionar mejor unos recursos menguantes pero, con independencia de las reformas que se aborden, la principal condición para preservar la equidad intergeneracional y seguir ofreciendo una protección social adecuada reside en la capacidad de las economías y los mercados laborales para dinamizar la actividad productiva, volver a crear empleo y aumentar la productividad del trabajo.

6.2. Principales magnitudes del sistema de Seguridad Social

Las Administraciones de la Seguridad Social entraron en déficit en 2010, por primera vez desde finales de la década de los noventa, debido al impacto del fuerte deterioro del mercado laboral tanto sobre los ingresos, a través de una merma de la recaudación por cotizaciones sociales, como sobre los gastos, fundamentalmente por el incremento de la partida de prestaciones por desempleo.

No obstante, el sistema de la Seguridad Social siguió mostrando superávit, el 0,22 por 100 del PIB, como consecuencia de un saldo positivo de las operaciones no financieras del sistema de 2.382,97 millones de euros. Este resultado se situó, sin embargo, un 73 por 100 por debajo del correspondiente a 2009, debido a la caída, por segundo año consecutivo, de los recursos no financieros del sistema, concretamente de las cotizaciones sociales, atribuible, tanto a la destrucción de empleo, como al agotamiento de las prestaciones por desempleo para una parte importante de la población.

A pesar de ello, durante el año 2010 la Seguridad Social continuó contribuyendo en la medida de sus posibilidades a paliar los efectos de la crisis económica, funcionado como estabilizador automático anticíclico a través del pago de prestaciones por desempleo; estimulando el empleo mediante el sistema de bonificaciones en las cuotas

empresariales, y ayudando a financiar el déficit de las Administraciones públicas con la inversión del Fondo de Reserva mayoritariamente en deuda pública española.

Del mismo modo y con el fin de contribuir a la contención del gasto público de cara a alcanzar el compromiso asumido por el Gobierno en el Programa de Estabilidad y Crecimiento de reducir el déficit de las Administraciones públicas hasta el 3,0 por 100 del PIB en 2013, en 2010 continuaron las acciones de austeridad y ahorro en los gastos de funcionamiento, a través de diferentes medidas, entre las que cabe señalar el recorte de gastos de personal y diferentes medidas de ahorro emprendidas en el ámbito de la gestión y atención a los ciudadanos, a través de la puesta en funcionamiento de la sede electrónica de la Seguridad Social.

De cara a 2011, el presupuesto de la Seguridad Social sigue reflejando la actual situación de crisis y, concretamente, el impacto de algunas de las medidas de política económica emprendidas por el Gobierno tendentes a la consolidación presupuestaria. Entre estas medidas cabe señalar la suspensión de la revalorización de las pensiones contributivas; la eliminación de la prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de hijo; el retraso de la entrada en vigor de la ampliación del permiso de paternidad a cuatro semanas; la reducción de la partida de transferencias destinada a la financiación de la Ley de la Dependencia; o la menor aportación del Estado para financiar los complementos a mínimos.

6.3. Las pensiones contributivas y sus beneficiarios

Los gastos no financieros del sistema se incrementaron en 2010 un 4,6 por 100, evolución que estuvo marcada por el incremento de la partida de pensiones contributivas, fundamentalmente por la revalorización de su cuantía.

Las pensiones contributivas, financiadas fundamentalmente a través de las cotizaciones sociales, representan la partida más importante del gasto no financiero de la Seguridad Social, con un peso próximo al 80 por 100, mientras que las pensiones no contributivas, cuya financiación corre a cargo de las aportaciones del Estado, mantienen un peso residual en el sistema, inferior al 2,0 por 100.

En 2010, el número de pensiones contributivas se incrementó un 1,6 por 100, hasta situarse en un total de 8.671.020, de las cuales, el 28,7 por 100 tenía complemento a mínimo, al no alcanzar la cuantía de la pensión mínima. El grueso de las pensiones está relacionado con el envejecimiento de la población; en concreto, con las situaciones de jubilación y viudedad, representando ambas clases de prestaciones el 59,3 por 100 y el 26,4 por 100 del total, respectivamente.

Las mujeres perceptoras de pensiones contributivas superan ligeramente en número a los varones, aunque siguen siendo minoritarias entre los beneficiarios de prestaciones sustitutivas de salarios o de rentas, como las pensiones de jubilación o de incapacidad, debido al retraso en su incorporación al mercado laboral. Por el contrario, son mayoritarias en las prestaciones de supervivencia, fundamentalmente de

viudedad, así como entre los perceptores de cuantías mínimas y de complementos a mínimos.

El importe medio de las pensiones contributivas alcanzó en 2010 los 779,5 euros mensuales, si bien cabe señalar que algo más de una cuarta parte de las mismas se concentra en el tramo comprendido entre 550 y 642 euros mensuales, mientras que un 28 por 100 no alcanza los 550 euros. En los tramos más altos se sitúan las pensiones de jubilación y las de incapacidad permanente, mientras las de viudedad y, fundamentalmente, las de orfandad y favor familiar, se concentran mayoritariamente en los niveles más bajos.

La pensión inicial representa el grueso del importe de las pensiones en vigor, y viene determinada por el efecto sustitución derivado de la renovación del colectivo de pensionistas. Así, en 2010 el importe de las altas se situaba en el conjunto del sistema en 946 euros, frente a un promedio de las bajas de 730,5 euros, dando lugar a una tasa de sustitución del 29,5 por 100.

6.4. Iniciativas en materia de Seguridad Social y renovación del Pacto de Toledo

2010 ha sido un año decisivo para el futuro de la Seguridad Social, en general, y de las pensiones en particular. Las ya palpables repercusiones de la crisis en las cuentas y la vertiente protectora de la Seguridad Social marcaron el contexto de las distintas iniciativas abordadas durante el año, a lo que se solapó la presión internacional sobre España ligada a las turbulencias de los mercados financieros que, entre otras reformas estructurales, apuntaba directamente a la adopción de reformas de hondo calado en el sistema de pensiones español, como garantía de la estabilidad a largo plazo de las finanzas públicas. De esta manera, en 2010 se han gestado cambios decisivos de carácter estructural para el futuro de la Seguridad Social al tiempo que se abordaban respuestas coyunturales a la crisis con importantes repercusiones en el sistema y su acción protectora, lo que no dejaba de proyectarse en una discusión sobre la renovación del Pacto de Toledo que, en su natural sede parlamentaria, se dificultó y prolongó algo más de lo previsto.

Junto a las medidas estructurales que han afectado fundamentalmente al sistema de pensiones y que no se han llegado a aprobar hasta ya entrado 2011, en 2010 se adoptaron otras iniciativas de muy distinto signo en lo que respecta a la acción protectora del sistema. Por una parte, salió adelante la aprobación de las esperadas medidas que venían a completar la protección dispensada por el sistema, como la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un Sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos. La creación de este sistema adquiere en la actualidad especial relevancia, dada la negativa incidencia de la recesión económica en este colectivo, aunque han quedado fuera de su cobertura los afectados por los tres primeros años de crisis. Dado que el periodo mínimo de cotización para optar al derecho se establece en doce meses desde la entrada en vigor de la norma, en noviembre de 2010, hasta el último trimestre de 2011 no se producirán las primeras altas de

beneficiarios de esta nueva prestación, de modo que hasta entonces el impacto en el sistema de Seguridad Social sólo será perceptible en el capítulo de ingresos.

No llegaron a consumarse en 2010 otros cambios ya comprometidos, como la integración de los trabajadores por cuenta ajena del régimen especial agrario en el régimen general, aunque ya en marzo de 2011 se alcanzó el Preacuerdo sobre integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social, culminando los trabajos del diálogo social en este ámbito[2].

La Ley 35/2010 también introdujo algunas modificaciones en el ámbito de las prestaciones de la Seguridad Social, que afectaron concretamente a la gestión de la incapacidad temporal por parte de las Mutuas, fomentando su mayor implicación en la reducción de los costes asociados a esta prestación.

Por otro lado, entre otras medidas introducidas por la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, destacan las ligadas a la decisión de "congelación" o no revalorización de las pensiones, que afecta tanto a las pensiones contributivas y al valor de la pensión máxima, como a algunas prestaciones de naturaleza no contributiva (los complementos de mínimos tanto de la Seguridad Social como de clases pasivas, los límites de ingresos para los complementos a mínimos y otras prestaciones de carácter no contributivo, las prestaciones familiares para hijos sin discapacidad y los que tienen una discapacidad igual o superior al 33 por 100, los subsidios de la Ley de Integración social de minusválidos [LISMI] excepto el de movilidad y compensación para gastos de transporte) así como al valor del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM), que sirve de referencia para el cálculo de límites de ingresos y de cuantía de algunas prestaciones. También sucumbieron por mor del objetivo de austeridad presupuestaria medidas cuya adopción se rodeó de un importante valor simbólico en su momento, no exento de polémica en algún caso, como la deducción por nacimiento o adopción o el calendario de ampliación del permiso por paternidad. En la misma Ley se procedió a crear una nueva prestación dirigida a los progenitores, adoptantes o acogedores de carácter preadoptivo o permanente, cuando ambos trabajen, para el cuidado de menores afectados por cáncer o enfermedad grave.

Finalmente, el grueso de iniciativas de mayor entidad por sus repercusiones a largo plazo en la financiación y la acción protectora del Sistema de Seguridad Social se abrió paso a finales de 2010 y comienzos de 2011 a través de los acuerdos alcanzados en sede parlamentaria, en el contexto de la revisión de las recomendaciones del Pacto de Toledo, así como en el marco del diálogo social, mediante las medidas contempladas en el Acuerdo Social y Económico suscrito por el Gobierno con los interlocutores sociales.

El nuevo Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, en el ánimo de establecer las bases para que los poderes públicos tomen sus decisiones en materia de

2. Véase Dictamen CES 5/2011, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se procede a la Integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social.

pensiones, contiene veintiuna recomendaciones que, dando continuidad a los principios que inspiraron el Pacto en el año 1995, revisan y renuevan las recomendaciones adoptadas en el año 2003. El Informe final trasluce la influencia del desfavorable contexto económico y social en el que se desarrollaron los trabajos, transmitiendo en buena medida la necesidad de racionalizar la gestión del gasto de la Seguridad Social y cobrando fuerza las recomendaciones más estrechamente vinculadas con la sostenibilidad económica del sistema, en las que el Informe de 2010 se adentra con mayor profundidad que la revisión de 2003. Valga poner de relieve, entre ellas, el carácter prioritario que se otorga a la financiación de los complementos a mínimos con cargo a presupuestos, la necesidad de que las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social, en el marco de las políticas activas, así como "cualesquiera actuaciones en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos" se efectúen exclusivamente con cargo a la fiscalidad general (1ª recomendación); la previsión de que cada vez que haya desviaciones que originen subida de las pensiones superior al Índice de Precios de Consumo (IPC) real tenga un tratamiento específico de cara a su absorción permanente o no por el sistema y la posibilidad de estudiar otros índices de revalorización (2ª recomendación).

El informe refleja sobre todo la apuesta decidida por el principio de contributividad, avanzando en la mayor adecuación entre la pensión y el esfuerzo contributivo de los trabajadores, revistiendo en este sentido especial importancia las recomendaciones 11 (contributividad) y 12 (edad de jubilación), que abogan por proseguir abordando modificaciones en el periodo de cálculo en la línea de las que ya se han venido realizando en España; fijar un esquema homogéneo de equiparación de los años cotizados con un mismo porcentaje de la base reguladora a percibir por cada año cotizado; favorecer la prolongación de la vida laboral mediante un conjunto amplio de medidas; fomentar la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación y una mayor coordinación entre la legislación laboral y de Seguridad Social respecto al objetivo de ocupación de los mayores.

Una vez despejada la cuestión de la renovación del Pacto de Toledo en sede parlamentaria, a comienzos de 2011, como pieza sustancial del Acuerdo Social y Económico suscrito por el Gobierno y las confederaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y sindicales (CCOO y UGT) más representativas en el ámbito nacional, se aprobó el Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones, cuya traslación normativa se llevó a cabo en el primer trimestre de 2011 a través del Anteproyecto de Ley sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, que fue objeto de dictamen del CES[3].

3. Dictamen 3/2011, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

6.5. PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

La previsión social complementaria fue objeto de consideración específica en el nuevo Informe de revisión de las recomendaciones del Pacto de Toledo, así como en las orientaciones emitidas por las instituciones comunitarias en el contexto del Método Abierto de Coordinación en protección social e inclusión social. Durante 2010, la evolución de la previsión social complementaria en nuestro país estuvo, en general, condicionada por la alta volatilidad de los mercados financieros, habiendo experimentado la cuenta de posición acumulada de los planes de pensiones una ligera caída respecto al ejercicio anterior.

La modalidad de planes de pensiones que en 2010 experimentó un mayor crecimiento porcentual fue, al igual que sucedió en 2009, la del sistema individual, con un incremento del 6,3 por 100. Del total de planes de pensiones registrados durante 2010, un 49,1 por 100 pertenecen al sistema de empleo, un 33,4 por 100 pertenecen al sistema individual y un 7,5 por 100 pertenecen al sistema asociado. Los planes de pensiones agruparon 10.855.528 cuentas de partícipes, lo que supone un incremento del 1,6 por 100 respecto al ejercicio anterior. Las aportaciones de los partícipes continuaron en 2010 siendo escasas, estando la mayoría de ellas por debajo de los 900 euros. En dicho ejercicio, un 58, 4 por 100 de los partícipes de los planes de pensiones fueron hombres (un 59 por 100 en 2009), siendo el tramo de edad que concentra un mayor número de los mismos el comprendido entre 51 a 55 años (un 9 por 100).

Los efectos de la crisis se perciben en el importante aumento de los rescates anticipados de las aportaciones realizadas a planes de pensiones, desde que se amplió esta posibilidad con 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. Así, en 2010 aumentó un 62,04 por 100 el número de beneficiarios que se acogieron a esta opción respecto a 2009, en que lo hicieron 43.428 personas. En relación con las mutualidades de previsión social, cabe destacar que el volumen de cuotas recaudadas durante el año 2010 por éstas alcanzó la cifra de 938 millones de euros, continuando así con su tendencia de crecimiento y alcanzando un ligero avance respecto al ejercicio anterior de un 2,85 por 100.

Por último, entre las novedades normativas con incidencia en el ámbito de la previsión social complementaria, cabe mencionar que la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible, contempla importantes modificaciones en la regulación vigente de los mercados de fondos de pensiones, incluyendo una serie de disposiciones relativas a los principios de transparencia, buen gobierno corporativo y de gestión del riesgo.

6.6. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

En 2010 el Sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD) cumplió su cuarto año de vigencia y transcurrió el tercer ciclo de entrada de beneficiarios al sistema, lo que supuso el reconocimiento del derecho a la atención a un nuevo y numeroso

contingente de personas en situación de dependencia, como habrá de ocurrir hasta el periodo 2013/2014, en el que finalizará la incorporación de nuevos colectivos, con la entrada de los casos menos severos. Mientras se alcanza ese objetivo, previsto en la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD), las administraciones han seguido recibiendo solicitudes de valoración; en marzo de 2011 se ha superado la barrera del millón y medio, lo que ha significado un incremento del 26 por 100 en el último año. El importante incremento del número de solicitantes de atención se acompaña de un crecimiento consecuente de los dictámenes en todo el registro de gravedad. Como ya ocurriera en el año anterior, si bien se ha producido un aumento en todos los grados y niveles, la incorporación de los menos graves a medida que va cumpliéndose el calendario previsto por la ley, tiende a compensar la estructura de la dependencia reconocida en España. Aún así, en el 34 por 100 de los dictámenes se reconoce gran dependencia (grado III), en el 30 por 100 dependencia severa (grado II) y solamente en el 23 por 100 dependencia moderada (grado I). Se trata de una distribución de conjunto que encierra notables disparidades interterritoriales.

Un año más debe recordarse que la ley privilegiaba los servicios, contemplando las prestaciones económicas como un recurso excepcional, lo que debía aligerar la carga de las familias con personas dependientes, y hacer posible la salida al mercado de trabajo de quienes se ocupan en ese contexto de su cuidado. Sin embargo, las prestaciones económicas, a las que se reconocía un carácter excepcional, son en la práctica las más frecuentes. Casi la mitad de las prestaciones concedidas, casi 400.000, son de carácter económico destinadas a atender a las personas dependientes en el ámbito doméstico. Además, el volumen de estas prestaciones se ha incrementado casi en un 33 por 100 en un solo año, lo que supone un crecimiento muy superior al experimentado por el resto de los servicios y que parece consolidar una tendencia que aleja al SAAD de la filosofía que lo acompañó en su nacimiento. A pesar de ello, no puede obviarse el aumento de la concesión de otros servicios, básicamente comunitarios, que serían los más demandados; la ayuda a domicilio y la teleasistencia registraron incrementos no desdeñables a lo largo del último año.

6.7. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

La protección por desempleo ha sido la vertiente de la protección social que en mayor medida ha contribuido a paliar las consecuencias sociales del inusitado volumen de personas que han perdido su trabajo y no han encontrado otro, lo que, además del significativo coste personal, social y familiar que conlleva, está poniendo a prueba el alcance de la acción protectora del sistema.

En 2010 la protección por desempleo, en sus distintas modalidades, alcanzó a 3.015.405 personas. Con algo más de un millón de desempleados que no recibió ninguna prestación, la tasa de cobertura retrocedió desde el 80 por 100 registrado

en diciembre de 2009 al 77,4 por 100 de diciembre de 2010. Este aumento de las situaciones de desprotección es resultado directo del propio estancamiento del mercado de trabajo, debiéndose principalmente al agotamiento de las prestaciones, sin que los beneficiarios de las mismas hayan encontrado un nuevo puesto de trabajo. Ése es también el principal motivo del creciente peso del nivel asistencial y del protagonismo en aumento de otros dispositivos de la protección, originariamente concebidos con un carácter más restringido en cuanto a su ámbito subjetivo y temporal de aplicación, como la renta activa de inserción (limitada a determinados colectivos de trabajadores desempleados con especiales necesidades económicas y con dificultad para encontrar un empleo) o el programa temporal de protección por desempleo e inserción (PRODI).

El número de beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo disminuyó un 13,5 por 100 respecto al año anterior, dato que rompe la tendencia de incremento anual de este nivel de protección desde 1999, mientras que el número de beneficiarios del nivel asistencial, que superó a los del nivel contributivo, registró a finales de diciembre de 2010 un incremento del 14 por 100 respecto al mismo mes del año anterior. En esta línea, destaca el fuerte aumento de beneficiarios extranjeros del nivel asistencial que, en media anual, llegaron casi a duplicar el número de beneficiarios extranjeros de este nivel del año anterior.

Este escenario requiere de una cada vez mayor coordinación entre las políticas activas de empleo y las de sustitución de rentas, lo que ha servido de base, entre otras, para impulsar el Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, que vio la luz el 2 de febrero de 2011, al que ya se ha hecho referencia, que prioriza los procesos de orientación y cualificación sobre las ayudas económicas, sin dejar de reconocerlas a aquéllos que las necesiten a través del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, establecidas en el Real Decreto-ley 1/2011.

Como resultado de la evolución descrita, el gasto real en prestaciones por desempleo, en comparación con el de 2009, se redujo un 1,5 por 100, lo que denota la falta de capacidad del sistema de protección por desempleo por sí sólo para afrontar situaciones prolongadas de paro de larga duración y refuerza la necesidad de intensificar los esfuerzos para la creación de empleo, mejorar la efectividad de las políticas activas y la coordinación con otros ámbitos de las políticas sociales.

7. Inclusión social e igualdad de oportunidades

En 2010, declarado Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, se puso de manifiesto, paradójicamente, la incapacidad de la Unión Europea para erradicar la pobreza, objetivo que se había marcado para ese mismo año. No en vano, los datos más recientes, referidos a 2009, mostraban que 114 millones de personas vivían en situación de riesgo de pobreza y exclusión social.

En España los datos referidos a 2010 sobre pobreza monetaria, si bien provisionales aún, parecen confirmar los presagios más pesimistas, dado que se registra un aumento de la pobreza ciertamente elevado (1,3 puntos en un solo año), el más importante desde que se registran datos relativos a la situación de pobreza, pasando del 19,5 por 100 en 2009 al 20,8 por 100 en 2010.

El aumento de la pobreza, además, está produciendo en paralelo un aumento de la desigualdad bastante pronunciado desde 2008. No en vano, la renta de la población con mayores ingresos en España fue seis veces superior a la de la población con ingresos más bajos en 2009 (frente a 5,4 en 2008), mientras que en la UE-27 esa diferencia se reduce 4,9 veces.

En el ámbito de la política comunitaria de igualdad e inclusión social, 2010 ha estado marcado por la aprobación de la Estrategia Europa 2020 que ha pretendido dotar de mayor relevancia a las políticas de inclusión social e igualdad. Una de sus tres prioridades es el crecimiento integrador consistente en garantizar una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento. Asimismo, se ha establecido por primera vez un objetivo europeo cuantificado al respecto, consistente en reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social. La Comisión, además, y como novedad operativa, aprobó la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social. Cabe destacar, por otro lado, la aprobación en 2010 de dos estrategias en materia de igualdad: la Estrategia Europea para la Igualdad entre hombres y mujeres (2010-2015) y la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020.

En España las políticas sociales más destacadas han sido las ya mencionadas a lo largo de este capítulo en el ámbito de la vivienda, la protección social, en general, y la protección por desempleo, en particular. En el ámbito de las políticas activas, como se ha referido en el capítulo II de esta Memoria, se han aprobado medidas de choque para facilitar el acceso al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas. En cambio, en lo que respecta a las políticas sociales dirigidas específicamente a promover la inclusión social y la igualdad de oportunidades, se produjeron pocos avances en 2010. Aun así, cabe destacar algunas iniciativas reseñables sobre las que el CES tuvo ocasión de pronunciarse, como el Proyecto de Ley de la adaptación normativa a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, y el Anteproyecto de Ley de Integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

Sin perjuicio de la utilidad de las iniciativas adoptadas, el grave aumento del riesgo de pobreza y exclusión social hace que las políticas sociales sean más necesarias que nunca para evitar que un problema coyuntural se transforme en estructural. Debe reforzarse, por tanto, una efectiva complementariedad entre las políticas económicas y de empleo, y las de protección e inclusión social, aumentando su eficacia y eficiencia para preservar la cohesión social, una condición indispensable para una recuperación duradera.

CAPÍTULO I
PANORAMA ECONÓMICO

1. Contexto internacional

La economía mundial se recuperó en 2010 de la contracción que había registrado el año anterior, con cierta moderación y elevado desempleo en las economías avanzadas y con fuerte dinamismo en las economías emergentes. Asimismo, el comercio mundial, tras registrar un desplome en 2009, se recuperó con fuerza y volvió al nivel alcanzado antes de la crisis económica mundial (cuadro I-1).

1.1. ECONOMÍA INTERNACIONAL

La economía mundial experimentó en 2010, según el Fondo Monetario Internacional (FMI)[1], un fuerte crecimiento medio, del 5,0 por 100, casi un punto porcentual más de lo esperado y, lo que es más destacable, supuso dejar atrás la recesión que había sufrido en 2009. No obstante, esta fuerte recuperación de la actividad mostró resultados muy desiguales entre las distintas regiones económicas mundiales y dentro de ellas, mientras que para 2011 las perspectivas no son tan halagüeñas.

El año 2010 también vino marcado por las divergentes políticas económicas[2] implementadas por los países para hacer frente a la salida de la crisis, por las tensiones en los mercados de deuda en algunos europeos y por la presión al alza registrada en el precio de las materias primas y del petróleo que no se tradujo en tensiones inflacionistas hasta el segundo semestre del año.

Así, las economías avanzadas crecieron de media un 3,0 por 100, lo que puede considerarse un buen dato, sobre todo si se compara con la caída del 3,4 por 100 que habían experimentado un año antes. Sin embargo, esta recuperación económica no se ha traducido en creación de empleo y, sobre todo, en reducción del desempleo, al incrementarse por tercer año consecutivo la tasa de paro media de los países de las economías avanzadas.

Las economías emergentes, por su parte, crecieron un 7,3 por 100, frente al incremento del 2,7 por 100 registrado el año anterior. En efecto, las economías emergentes se están convirtiendo cada vez más en los motores de crecimiento de la economía mundial, sobre todo el grupo de economías emergentes formado por Brasil, China e India.

Economías emergentes

1. Las cifras del FMI, que se ofrecen en este apartado no siempre coinciden con las oficiales de cada país.
2. Véase el capítulo I.1.3, *Reformas y medidas ante la crisis,* de esta Memoria.

CUADRO I-1. PRODUCCIÓN Y COMERCIO MUNDIAL*, 2000-2011

(Tasas de variación interanual en volumen)

Conceptos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011(p)
Producción mundial	4,7	2,2	2,9	3,6	4,9	4,6	5,2	5,4	2,9	–0,5	5,0	4,4
Países avanzados	3,9	1,2	1,7	1,9	3,1	2,7	3,0	2,7	0,2	–3,4	3,0	2,4
Países en desarrollo y emergentes	5,9	3,8	4,8	6,2	7,5	7,3	8,2	8,8	6,1	2,7	7,3	6,5
Comercio mundial	12,2	0,3	3,6	5,6	10,8	7,7	8,7	7,5	2,7	–10,9	12,4	7,4
Importación												
Países avanzados	11,7	–0,4	2,7	4,2	9,3	6,5	7,7	5,1	0,4	–12,6	11,2	5,8
Países en desarrollo y emergentes	13,7	3,1	6,3	10,7	16,1	11,6	10,3	13,3	8,8	–8,3	13,5	10,2
Exportación												
Países avanzados	11,7	–0,4	2,5	3,4	9,2	6,2	8,7	6,6	1,9	–12,2	12,0	6,8
Países en desarrollo y emergentes	13,7	2,4	7,1	11,5	14,5	11,2	9,4	9,6	4,0	–7,5	14,5	8,8

* De bienes y servicios.
(p) Previsión.
Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril de 2011.

El primero de ellos creció un 7,5 por 100, pero mostrando ciertos desajustes que pueden condicionar su futuro crecimiento. Así, su tasa de inflación se situó a finales de año en el 6,0 por 100, aún con unos tipos de interés de referencia que son de los más elevados de entre las economías emergentes, del 11,25 por 100, y que atraen un elevado volumen de liquidez internacional. El resultado fue una fuerte apreciación de su divisa, el real, que repercutirá negativamente en la competitividad-precio de sus exportaciones y que previsiblemente hará que la economía brasileña reduzca su crecimiento en los próximos dos años al entorno del 4,0 por 100. Y ello a pesar del empuje que pueden suponer las necesarias inversiones en infraestructuras derivadas de la organización del mundial de fútbol en 2014 y de las olimpiadas de 2016.

En China, por su parte, el crecimiento económico volvió a ser de dos dígitos, del 10,3 por 100, después de los dos últimos años en los que se había quedado ligeramente por debajo del 10,0 por 100, y, según el FMI, se convirtió ya en la segunda potencia económica mundial tras Estados Unidos al adelantar a la economía japonesa. La inversión en bienes de equipo constituyó la principal fuente del crecimiento, mientras que el consumo privado reflejó por fin un cierto despegue. A pesar de la ligera apreciación de su moneda el yuan, en línea con los compromisos internacionales adquiridos, las exportaciones se mantuvieron firmes. Al igual que en Brasil, la inflación fue elevada, al rondar a finales de año el 5,0 por 100. En este contexto de fuerte crecimiento y alta inflación, el banco central endureció la política monetaria y fijó unos tipos de interés de referencia más altos que pueden provocar una aceleración en la deseada apreciación del yuan por parte del resto de economías mundiales[3]. Por lo tanto, las reservas internacionales de divisas de China siguieron incrementándose hasta alcanzar cifras desorbitantes que le permiten seguir realizando inversiones exteriores, y más recientemente constituirse en comprador de importantes cantidades de deuda soberana de países europeos en dificultades para financiarse. Finalmente, en India el crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) fue también muy elevado, del 9,7 por 100, apoyado tanto en la inversión como en el consumo y en las exportaciones.

Estados Unidos

El crecimiento de la economía estadounidense fue del 2,8 por 100 frente a la caída del 2,6 por 100 experimentada en 2009, y se sustentó en el mantenimiento de una fuerte inversión en bienes de equipo, de dos dígitos, y en un mayor dinamismo del consumo privado por la reducción de su tasa de ahorro. A ello no fueron ajenas las políticas monetaria y fiscal expansivas que se implementaron, dada la ausencia de tensiones en los precios de consumo, la inflación acabó el año en el 1,5 por 100, y la decisión de no llevar a cabo por ahora una consolidación fiscal a pesar de situarse su déficit público por encima del 9,0 por 100 del PIB. La mejoría en los últimos datos de los índices de confianza de consumidores y empresas apuntan

3. Véase el capítulo I.1.2, *Comercio mundial,* de esta Memoria.

también al mantenimiento de la recuperación económica que, según el FMI, será en 2011 unas décimas mayor que en 2010.

Sin embargo, para que esta recuperación se consolide, un requisito importante sería el incremento del gasto de las economías domésticas que, dado su elevado nivel de endeudamiento y una tasa de paro situada a finales de año en el 9,6 por 100 de la población activa, no parece que vaya a ser muy vigoroso. En efecto, el alto desempleo alcanzado durante la etapa más aguda de la crisis apenas se ha reducido, en cuatro décimas, manteniéndose el paro de larga duración muy por encima del nivel alcanzado en otras crisis anteriores. Este alto desempleo y el consiguiente aumento de la morosidad sigue siendo la causa principal del elevado número de ejecuciones hipotecarias que hace que continue la sobreoferta de viviendas y que el mercado de la vivienda siga sin recuperarse.

El riesgo de un menor crecimiento del esperado es por lo tanto mayor que el que plantean las posibles tensiones inflacionistas y el desequilibrio fiscal; de ahí que el gobierno estadounidense vaya a seguir optando en la primera mitad de 2011 por unas políticas fiscal y monetaria expansivas.

Unión Europea

La recuperación en la Unión Europea superó las previsiones realizadas un año antes y acabó creciendo un 1,8 por 100 frente al fuerte retroceso del 4,1 por 100 registrado en 2009; pero con diferencias sustanciales entre las distintas economías y con el mantenimiento de elevadas tasas de desempleo en todas ellas.

Así, las dos mayores economías, Alemania y Francia, se recuperaron de las caídas del producto registradas en 2009. Alemania, tras la fuerte recesión de 2009, del –4,7 por 100, tuvo el crecimiento más vigoroso de la Unión Europea, un 3,5 por 100, tras el de Suecia del 5,5 por 100. Francia, por su parte, después de retroceder un 2,5 por 100 en 2009, creció menos, un 1,5 por 100, pero, contrariamente a lo esperado para Alemania, en 2011 se prevé que crezca más de lo que lo hizo en 2010.

Sin embargo, en otros Estados miembros de la Unión Europea persistió un crecimiento bajo, del 1,3 por 100 en Italia y del 1,4 por 100 en Portugal, o incluso se siguieron registrando caídas del producto como en Grecia, del 4,5 por 100, Irlanda, del 1,0 por 100, y España, del 0,1 por 100. Las perspectivas de una difícil recuperación de estas economías junto con la persistencia de problemas fiscales y presiones financieras hicieron que se disparasen los diferenciales de la deuda soberana de estos países.

Aunque la actividad se desaceleró en la segunda mitad del año 2010, las perspectivas apuntan a que en la Unión Europea continuará la expansión, aunque esta se verá limitada en todos los Estados miembros y seguirá siendo dispar. En efecto, las perspectivas para los distintos países son desiguales, dependiendo de la situación de los balances públicos y privados y de las políticas económicas que lleven a cabo. Así, en Alemania se espera un crecimiento menor en un punto porcentual al alcanzado en 2010, debido a la eliminación de los apoyos fiscales y a una menor demanda externa.

Para Francia, las expectativas apuntan a un crecimiento aún menor, del 1,6 por 100, por los mismos condicionantes.

Las perspectivas no son favorables para Estados miembros como Grecia, Irlanda y Portugal, que estuvieron sometidos a presiones de mercado y han sido objeto de rescate y se han visto sometidos a fuertes controles por parte de la Comisión Europea y el FMI, sobre todo si estos países deben hacer frente a los planes de consolidación fiscal y al endurecimiento de la política monetaria, que finalmente inició el Banco Central Europeo (BCE) a comienzos de abril de 2011, a la vez que lo hacen otros Estados miembros en mejor situación y que no van a poder ejercer de locomotoras del resto.

Japón

En 2010, la economía japonesa, aún en deflación, consiguió el mayor crecimiento en décadas, del 3,9 por 100, apoyado en fuertes medidas de impulso y en un incremento de las exportaciones al hilo del dinamismo mostrado por las economías emergentes del área asiática. Sin embargo, cabe preguntarse cómo afectará al futuro crecimiento de su economía el desastre provocado por el terremoto y la crisis nuclear sufridos en el mes de marzo de 2011. Por ahora, el FMI tan solo ha revisado a la baja para 2011 el crecimiento del PIB japonés en cuatro décimas respecto a sus últimas previsiones anteriores al terremoto que eran de un crecimiento del PIB del 1,8 por 100.

Iberoamérica

Los países de Iberoamérica en conjunto salieron con fuerza de la recesión mundial de 2009 gracias a los programas de estímulo fiscal y monetarios implementados y el mayor dinamismo en general de la economía mundial. La actividad en la región se incrementó en un 6,1 por 100, tras haberse contraído un 1,7 por 100 en 2009. Esta recuperación generalizada se enmarcó no obstante en un contexto de grandes diferencias por países y de elevada desigualdad social.

Los países que mantienen mayores relaciones con Brasil, que creció un 7,5 por 100 y es el país que ejerce de locomotora de la región, obtuvieron los mejores resultados en términos de crecimiento económico. Así, los países del Mercosur, Argentina, Paraguay y Uruguay, junto con Perú registraron crecimientos de entre el 8,5 por 100 y el 15,3 por 100. México por su parte, con un crecimiento del 5,5 por 100, también experimentó el mayor avance del PIB de los últimos diez años. Las fuertes relaciones económicas con Estados Unidos y una demanda interna que va recobrando impulso al hilo de una reducida tasa de paro del 5,5 por 100 de la población activa y una clara mejoría en los indicadores de confianza en la economía mexicana contribuyeron a dicho resultado.

Las perspectivas para 2011 son en conjunto favorables y apuntan a un crecimiento cercano al 5,0 por 100, apoyado en el mantenimiento de la fortaleza de la recuperación mundial, los altos precios de exportación de las materias primas y la gran afluencia de capitales a la región.

África

Lo primero que cabe señalar es que los países de África y Oriente Medio sobrellevaron la crisis mundial relativamente bien en términos de crecimiento. La recuperación en 2010 también se ha producido aunque con grandes diferencias según los países. Así, de los países del Norte de África y de Oriente Medio destacó el crecimiento del 16,3 por 100 de Qatar y de los importadores de petróleo el crecimiento del 5,1 por 100 de Egipto. Las proyecciones del FMI para 2011 incluyen ya la consideración de la influencia sobre la actividad económica de las tensiones políticas, el alto desempleo y el alza de los precios de los alimentos en estos países. En países como Egipto o Túnez, la caída del turismo y de los flujos de capitales, aunque sea temporal, moderará significativamente el crecimiento económico.

La actividad real de África subsahariana se incrementó en un 5,0 por 100, aunque mostró como siempre crecimientos muy desiguales en función sobre todo de que los países sean o no productores y exportadores de petróleo. La región creció apoyándose en el elevado precio de las materias primas y de algunos productos agrícolas y en la reorientación de sus exportaciones hacia las economías emergentes de Asia. Pero precisamente los altos precios de exportación de las materias primas y de los productos agrarios pueden afectar negativamente a los países de rentas bajas importadores netos de alimentos y en concreto a una población con un muy elevado peso de la alimentación en su consumo total. En 2010, según el Banco Mundial, 44 millones de personas pasaron a convertirse en pobres debido al encarecimiento del precio de los alimentos. Esta nueva crisis alimentaria se produce cuando 39 países de África subsahariana forman parte del grupo de los menos desarrollados y son los que menos avances han logrado en la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio aprobados por las Naciones Unidas en el año 2000.

Petróleo, materias primas y productos agrarios

En 2010, el precio del petróleo y de las principales materias primas retomó con fuerza la senda alcista y las últimas perspectivas del FMI de finales de abril de 2011 anticipan para dicho año unos incrementos del precio del petróleo, los alimentos y los metales superiores respectivamente en un 31,0 por 100, un 26,0 por 100 y un 24,0 por 100 respecto de lo proyectado en el informe semestral de octubre de 2010.

El precio del petróleo, aún lejos de los niveles alcanzados en los meses centrales de 2008, acabó 2010 siendo un 23,2 por 100 más caro que en 2009, y en los primeros meses de 2011 llegó a superar los 125 dólares por barril, debido a la mayor demanda mundial por la salida de la recesión en las economías avanzadas y el repunte en las economías emergentes más rápido de lo previsto, la producción inesperadamente baja de los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y la inestabilidad política en los países de Oriente Medio y el Norte de África.

Los pronunciados aumentos de los precios de las materias primas también obedecieron a la demanda creciente por la recuperación mayor de la esperada de las economías emergentes, con China a la cabeza del consumo mundial de todos los metales, y de las economías avanzadas.

En cuanto al precio de los alimentos, la fuerte tendencia alcista obedeció, en un contexto de no mayor demanda de alimentos, a la sobrerreacción de los mercados de futuros por la especulación y la menor aversión al riesgo, a su vinculación con los precios de la energía vía incremento de los costes de producción y transporte[4], a las malas cosechas en amplias regiones como Rusia, por la sequía y los incendios registrados, y Canadá por las intensas lluvias, y a la decisión de algunos países de reducir o prohibir las exportaciones de ciertos productos por temor a la escasez. Así, destacaron los fuertes incrementos de los precios de los cereales, sobre todo del trigo que dobló su precio entre junio de 2010 y enero de 2011, y del maíz cuyo precio aumentó un 73,0 por 100 en el mismo periodo.

Todo ello puede reavivar tensiones inflacionistas que podrían acabar afectando a la recuperación mundial. Sin embargo, las perspectivas de los principales organismos económicos internacionales mantienen que la recuperación manifestada en 2010 por la economía mundial va a seguir previsiblemente produciéndose en 2011 y 2012 aunque a un ritmo ligeramente menor. Igualmente, la divergencia en los ritmos de recuperación de las distintas economías va a seguir produciéndose, e incluso dentro de las economías avanzadas el ritmo de salida de la crisis también diferirá. No obstante, los riesgos para el mantenimiento de la recuperación económica mundial persisten, destacando entre ellos, en los países emergentes, que sigan aumentando los precios de las materias primas y del petróleo, persistan las tensiones inflacionistas y las consecuencias de los cambios políticos y conflictos sociales en África del Norte y Oriente Medio y, en los países avanzados, la debilidad de la demanda interna, el elevado nivel de desempleo, el déficit de las Administraciones públicas, el incremento de la deuda pública, la continuación de los problemas financieros en la zona euro y el impacto del terremoto de Japón.

Perspectivas

Tampoco debe olvidarse que siguen pendientes de solución buena parte de las causas que originaron la crisis económica y financiera internacional, en particular las relativas al mal funcionamiento, regulación ineficiente, falta de coordinación y escasa cooperación internacional en el ámbito del sistema financiero internacional[5].

4. La influencia de los cultivos energéticos alimentarios sobre el precio de los alimentos tiende a ser cada vez menor al haberse reformulado en muchos casos las normativas nacionales sobre agrocombustibles y, sobre todo, por los pasos dados hacia los agrocumbustibles de segunda generación que están fabricados a partir de materias primas no alimentarías o residuos forestales.

5. Véase *Actuación del FMI en la fase previa de la crisis económico financiera: la supervisión en 2004-2007,* FMI, febrero de 2011.

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 2003-2012

Indicadores	1993-2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011(p)	2012(p)
Crecimiento PIB (variación interanual)											
Mundo	3,3	3,6	4,9	4,6	5,2	5,4	2,9	−0,5	5,0	4,4	4,5
Países avanzados	2,8	1,9	3,1	2,7	3,0	2,7	0,2	−3,4	3,0	2,4	2,6
Estados Unidos	3,4	2,5	3,6	3,1	2,7	1,9	0,0	−2,6	2,8	2,8	2,9
Japón	0,8	1,4	2,7	1,9	2,0	2,4	−1,2	−6,3	3,9	1,4	2,1
Canadá	3,5	1,9	3,1	3,0	2,8	2,2	0,5	−2,5	3,1	2,8	2,6
Unión Europea	2,4	1,5	2,6	2,2	3,5	3,2	0,7	−4,1	1,8	1,8	2,1
Alemania	1,5	−0,2	0,7	0,9	3,6	2,8	0,7	−4,7	3,5	2,5	2,1
Francia	2,0	1,1	2,3	2,0	2,4	2,3	0,1	−2,5	1,5	1,6	1,8
Italia	1,6	0,0	1,5	0,7	2,0	1,5	−1,3	−5,2	1,3	1,1	1,3
Reino Unido	3,1	2,8	3,0	2,2	2,8	2,7	−0,1	−4,9	1,3	1,7	2,3
España	3,2	3,1	3,3	3,6	4,0	3,6	0,9	−3,7	−0,1	0,8	1,6
Zona euro[1]	2,1	0,8	2,2	1,7	3,1	2,9	0,4	−4,1	1,7	1,6	1,8
Países en desarrollo y emergentes	4,1	6,2	7,5	7,3	8,2	8,8	6,1	2,7	7,3	6,5	6,5
África del Norte y Oriente Medio	3,3	7,3	6,0	5,4	5,8	6,2	5,1	1,8	3,8	4,1	4,2
África subsahariana	3,7	4,9	7,1	6,2	6,4	7,2	5,6	2,8	5,0	5,5	5,9
Asia	7,1	8,1	8,6	9,5	10,4	11,4	7,7	7,2	9,5	8,4	8,4
China	9,8	10,0	10,1	11,3	12,7	14,2	9,6	9,2	10,3	9,6	9,5
Iberoamérica	2,7	2,1	6,0	4,7	5,6	5,7	4,3	−1,7	6,1	4,7	4,2
Europa central y oriental	3,3	4,8	7,3	5,9	6,4	5,5	3,2	−3,6	4,2	3,7	4,0
Rusia	−0,9	7,3	7,2	6,4	8,2	8,5	5,2	−7,8	4,0	4,8	4,5
Inflación (variación interanual media IPC)											
Países avanzados	2,2	1,8	2,0	2,3	2,4	2,2	3,4	0,1	1,6	2,2	1,7
Estados Unidos	2,5	2,3	2,7	3,4	3,2	2,9	3,8	−0,3	1,6	2,2	1,6
Japón	0,2	−0,3	0,0	−0,3	0,3	0,0	1,4	−1,4	−0,7	0,2	0,2
Canadá	1,8	2,7	1,8	2,2	2,0	2,1	2,4	0,3	1,8	2,2	1,9
Unión Europea	4,9	2,2	2,3	2,3	2,3	2,4	3,7	0,9	2,0	2,7	1,9
Alemania	1,7	1,0	1,8	1,9	1,8	2,3	2,8	0,2	1,2	2,2	1,5
Francia	1,6	2,2	2,3	1,9	1,9	1,6	3,2	0,1	1,7	2,1	1,7

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 2003-2012 *(Continuación)*

Indicadores	1993-2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011(p)	2012(p)
Italia	3,1	2,8	2,3	2,2	2,2	2,0	3,5	0,8	1,6	2,0	2,1
Reino Unido	1,8	1,4	1,3	2,0	2,3	2,3	3,6	2,1	3,3	4,2	2,0
España	3,3	3,1	3,1	3,4	3,6	2,8	4,1	–0,2	2,0	2,6	1,5
Zona euro[1]	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1	3,3	0,3	1,6	2,3	1,7
Países en desarrollo y emergentes	28,6	6,7	5,9	5,9	5,6	6,5	9,2	5,2	6,2	6,9	5,3
África del Norte y Oriente Medio	8,9	5,5	6,5	6,4	7,5	10,0	13,4	6,5	6,9	10,0	7,3
África subsahariana	22,9	10,8	7,6	8,9	6,9	6,9	11,7	10,5	7,5	7,8	7,3
Asia	6,8	2,7	4,1	3,8	4,1	5,4	7,4	3,1	6,0	6,0	4,2
China	6,2	1,2	3,9	1,8	1,5	4,8	5,9	–0,7	3,3	5,0	2,5
Iberoamérica	39,3	10,4	6,6	6,3	5,3	5,4	7,9	6,0	6,0	6,7	6,0
Europa central y oriental	44,9	10,9	6,6	5,9	5,9	6,0	8,0	4,7	5,3	5,1	4,2
Rusia	95,3	13,7	10,9	12,7	9,7	9,0	14,1	11,7	6,9	9,3	8,0
Paro (tasa de)											
Países avanzados	6,8	6,7	6,5	6,2	5,8	5,4	5,8	8,0	8,3	7,8	7,4
Estados Unidos	5,2	6,0	5,5	5,1	4,6	4,6	5,8	9,3	9,6	8,5	7,8
Japón	3,9	5,3	4,7	4,4	4,1	3,8	4,0	5,1	5,1	4,9	4,7
Canadá	8,8	7,6	7,2	6,8	6,3	6,1	6,2	8,3	8,0	7,6	7,3
Unión Europea[2]	—	9,0	9,1	8,9	8,2	7,2	7,0	8,9	9,6	—	—
Alemania	8,3	9,3	9,8	10,6	9,8	8,4	7,3	7,5	6,9	6,6	6,5
Francia	10,5	9,0	9,2	9,3	9,2	8,3	7,8	9,5	9,7	9,5	9,1
Italia	10,4	8,5	8,0	7,7	6,8	6,2	6,8	7,8	8,5	8,6	8,3
Reino Unido	7,2	5,0	4,8	4,8	5,4	5,4	5,6	7,5	7,8	7,8	7,7
España	18,2	11,5	11,0	9,2	8,5	8,3	11,3	18,0	20,1	19,4	18,2
Zona euro	9,7	8,8	9,0	9,0	8,4	7,5	7,6	9,5	10,0	9,9	9,6

(p) Previsión.
(1) Excluida Estonia.
(2) Datos de Eurostat.
Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial,* abril de 2011. Las cifras del Fondo Monetario Internacional no siempre coinciden con las oficiales de cada país.

El impulso de la economía mundial vendrá determinado en gran medida por las políticas económicas que decidan o puedan poner en marcha los países. A grandes rasgos, en las economías emergentes el mencionado resurgimiento de la inflación llevará a un endurecimiento de la política monetaria, y en las economías avanzadas la elección de enfrentarse a uno u otro de los condicionantes expresados más arriba llevarán a respuestas diferentes, de expansión o de austeridad, tal y como ya hicieron en 2010[6].

1.2. COMERCIO MUNDIAL

El comercio mundial de bienes y servicios en términos reales registró el mayor crecimiento de las últimas décadas. El FMI cifró este aumento en el 12,4 por 100, frente a la caída del 10,9 por 100 registrada en 2009. Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), que no ofrece datos en términos reales del comercio de servicios, el incremento del comercio mundial de mercancías en volumen fue del 14,5 por 100, la cifra anual más alta desde que inició en 1950 su serie actual de datos.

Estas cifras más que duplican el crecimiento del producto mundial en 2010, pero en 2009 ocurrió lo contrario al registrarse una caída del comercio muy superior a la registrada por el PIB mundial. Este comportamiento del comercio obedece a que la producción esconde una doble contabilización de las transacciones, al medir las estadísticas el paso de las mercancías por las fronteras varias veces durante su proceso de producción y no su valor añadido, y a la distinta composición por productos del comercio y la producción. En efecto, los bienes de consumo duradero y la maquinaria industrial, de los más afectados por la crisis, tienen un gran peso en el comercio mundial mientras que en el PIB su participación es sustancialmente menor, lo que explica en parte tanto el desplome como la recuperación en los dos últimos años.

Para 2011, y aun con la incertidumbre del impacto de acontecimientos como el terremoto de Japón, el alza de los precios de la energía, minerales y alimentos y los cambios políticos y conflictos sociales en países productores de petróleo del Norte de África, las previsiones del FMI apuntan a un incremento del comercio mundial de bienes y servicios del 7,4 por 100, ligeramente por encima del crecimiento medio de las dos últimas décadas.

Mientras, en 2010, las exportaciones en volumen crecieron más en los países en desarrollo que en los desarrollados, con una distribución desigual de su crecimiento, tal y como ocurrió con los distintos ritmos de crecimiento de la producción por áreas geográficas.

Así, el mayor crecimiento de las exportaciones de mercancías se produjo en Asia, un 23,1 por 100, con China y Japón a la cabeza con crecimientos respectivos del 28,0

6. Véase capítulo I.1.3, *Reformas y medidas ante la crisis,* de esta Memoria.

por 100. El caso de China es especialmente llamativo dado que la caída de sus exportaciones en 2009 no fue tan fuerte como en otros países, como fue el caso de Japón en donde llegaron a caer un 24,8 por 100. En Estados Unidos, por su parte, sus exportaciones crecieron por encima de la media mundial, un 15,4 por 100, y en la Unión Europea por debajo, un 11, 4 por 100. En todos estos países y en la Unión Europea las importaciones crecieron menos de lo que lo hicieron sus exportaciones, aunque cabe destacar el incremento de las compras al exterior en China, del 22,1 por 100.

En términos nominales, y debido al aumento del precio de los productos básicos y la depreciación del dólar frente a las principales monedas, el crecimiento de las exportaciones mundiales en dólares en 2010 llegó a ser del 22,0 por 100, mientras que las exportaciones de servicios comerciales aumentaron un 8,0 por 100. Esta diferencia se explica en parte por el menor descenso de las exportaciones de servicios registrado en 2009.

En la Unión Europea, en 2010, con datos provisionales de Eurostat, las exportaciones de mercancías al resto del mundo aumentaron un 22,9 por 100 y las importaciones un 23,8 por 100, pero partiendo de caídas también de dos dígitos en 2009 en ambas variables. De esta forma, se incrementó el saldo negativo de la Unión Europea con el resto del mundo y el habitual pequeño superávit de la zona euro se tornó en déficit, aunque solo de una décima porcentual (cuadro I-3). De hecho, en 2010, solo aumentó fuertemente el déficit de la Unión Europea en el ámbito de la energía, porque en el de los productos manufacturados su excedente se incrementó.

CUADRO I-3. COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA ZONA EURO CON TERCEROS PAÍSES, 2009-2010
(Miles de millones de euros)

Conceptos	2009	2010(p)	% variación
Zona euro			
Exportaciones extra UE-17	1.279,8	1.538,0	20,2
Importaciones extra UE-17	1.264,0	1.538,1	21,7
Saldo	15,8	–0,1	—
Expediciones intraeurozona	1.303,4	1.484,6	13,9
Unión Europea			
Exportaciones extra UE-27	1.097,1	1.348,5	22,9
Importaciones extra UE-27	1.205,3	1.492,2	23,8
Saldo	–108,2	143,7	—
Expediciones intra UE-27	2.196,7	2.538,9	15,6

(p) Datos provisionales.
Fuente: Eurostat, *Euro-Indicateurs,* marzo 2011.

El excedente comercial de la Unión Europea con sus principales clientes aumentó, salvo con India, mientras que el déficit que mantiene con China y Rusia se incrementó (cuadro I-4). Estados Unidos siguió siendo su principal cliente y China pasó a ocupar

CUADRO I-4. COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA CON SUS PRINCIPALES CLIENTES, 2009-2010
(Miles de millones de euros)

	Importación desde			Exportaciones a			Saldo comercial	
Países	2009	2010	Porcentaje variación	2009	2010	Porcentaje variación	2009	2010
Estados Unidos	159,2	169,3	6,3	205,5	242,4	18,0	46,3	73,1
China	214,1	282,0	31,7	82,4	113,1	37,3	–131,7	–168,9
Suiza	73,8	84,1	14,0	88,6	105,4	19,0	14,8	21,3
Rusia	117,3	154,9	32,1	65,6	86,5	31,9	–51,7	–68,4
Turquía	36,1	42,0	16,3	44,1	61,2	38,8	8,0	19,2
Japón	56,7	64,8	14,3	36,0	43,7	21,4	–20,7	–21,1
Noruega	68,9	79,1	14,8	37,5	41,8	11,5	–31,4	–37,3
India	25,4	33,0	29,9	27,6	34,8	26,1	2,2	1,8
Brasil	25,7	32,3	25,7	21,6	31,3	44,9	–4,1	–1,0
Corea del Sur	32,3	38,6	19,5	21,6	28,0	29,6	–10,7	–10,6

Fuente: Eurostat, *Euro-Indicateurs,* marzo 2011.

ya la segunda posición en detrimento de Suiza, mientras que, respecto a las compras, China fue su principal proveedor.

Por Estados miembros, y considerando el comercio total tanto intra como extra Unión Europea, Alemania volvió a registrar el mayor superávit, y Reino Unido el mayor déficit, seguido de Francia que por segundo año consecutivo tuvo un mayor déficit que España.

La Unión Europea, descontando el comercio intracomunitario, es el primer exportador mundial de mercancías con el 15,0 por 100 del total. Por países, cabe señalar que China ocupa el primer lugar en la clasificación de países exportadores desde el año 2009, cuando hace una década ocupaba el puesto 7 y hace dos el 13. Estados Unidos es el segundo exportador mundial y Alemania, que desde comienzos de siglo hasta 2008 era el primero, se sitúa ahora en el tercer lugar. Más llamativa aún es la evolución del peso de las exportaciones de estos países sobre el total mundial a lo largo del tiempo. Así, China ha ganado desde comienzos de los años noventa 8,2 puntos porcentuales de cuota de mercado mundial. Ganancia que se ha producido en detrimento de la cuota de mercado perdida por Estados Unidos, 1,6 puntos, Alemania, 2,9 puntos, Japón, 3,8, Francia, 2,7, o Reino Unido, 2,5 (cuadro I-5).

Con dicha evolución, los desequilibrios comerciales en términos nominales de la mayoría de las economías se intensificaron en 2010 respecto a 2009, pero la diferencia entre exportaciones e importaciones es menor que la que existía antes del inicio de la crisis, salvo en el caso de Japón que ha visto incrementarse sustancialmente su superávit. En efecto, tanto en China como en Estados Unidos y en la Unión Europea sus superávit o déficit aumentaron en 2010, aunque fueron inferiores a los registrados en 2008.

CUADRO I-5. PRINCIPALES EXPORTADORES DE MERCANCÍAS, 1991-2010

(Miles de millones de dólares)

	1991		2000		2003		2006		2009		2010		
Países	**% s/total**	**clasif.**	**% s/total**	**clasif.**	**% s/total**	**clasif.**	**% s/total**	**clasif.**	**% s/total**	**clasif.**	**valor**	**% s/total**	**clasif.**
China	2,0	13	3,9	7	5,9	4	8,0	3	9,6	1	1.578	10,4	1
Estados Unidos	12,0	1	12,3	1	9,7	2	8,6	2	8,5	3	1.278	8,4	2
Alemania	11,4	2	8,7	2	10,0	1	9,2	1	9,0	2	1.269	8,3	3
Japón	8,9	3	7,5	3	6,3	3	5,4	4	4,7	4	770	5,1	4
Holanda	3,8	7	3,3	9	3,9	7	3,8	6	4,0	5	572	3,8	5
Francia	6,1	4	4,7	4	5,1	5	4,1	5	3,8	6	521	3,4	6
Corea del Sur	2,0	14	2,7	12	2,6	12	2,7	11	2,9	9	466	3,1	7
Italia	4,8	6	3,7	8	3,9	8	3,4	8	3,2	7	448	2,9	8
Bélgica	3,3	9	2,9	11	3,4	10	3,1	10	3,0	8	411	2,7	9
Reino Unido	5,2	5	4,4	5	4,1	6	3,7	7	2,8	10	405	2,7	10
España	**1,7**	**16**	**1,8**	**16**	**2,0**	**14**	**1,7**	**18**	**1,7**	**16**	**245**	**1,6**	**18**

Fuente: OMC.

Guerra de divisas

Las políticas orientadas a la depreciación de una moneda, o directamente a su devaluación, permiten impulsar unilateralmente las exportaciones a la vez que pueden ser una medida proteccionista frente a las importaciones, y esta medida pueden acentuar los desequilibrios del comercio mundial.

En 2010 la moneda brasileña se apreció en términos nominales un 12,0 por 100 frente al dólar, y el aumento efectivo real fue del 15,0 por 100 por el mayor aumento de la inflación. Con ello se incrementó sustancialmente el precio de las mercancías procedentes de Brasil en comparación con las de otros países, lo que hizo que el pasado 27 de septiembre de 2010 el ministro de economía brasileño manifestase por primera vez que el mundo se encontraba inmerso en una "guerra internacional de divisas".

Poco después, el 29 de septiembre, el Congreso americano comenzó a debatir un proyecto de ley que permitiría aumentar los derechos de aduanas a los países que practiquen una competencia comercial ilícita, incluyendo como subvenciones ilegales a la exportación a las divisas que, como el yuan chino, están consideradas infravaloradas.

En efecto, la principal fuente de conflicto era el tipo de cambio del yuan que desde hace tiempo era mantenido a un nivel artificialmente bajo. Bien es cierto que el 19 de junio de 2010 las autoridades chinas habían anunciado que ponían fin al mantenimiento de un tipo de cambio fijo con el dólar y que el yuan se ha apreciado muy ligeramente desde entonces, pero el tipo de cambio actual del yuan tiende a considerarse que sigue otorgando una excesiva ventaja competitiva a las exportaciones chinas.

Mientras, otros países eran acusados también de establecer medidas discriminatorias mediante la manipulación de los tipos de cambio. Así, Japón a mediados de septiembre de 2010 intervino en los mercados cambiarios para hacer bajar el yen, Estados Unidos con su política de monetizar su deuda y sus bajos tipos de interés mantiene un tipo de cambio del dólar depreciado que estimula sus exportaciones, y los países emergentes intentan tomar medidas para que la gran afluencia de capitales hacia sus economías no impulsen al alza a sus monedas.

No fue hasta a la cumbre del G-20 celebrada en Seúl en noviembre de 2010 cuando los países miembros, ante la excesiva volatilidad de los tipos de cambio de las principales monedas internacionales, se comprometieron, aunque por ahora con resultados bien modestos, a evitar devaluaciones competitivas y esforzarse por alcanzar tipos de cambio de equilibrio que reflejen los fundamentos de sus economías.

Finalmente, por lo que se refiere al sistema multilateral de comercio, un año más la Ronda de Doha iniciada en 2001 no pudo concluir en 2010. La nueva fecha es ahora

Ronda de Doha

2011, pero los avances hasta el mes de mayo no animan al optimismo. En efecto, a finales de abril de 2011 se volvieron a constatar las posiciones divergentes de los negociadores cuando se puso sobre la mesa por primera vez desde 2001 la totalidad de los documentos de negociación. Los textos recogían todos los avances y acuerdos en todos

estos años pero, recordando que en las Rondas de negociación "nada está acordado hasta que todo esté acordado", se pusieron también en evidencia las cuestiones pendientes. Así, se constató que persisten importantes divergencias, sobre todo en el ámbito del acceso a los mercados para los productos industriales, con evidentes diferencias de opinión sobre el nivel de ambición que representan los recortes de los aranceles industriales. Además, según la OMC[7], el elevado desempleo en las economías desarrolladas y las estrictas medidas de austeridad en Europa seguirán alimentando las presiones proteccionistas, por lo que aconseja mantenerse vigilantes y resistirse a dichas presiones.

En cuanto a los conflictos comerciales entre países, en 2010 el órgano de solución de diferencias de la OMC falló en contra de la Unión Europea en la disputa comercial que había iniciado Estados Unidos en octubre de 2004 cuando decidió denunciar los subsidios públicos que se conceden al fabricante aeronáutico europeo Airbus. Posteriormente, a finales de abril de 2011, la OMC dictaminó a su vez que el fabricante estadounidense Boeing también recibe ayudas públicas ilegales.

1.3. REFORMAS Y MEDIDAS ANTE LA CRISIS

Las medidas tomadas en 2010 por los distintos países para salir de la crisis no fueron homogéneas, aunque predominaron las que apostaron por el abandono de las políticas de impulso presupuestario para sostener la demanda que, de forma generalizada, se habían implementado desde finales de 2008.

Precisamente, en la anterior Memoria del CES se manifestó la preocupación de que la por entonces ya anunciada retirada de las medidas de estímulo para reducir el deterioro de las finanzas públicas fuese demasiado rápida en determinados países y llevase a un nuevo repliegue de la actividad económica mundial. Sobre todo si esta coincidía con nuevas reacciones adversas en el sector financiero, aumentaba el precio del petróleo y se recurría a medidas proteccionistas en el comercio mundial. Cabe preguntarse pues si el momento elegido para retirar los estímulos en muchos países ha sido el oportuno.

El G-20[8], en donde las decisiones se toman por consenso aunque no es un organismo económico internacional con capacidad ejecutiva, se ha seguido consolidando como el dispositivo institucional internacional que pretende dar una respuesta coordinada a los problemas de la economía mundial, al incluir a unas economías emergentes que, con un gran peso económico y poblacional, ven por fin la posibilidad de participar en las decisiones de gobierno de la economía mundial.

7. OMC, *El comercio mundial en 2010 y perspectivas para 2011,* Comunicado de prensa 628 del 7 de abril de 2011.

8. 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, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Suráfrica y Turquía). A sus reuniones también acuden algunos países invitados permanentes, como España, y altos representantes de organismos económicos internacionales como el FMI, el Banco Mundial y la OMC.

En la primera cumbre a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Washington en noviembre de 2008, y en las de 2009[9], los esfuerzos se concentraron en aumentar la coordinación de las políticas expansivas encaminadas a lograr la recuperación de la economía y del empleo, evitando la adopción de medidas proteccionistas, y en solucionar los graves problemas de la supervisión financiera internacional que se había constatado presentaba numerosas debilidades. Entre ellas, la existencia de múltiples fallos en el ámbito institucional vinculados con deficiencias y carencias en los sistemas de regulación, supervisión y control de los riesgos que habían impedido prever la gravedad de la crisis y anticipar medidas para evitarla.

Tras los consensos alcanzados en las mencionadas primeras reuniones celebradas a raíz de la crisis, las reuniones celebradas en 2010 tuvieron menor relevancia en los resultados alcanzados. Así, en las cumbres celebradas en Toronto en junio y en Seúl en noviembre, las prioridades fueron cambiando a medida que la crisis iba perdiendo virulencia y tras el fuerte aumento en el mes de mayo de la volatilidad en los mercados de deuda pública de la zona euro y que dio lugar en la Unión Europea[10] a la elevación en el volumen de fondos para préstamos y a la ampliación de la cobertura a los países de la zona euro. En concreto el BCE, además de adoptar distintas medidas para reforzar la provisión de liquidez, puso en marcha un Programa para los Mercados de Valores, consistente en realizar intervenciones neutralizadas en los mercados secundarios para garantizar la profundidad y liquidez en los segmentos de los mercados de deuda pública y privada que no terminaban de funcionar bien, lo que en la práctica se traducía en comprar bonos de los Estados miembros de la zona euro en los mercados secundarios y esterilizar posteriormente dicha compra para mantener el volumen de liquidez. Este programa suponía junto a las decisiones de tipos de interés y la política de apoyo reforzado al crédito, el tercer elemento distintivo de la respuesta del BCE a la crisis financiera y sus consecuencias.

Cumbres del G-20 en 2010

Las turbulencias en los mercados financieros tras la crisis griega supusieron el principio de un cambio de orientación de la política económica hacia el desendeudamiento como prioridad.

En Toronto todavía se apostaba por el fortalecimiento de la recuperación como factor clave, para lo cual se seguirían requiriendo planes de estímulo y creando las condiciones para aumentar la demanda interna. Sin embargo, ya se apuntaba que "eventos recientes"[11] habían puesto de manifiesto la importancia de contar con unas finanzas públicas sostenibles y que los países con serios problemas fiscales necesitaban acelerar el ritmo de la consolidación.

9. El G-20 se reunió en 2009 a nivel de jefes de Estado y de Gobierno en Londres en abril y en Pittsburg en septiembre.
10. Véase capítulo I.2.3.1, *Respuestas a la crisis,* de esta Memoria.
11. Relativos a la crisis de deuda soberana que comenzó en Grecia y se contagió a otros Estados miembros.

Y en Seúl ya se constató la dificultad o menor voluntad de responder conjuntamente a la crisis económica mundial en un contexto de volatilidad en los tipos de cambio de las principales divisas internacionales, que era un reflejo de la búsqueda por parte de algunos países de ventajas comparativas vía depreciaciones competitivas. El contenido central de la cumbre, que iba a ser el debate y aprobación de la propuesta de reforma financiera conocida como Basilea III[12] como elemento decisivo del fortalecimiento de la estabilidad financiera mundial, fue superado por las tensiones que se estaban registrando en los mercados de divisas. Así, en dicha cumbre, los países se comprometieron a evitar devaluaciones competitivas y a reforzar la flexibilidad de los tipos de cambio, que deben reflejar los fundamentos de las economías, mientras que el avance en las propuestas de reforma del sistema financiero que había dado origen a la crisis quedó en un segundo plano, en parte también por la presión ejercida por los mercados financieros.

En efecto, en 2010 resurgió con fuerza el debate sobre la eficiencia de las agencias de calificación y de unos mercados que "sancionaban" sucesivamente los elevados déficit fiscales de algunos países y posteriormente las medidas dirigidas a reducirlos, lo que podría terminar provocando un menor crecimiento económico y la consiguiente mayor dificultad para reducir los déficit.

Por otro lado, al freno en los avances en las medidas encaminadas a la estabilidad financiera no ha debido de ser ajeno tampoco el menor interés y compromiso con el tema por parte de unos países emergentes que, dado su menor desarrollo financiero, consideran que no les afecta en demasía. De esta forma, parte de los planes de reforma financiera propuestos siguen inconclusos, estando pendientes los acuerdos y detalles técnicos de muchos de los aspectos de dicha reforma (tratamiento de las entidades sistémicas, fortalecimiento de recursos, mecanismos de supervisión, elaborar un marco macroprudencial de supervisión, paraísos fiscales). Para seguir progresando sería necesaria la voluntad de suprimir los intereses nacionales en favor de un sistema financiero internacional más estable y que funcione mejor. Mientras persistan las deficiencias regulatorias habrá más posibilidades de que se reavive la inestabilidad financiera.

En la cumbre de Seúl se diagnosticó que en el origen de la profunda crisis no solo se hallaban las perturbaciones de naturaleza financiera sino que otros desequilibrios habían originado o amplificado la crisis. Por ello, se avanzó la idea de que a partir de ahora iba a ser necesario disponer de un mecanismo de vigilancia de los desequilibrios

12. En ella se incluyen un conjunto de reformas relativas a los requisitos de capital y liquidez que pretenden fortalecer la solvencia del sistema bancario, claramente insuficiente durante la crisis, pero amplía su enfoque regulatorio al abordar también otros aspectos macroeconómicos cuyo objetivo es la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. Basilea III obliga a las entidades a aumentar significativamente la cantidad y calidad de su capital, exigiendo más y mejor capital a los bancos en función del riesgo de sus actividades, pero además añade requerimientos adicionales en función del riesgo de liquidez y de financiación a largo plazo, así como para mitigar la prociclicidad asociada al negocio bancario.

persistentes de las economías; para lo cual se encomendó a la siguiente presidencia del G-20, la francesa, la determinación y elaboración de una serie de indicadores que permitan identificar dichos desequilibrios para después proponer políticas públicas.

Así, previa a la cumbre de Cannes prevista para el mes de noviembre de 2011, en febrero se celebró en París una reunión del G-20 a nivel de ministros de economía y gobernadores de los bancos centrales en la que los desequilibrios y el distinto potencial competitivo de las economías pasaron a un primer plano a la hora de explicar el origen de la crisis, lo que confirmó la necesidad de implementar respuestas coordinadas de política económica que eviten o suavicen los desequilibrios que provoca dicho desigual potencial competitivo de las economías.

Reunión del G-20 en París

En la reunión de París se partió del reconocimiento de que se está produciendo la recuperación de la economía mundial, aunque de forma desigual y con el mantenimiento de riesgos bajistas fruto de los mencionados desequilibrios. Como ya se ha manifestado, en las economías emergentes el crecimiento es otra vez intenso, mientras que en la mayoría de las economías avanzadas la recuperación es débil y el nivel de desempleo elevado.

Ante esta situación, las propuestas concretas de actuación en la reunión se centraron en la necesidad de poner en marcha programas a medio plazo de "saneamiento" presupuestario, la implementación de políticas monetarias "apropiadas", en una creciente flexibilidad de los tipos de cambio que reflejen de forma más adecuada los fundamentos económicos de los países, y en reformas estructurales para sostener la demanda mundial.

Respecto al sistema monetario y financiero internacional[13] se siguió manifestando la necesidad de mejorarlo para garantizar la estabilidad sistémica, favorecer el ajuste ordenado y evitar las fluctuaciones desestabilizadoras de los flujos de capitales y los movimientos desordenados de los tipos de cambio.

Para ello, y reconociendo la insuficiencia de lo hecho hasta ahora en el ámbito de la reforma del sector financiero, se abogó por la puesta en marcha de las nuevas normas de Basilea III aplicables al sector bancario; por la adopción de las recomendaciones del Consejo de Estabilidad Financiera (CSF) relativas a la regulación y la supervisión de los mercados de derivados de las materias primas; por la reducción de la dependencia respecto a las notas puestas por las agencias de calificación; por el establecimiento de un marco aplicable a las instituciones financieras de importancia sistémica en el ámbito mundial; por la aplicación de las normas del CSF relativas a las prácticas de remuneración adoptadas en la cumbre de Pittsburg; por el establecimiento de tests regulares de resistencia a las entidades financieras; por la intensificación del proceso de identificación de las jurisdicciones no cooperantes, los llamados paraísos fiscales; y por un mayor respeto de las normas internacionales.

13. Véase Memoria CES 2009, capítulo I.1.1.2, *Reforma de la arquitectura financiera internacional.*

En otros ámbitos, se mostró preocupación por la volatilidad excesiva del precio de las materias primas y otros recursos como el petróleo; en relación a la seguridad alimentaria se reafirmó la necesidad de invertir a largo plazo en el sector agrícola de los países en desarrollo; y, reconociendo la importancia de concluir las negociaciones de la ronda de Doha, se adoptó el compromiso de abstenerse de tomar medidas comerciales proteccionistas bajo cualquier forma que sea.

Pero lo más llamativo fue la mencionada pretensión de dar un impulso a la gobernanza económica mundial mediante la introducción de un mecanismo de supervisión de los desequilibrios macroeconómicos basado en una série de indicadores: la deuda y los déficit públicos, la tasa de ahorro y el endeudamiento privado, y los desequilibrios exteriores en función de la balanza comercial.

En efecto, entre los desequilibrios considerados se encuentran los existentes en la esfera comercial, elevados déficit pero también altos superávit, con impacto sobre la balanza por cuenta corriente y de capital, es decir la necesidad o capacidad de financiación de la economía, y que son reflejo de estructuras comerciales y productivas diversas, incluso en el seno de la Unión Europea. Aquí subyace la mencionada idea de la competitividad-precio como una de las causas del origen de la crisis, que se pretende incrementar mediante reformas estructurales.

Por ahora, dichas reformas van solo encaminadas a intentar reducir los precios relativos en los países necesitados de ajustes para restablecer la competitividad, dado que no se contemplan de forma simétrica medidas para reducir los elevados superávit de algunas economías. Y las propuestas del G-20 de reducción de precios relativos y de ajustes presupuestarios no parecen ir en la línea anunciada de tratar de impulsar de forma coordinada la demanda agregada.

En definitiva, ante una situación de frágil y desigual recuperación de la economía mundial, el G-20 parece haber optado por el abandono de las medidas de expansión para pasar a adoptar una política de austeridad que puede comprometer dicha recuperación. El mantenimiento de la actual política monetaria expansiva facilitaría el ajuste, pero cabe recordar, por lo que se refiere en concreto a la Unión Europea, que el Banco Central Europeo anunció el pasado mes de marzo el próximo endurecimiento de dicha política que finalmente comenzó a hacerse efectivo con la subida de 0,25 puntos porcentuales en los tipos de referencia a comienzos del mes de abril de 2011.

2. Unión Europea

El año 2010 fue un año nuevamente complicado e intenso en la Unión Europea. Si bien en general se inició la recuperación económica, el ritmo en los distintos Estados miembros fue y está siendo muy desigual.

En este contexto, el impacto en las finanzas públicas tanto de la crisis como de las medidas de respuesta a la misma junto al agravamiento de los desequilibrios macroeconómicos acumulados en algunos Estados miembros durante la fase expansiva

previa, terminaron provocando la crisis de la deuda soberana en la zona euro. Esta nueva dimensión de la crisis económica y financiera afectaba directamente a la viabilidad de la Unión Económica y Monetaria (UEM), y sin duda ponía de manifiesto, una vez más, las dificultades de la Unión Europea para gestionar las crisis en sus distintas fases y la necesidad de reforzar la gobernanza y fortalecer los instrumentos de política económica en el ámbito comunitario, dotándolos de la suficiente entidad como para asegurar la estabilización económica y financiera, la cohesión territorial y el impulso del crecimiento económico tanto en la Unión Europea como en la zona euro.

En respuesta a estas necesidades, desde la Unión Europea se han planteado nuevas propuestas de funcionamiento de la Unión, no exentas de críticas, y que en cualquier caso constatan un brusco cambio de orientación en las políticas económicas y sociales, tanto en la Unión Europea en su conjunto como en los compromisos que deban asumir los distintos Estados miembros.

2.1. PANORAMA INSTITUCIONAL

En 2010, el panorama institucional de la Unión Europea estuvo marcado, un año más, por la compleja situación económica y financiera por la que atraviesa la Unión en su conjunto, sobre todo la zona euro, desde finales de 2007, y que se agravó en 2010 con la crisis de la deuda soberana de la zona euro, que afectó a varios Estados miembros[14].

Contexto general

Dicha situación afectó de forma grave a dos Estados miembros de la zona euro, Grecia e Irlanda, que necesitaron la implementación de un mecanismo de rescate por parte de la Unión Europea, en primavera y en otoño de 2010, respectivamente. En 2011, un nuevo episodio, esta vez en Portugal, ha requerido de una intervención de las instituciones comunitarias y del FMI, todavía en marcha, para restaurar el equilibrio en sus finanzas públicas.

Todo ello puso de manifiesto nuevamente las dificultades de gestión, en definitiva de gobernanza, de una Unión Europea que, no dispone de los medios suficientes y necesarios para gestionar de forma eficaz las respuestas comunitarias a la crisis.

Sin embargo, el panorama institucional de la Unión Europea se presentaba en 2010 enmarcado en un contexto de renovación, que a priori podía facilitar la adopción de decisiones dirigidas a superar la crisis. Así, en primer lugar, con la entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009 del Tratado de Lisboa se había abierto una nueva etapa 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 eficazmente contra la crisis dando, entre otros extremos, mayor protagonismo a la Unión Europea en la escena internacional[15]. Asimismo, 2010 comenzaba su andadura con una

14. Véase capítulo I.2.2, *Situación económica y previsiones,* de esta *Memoria*.
15. Véase Memoria CES 2009, capítulo I.2.1, *Panorama institucional*.

nueva Comisión Europea, con un Parlamento Europeo que prácticamente estrenaba su VII legislatura y con dos nuevas figuras institucionales creadas en virtud de la aplicación del Tratado de Lisboa: el Presidente Permanente del Consejo de la Unión Europea y el Alto Representante de Política Exterior de la Unión Europea. Esta amplia renovación en la dirección institucional de la Unión hacía pensar que podría suponer un estímulo para una mejor y más eficaz respuesta europea a la crisis.

Por último, en 2010, año en el que finalizaba el ciclo de la Estrategia de Lisboa, también se llevó a cabo una renovación en las políticas de la Unión, cuyo principal exponente fue la adopción de la nueva Estrategia comunitaria para el empleo y el crecimiento inteligente, sostenible e integrador, denominada "Europa 2020", llamada a suceder a la Estrategia de Lisboa. Esta nueva Estrategia fue diseñada además para contribuir a la salida de la crisis, de forma que Europa salga más reforzada tanto en el ámbito interno como en el internacional, impulsando la competitividad, la productividad, el potencial de crecimiento, la cohesión social y la convergencia económica. Igualmente, esta respondía también al desafío de reorientar las políticas de gestión de la crisis a la introducción de reformas a medio o largo plazo que fomenten el crecimiento y el empleo y garanticen la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Cabe destacar en este orden de cosas, que la Comisión, el 12 de mayo de 2010, hizo pública una Comunicación[16] que contenía una serie de propuestas o medidas para avanzar en la consolidación de la gobernanza económica de la Unión Europea[17]. Así, se esperaba que dicho documento influyera de manera notable en el devenir del panorama institucional comunitario durante el ejercicio 2010. El objetivo de dicha Comunicación era doble, ya que por un lado, pretendía una aplicación más estricta del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), además de reforzar los mecanismos de sanción, y por otro, perseguía ampliar la vigilancia sobre los desequilibrios macroeconómicos existentes en esos momentos en el conjunto de la Unión. Para ello, esta, entre otros extremos, sugería alinear o coordinar los distintos presupuestos nacionales con la planificación de las políticas económicas comunitarias, estableciendo el "Semestre Europeo", en el que los Estados miembros estarían obligados a una coordinación temprana en la elaboración de sus presupuestos y programas de reformas nacionales, lo que en la práctica supone influir en la orientación y el diseño de los mismos, en el caso de los presupuestos antes incluso de su aprobación por los Parlamentos nacionales[18].

16. Comisión Europea, *Reforzar la coordinación de las políticas económicas,* COM (2010) 250 final, de 12 de mayo de 2010.

17. Véase capítulo I.2.3.1, *Respuestas a la crisis,* de esta Memoria.

18. El trabajo de seguimiento de las medidas propuestas en dicha Comunicación incluye, entre otros extremos, la preparación de una serie de propuestas legislativas (seis, en concreto) para modificar los reglamentos en los que se basa el PEC, para aumentar la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos en la zona euro y para avanzar en la definición de un mecanismo permanente de resolución de crisis.

En definitiva, 2010 ha resultado ser un año complicado e intenso para la Unión Europea en el ámbito institucional. Sin embargo, como se desarrolla más adelante, en el ámbito estrictamente económico se inició la recuperación económica, aunque de una manera desigual entre los distintos Estados miembros.

Balance del primer año de vigencia del Tratado de Lisboa

Tras haber superado diversos obstáculos en los últimos años, el Tratado de Lisboa entró en vigor, como se ha adelantado, el día 1 de diciembre de 2009, con casi un año de retraso[19]. Así, se ponía fin a un periodo de dos años de parálisis y de crisis institucional de la Unión Europea.

El balance del primer año de vigencia del Tratado de Lisboa no fue, con carácter general, satisfactorio. En efecto, este primer aniversario del Tratado estuvo marcado por la difícil coyuntura económica y financiera por la que está atravesando la Unión Europea. Así, la crisis ha dejado en evidencia las numerosas carencias de dicho Tratado, ya que durante 2010 se ha podido constatar, que este adolecía de instrumentos suficientes para afrontar los múltiples desafíos a los que se enfrentará la Unión Europea en los próximos años, sobre todo en el ámbito económico y financiero.

Esta insuficiencia de recursos se puso especialmente de manifiesto con el mencionado estallido de la crisis de la deuda soberana de algunos Estados miembros de la zona euro. A finales de noviembre de 2010, el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) presentó su propuesta para crear un "Mecanismo de estabilidad europea" que vendría a sustituir al "Mecanismo europeo de estabilidad financiera" a mediados de 2013, cuya implementación iba a necesitar de una reforma limitada del Tratado de Lisboa[20]. Esta reforma, por muy reducida que sea, puede abrir una nueva crisis institucional en el seno de la Unión, ya que esta va a necesitar ser ratificada por cada uno de los veintisiete Estados miembros, y podría darse el caso de que alguno de estos no le diera su visto bueno, tal y como sucedió con Irlanda, Francia y Holanda durante el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa. De confirmarse este hecho, la Unión Europea entraría de nuevo en una etapa de incertidumbre institucional que tendría un reflejo negativo en diversos ámbitos, tales como el social y económico, lo que dificultaría, en gran medida, la salida de la crisis.

Por otra parte, cabe destacar que el Tratado de Lisboa tenía, entre sus principales objetivos, el de dotar a la Unión Europea de una voz única para su representación exterior, para lo cual se creó la figura del Presidente Permanente del Consejo Europeo y la del Alto Representante de Política Exterior de la Unión Europea. Pues bien, este objetivo, a la vista del primer año de vigencia del Tratado, no ha sido plenamente alcanzado, a tenor de la escasa visibilidad de la Unión Europea fuera de sus fronteras, precisamente en una coyuntura de gran auge de los países emergentes. Tal circunstancia

19. El Tratado de Lisboa, tenía prevista su entrada en vigor el 1 de enero de 2009.

20. La adopción de este Mecanismo requiere una reforma del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), en concreto, del artículo 125, referido al principio de no corresponsabilidad financiera.

se hizo patente, entre otros extremos, en el reducido peso específico que ostentó la Unión Europea en las diversas reuniones o cumbres internacionales en las que participó la Unión durante dicho ejercicio, incluidas las del G-20.

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, la respuesta a la crisis económica. En este sentido, parece necesario que la Unión recupere su liderazgo en la escena internacional, dado que, en última instancia, determinadas cuestiones fundamentales para la superación de la crisis como la supervisión y regulación financiera europea, deben necesariamente ensamblarse en la reforma a escala internacional.

De esta manera, se puso de manifiesto, un año más, la debilidad institucional de la Unión Europea[21], causada, entre otros extremos, por la dificultad de sentar una guía de actuación única, al haber veintisiete Estados miembros que difieren a menudo en sus posiciones y que están atravesando una dispar coyuntura económica, por su todavía poco sólida construcción política a pesar de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y por el desequilibrio existente entre su política monetaria y fiscal, cuestión esta última que dificulta, en gran medida, la gestión eficaz de las repuestas comunitarias a la crisis.

Sin embargo, no todos los cambios establecidos por el Tratado de Lisboa han resultado fallidos. Así, el Consejo Europeo, al que este dio la condición de institución, ha salido fortalecido de la mano del Presidente Permanente. Asimismo, el Parlamento Europeo, con más presencia en el proceso legislativo gracias al Tratado, se ha hecho oír más y mejor. Por último, cabe destacar que la decisión por aplicación del Tratado de establecer presidencias semestrales del Consejo formadas por primera vez por equipos de tres Estados miembros ha sido positiva.

2.1.1. Balance de las presidencias del Consejo

Durante 2010, la presidencia del Consejo de la Unión Europea fue ostentada por España en el primer semestre y por Bélgica en el segundo.

Presidencia española

El 1 de enero de 2010 España tomó el relevo de Suecia en la presidencia semestral del Consejo de la Unión Europea. 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.

Como ya se ha señalado, el carácter novedoso de esta cuarta presidencia española del Consejo radica en que, por primera vez en la historia de la Unión y conforme a lo establecido en el Tratado de Lisboa que acababa de entrar en vigor[22], esta se iba

21. Véase Memoria CES 2009, capítulo I.2.1, *Panorama institucional*.

22. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se eliminaban las presidencias rotatorias, estableciendo un Presidente del Consejo con carácter estable.

a desarrollar en equipo, junto a Bélgica y Hungría. Así, 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. Además, cabe destacar que la presidencia española se desarrolló en un contexto de grave crisis económica, con cotas de desempleo históricamente altas en la Unión Europea. Tales circunstancias requerían de un gran impulso coordinado de nuevas políticas que permitieran afianzar la reactivación económica, el crecimiento sostenible y la generación de empleo.

Así, los ambiciosos objetivos o prioridades de la presidencia española junto con la belga y la húngara fueron establecidos en un programa común de 18 meses[23], que se dividía en dos partes: la primera contenía el marco estratégico[24], 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. Concretamente, y sobre la base del antes citado programa común, el Consejo de Ministros de 13 de agosto de 2009 acordó que los principales objetivos del programa semestral de la presidencia española iban a ser: 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.

Una vez iniciada la presidencia española el 1 de enero de 2010 y ante la preocupante situación económica, el 11 de febrero tuvo lugar una reunión extraordinaria del Consejo Europeo, que supuso la antesala del Consejo de primavera y la primera prueba de la Estrategia 2020 llamada a sustituir a la Estrategia de Lisboa y de coordinación de los 27, donde lo más destacado fue el consenso sobre la necesidad de lograr una mayor coordinación de la economía a corto, medio y largo plazo y un acuerdo político para sanear las finanzas griegas[25]. Se destacó también la importancia de la "dimensión externa" de la estrategia económica así como la necesidad de promover un sistema financiero saludable.

Este Consejo, por falta de tiempo, no abordó otro punto previsto como era el reto del cambio climático, aunque se destacó que es, junto con la estrategia económica y el desarrollo tecnológico, una de las prioridades actuales.

23. Consejo de la Unión Europea, *Programa de 18 meses de las Presidencias española, belga y húngara*. Bruselas, 27 de noviembre de 2009.

24. Véase Memoria CES 2009, capítulo I.2.1.1, *Balance de las presidencias del Consejo.*

25. Véase capítulo I.2.3.1, *Respuestas a la crisis,* de esta Memoria.

Posteriormente, los días 25 y 26 de marzo se reunieron los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea en la Cumbre de primavera del Consejo Europeo, donde se debatió la nueva estrategia de la Unión Europea para el empleo y el crecimiento y se aprobaron los objetivos a alcanzar[26], que finalmente se aprobó en el Consejo Europeo celebrado el 17 de junio. En este Consejo, que tuvo un marcado carácter económico, se adoptaba formalmente la Estrategia Europa 2020, que iba a ser la nueva estrategia europea para el empleo y un crecimiento inteligente, sostenible e integrador con vigencia para los próximos diez años.

Respecto a otras políticas comunes, el Consejo hizo especial mención a la política agrícola común y la política de cohesión, abogando por un sector agrícola sostenible, productivo y competitivo que contribuiría de forma importante a la nueva estrategia, teniendo en cuenta el potencial de crecimiento y empleo de las zonas rurales.

Asimismo, durante esta presidencia se avanzó en el desarrollo de los mecanismos de supervisión financiera, con la creación de la Junta Europea de Riesgos Sistémicos y las Instituciones competentes con el fin de que estuvieran operativas a principios de 2011. En este sentido, el Consejo aprobó el proyecto de la Comisión sobre el nuevo marco de supervisión financiera europea e instó al Consejo y al Parlamento Europeo a adoptar las propuestas legislativas necesarias para así garantizar que las nuevas instituciones que comprendía dicho nuevo marco de supervisión financiera europea pudieran empezar a funcionar el 1 de enero de 2011.

Por otro lado, en el Consejo Europeo de junio también se alcanzó un acuerdo sobre las primeras orientaciones relativas al PEC y a la vigilancia presupuestaria, así como un compromiso para que los test de solvencia a la banca se hicieran públicos como muy tarde en la segunda mitad de julio de 2010. Del mismo modo, los Jefes de Estado y de Gobierno de los distintos Estados miembros reiteraron su determinación colectiva de garantizar la sostenibilidad fiscal, incluso acelerando los planes de saneamiento fiscal de los diferentes Estados miembros cuando esté justificado.

El ECOFIN, en base a estas conclusiones del Consejo Europeo de junio, refrendó también algunas modificaciones sobre el modo en que se aplica el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con el fin de permitir la instauración de la iniciativa "semestre europeo" a partir de 2011. Esta iniciativa ha sido una de las primeras propuestas del Grupo Especial para el Gobierno Económico[27], y se espera que contribuya a mejorar la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y ayude a fortalecer la disciplina presupuestaria, la estabilidad macroeconómica y el crecimiento.

26. Véase capítulo I.2.3.3, *Política económica,* de esta Memoria.

27. El Grupo Especial para el Gobierno Económico, presidido por el presidente del Consejo Europeo, Herman van Rompuy, se creó en marzo de 2010, con la misión principal de realizar propuestas para mejorar la gobernanza económica en Europa y acelerar las reformas necesarias en las reglas de funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria.

La iniciativa pretende reforzar la coordinación de las políticas económicas en función de las metas futuras y los resultados esperados, y en concreto de los marcos presupuestarios nacionales. En marzo de cada año, sobre la base de un informe de la Comisión, se iniciará un nuevo ciclo, que determinará los principales desafíos económicos y formulará recomendaciones de estrategias para su logro. En base a estas recomendaciones, los Estados miembros revisarán sus estrategias presupuestarias a medio plazo y elaborarán los programas nacionales de reforma. Todo ello será valorado por el ECOFIN y el Consejo Europeo, con el fin de formular recomendaciones de actuación antes de que los Estados miembros finalicen la elaboración de sus presupuestos para el año siguiente. Ello obliga, tanto a los Estados miembros como a la Comisión, a abordar las reformas legislativas necesarias para permitir su aplicación.

Finalmente, de cara a la cumbre del G-20 que se iba a celebrar los días 27 y 28 de junio de 2010 en Toronto (Canadá) el Consejo convino en la necesidad de introducir sistemas de tasas e impuestos sobre las instituciones financieras para garantizar una justa distribución de la carga, así como que se estableciesen incentivos para contener el riesgo sistémico de las instituciones financieras.

Balance de la presidencia española del Consejo de la Unión Europea

La presidencia española del Consejo de la Unión Europea durante el primer semestre de 2010 no pudo cumplir todos los numerosos y ambiciosos objetivos o retos que se había marcado.

No obstante, entre los principales logros de la presidencia pueden destacarse, entre otros, los siguientes: la adopción, en el Consejo Europeo de 17 de junio, de la Estrategia 2020 para el crecimiento y el empleo; el respaldo del Consejo de Competitividad del 1 y 2 de marzo de 2010 al vehículo eléctrico y a la reducción de cargas administrativas de las empresas, en particular las pymes; la declaración conjunta UE-EEUU sobre seguridad aérea; la adopción de la Estrategia de seguridad interior de la Unión Europea; la respuesta humanitaria coordinada a los terremotos en Haití y Chile y toma de posición inicial a favor de la creación de una fuerza de intervención rápida para este tipo de desastres naturales; la conclusión de las negociaciones con Perú y Colombia para un acuerdo comercial y la obtención, en febrero, del dictamen favorable de la Comisión Europea a la solicitud de adhesión de Islandia a la Unión Europea.

Por el contrario, muchos de los objetivos de la presidencia española, enmarcada en un contexto de crisis de la Unión Europea y con un deterioro más acusado de la economía española respecto a otros Estados miembros, no se lograron alcanzar. Entre otros, la suspensión de las cumbres UE-EEUU y Unión por el Mediterráneo que deberían haberse celebrado durante el primer semestre de 2010, la desnaturalización del Observatorio Europeo sobre violencia de género, ya que este no se configuró finalmente como un ente autónomo con atribuciones propias (tal y como pretendía la presidencia española), sino que sus funciones fueron asumidas por dos agencias europeas

preexistentes, la no adopción de la Orden de protección europea a las mujeres víctimas de la violencia de género o la falta de avances en el ámbito de la política agraria común (PAC).

El 1 de julio de 2010 Bélgica tomó el relevo de la presidencia del Consejo de la Unión Europea. Cabe señalar que el semestre de presidencia belga estuvo marcado por el hecho de que el Reino de Bélgica estuvo durante ese periodo sin ejecutivo, ya que los principales partidos belgas (flamencos y valones) no lograron ponerse de acuerdo para formar Gobierno a raíz de las elecciones generales celebradas el 13 de junio de 2010. Enmarcado en el anteriormente citado Programa común del Trío de presidencias sucesivas[28], la presidencia belga confeccionó un programa político de trabajo para el segundo semestre de 2010 que constaba de cinco prioridades: 1) La recuperación económica de la Unión Europea, con un crecimiento sostenible y una mejora de la competitividad; 2) Potenciar la dimensión social de la Unión; 3) La lucha contra cambio climático; 4) La correcta aplicación del Programa de Estocolmo; y 5) La promoción a nivel internacional de la Unión Europea así como el refuerzo del papel de esta como actor de la paz y de la seguridad (puesta en marcha del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior).

Presidencia belga

El 16 de septiembre tuvo lugar una reunión extraordinaria del Consejo Europeo, principalmente dedicada a deliberar acerca de las relaciones exteriores de la Unión Europea. Lo más significativo fue el intenso debate que mantuvieron los líderes europeos, especialmente el presidente de la Comisión Europea y el presidente francés, a cuenta de la expulsión de miles de gitanos de Francia, la mayoría rumanos y búlgaros, es decir, ciudadanos de pleno derecho de la Unión Europea.

Posteriormente, los días 28 y 29 de octubre se reunieron los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea en la Cumbre de otoño del Consejo Europeo para refrendar el informe definitivo del Grupo Especial sobre Gobernanza Económica, cuya aplicación se esperaba, en el ámbito de la Unión, que mejorase la disciplina presupuestaria, ampliase la vigilancia económica, intensificase la coordinación y constituyese un marco sólido de gestión de crisis y unas instituciones más fuertes.

A continuación, y con el fin de garantizar un crecimiento europeo equilibrado y sostenible, se acordó que era necesario que los Estados miembros estableciesen un mecanismo permanente de crisis para así salvaguardar la estabilidad financiera de la Eurozona en su conjunto. En este sentido, se acordó que fuera la Comisión Europea la encargada de emprender, en estrecha consulta con el presidente del Consejo Europeo, los trabajos preparatorios sobre las características generales del nuevo mecanismo con vistas a que se adoptaran la decisiones definitivas sobre del esbozo de este y sobre la modificación limitada del Tratado de Lisboa, artículo 125 del TFUE

28. Consejo de la Unión Europea, *Programa de 18 meses de las presidencias española, belga y húngara*. Bruselas, 27 de noviembre de 2009.

(principio de "no corresponsabilidad financiera"), en el Consejo Europeo de diciembre, de forma que los posibles cambios sobre ambas cuestiones pudieran ser ratificados a más tardar a mediados de 2013.

Por último, el Consejo Europeo de los días 16 y 17 de diciembre, también tuvo un marcado acento económico. Por un lado, estableció un mecanismo de estabilidad financiera permanente para sostener a los Estados miembros de la zona euro. Dicho mecanismo permanente sustituiría, a partir de 2013, al todavía vigente, el denominado "Facilidad Europea para la Estabilidad Financiera" creado en mayo de 2010 y dotado con 500.000 millones de euros[29]. Por otro, se aceptaron las seis propuestas legislativas de la Comisión Europea sobre "gobernanza económica de la Unión Europea y de la zona euro". Dichas propuestas, en síntesis, pretendían reforzar la disciplina presupuestaria en la Unión Europea y reconducir el déficit y la deuda a una senda más sostenible.

El 1 de enero de 2011 comenzó la que iba a ser durante el primer semestre del año la primera presidencia húngara del Consejo de la Unión Europea. El programa de trabajo de esta fijó su foco de atención en las siguientes cuestiones: 1) La recuperación y la estabilización de la economía europea, avanzando, para ello, en las negociaciones sobre el futuro mecanismo de estabilidad financiera permanente de la zona euro y en la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros en el ámbito del denominado "Semestre Europeo"; 2) El progreso de la Europa social, mediante la elaboración, entre otros extremos, de una estrategia europea a favor de la integración de la población gitana; 3) La interconexión de las redes eléctricas y de gas de los Estados miembros para así reducir la dependencia energética de la Unión del exterior; 4) La mejora de las relaciones de la Unión Europea con Armenia, Georgia, Moldavia, Azerbaiyán, Ucrania y Bielorrusia en el marco de la "Asociación Oriental"; y 5) El avance en el proceso de ampliación de la Unión Europea.

Presidencia húngara

El 4 de febrero tuvo lugar una reunión extraordinaria del Consejo Europeo, que se centró principalmente en afrontar diversas cuestiones relativas a dos sectores de gran importancia para el crecimiento y la prosperidad futuros de Europa, como son el de la energía y el de la innovación. Respecto a la energía, el Consejo, entre otros extremos, reiteró la necesidad de que la Unión Europea contase lo antes posible con un mercado interior de la energía plenamente operativo, interconectado e integrado, a más tardar en 2014, para que así estuviera garantizada eficazmente la libre circulación del gas y la electricidad dentro del territorio de la Unión. En cuanto al sector de la innovación, el Consejo, entre otros extremos, instó a que se adoptase un planteamiento estratégico e integrado para impulsar la innovación y aprovechar plenamente el capital intelectual de Europa, en beneficio de los ciudadanos, las empresas,

29. Véase capítulo I.2.3.2, *Política monetaria de la zona euro,* de esta Memoria.

pymes en particular, y los investigadores. Por último, cabe destacar que en esta reunión, se abordaron también asuntos de naturaleza económica, en particular, de la zona euro[30].

Con posterioridad, el 11 de marzo, tuvo lugar una nueva reunión extraordinaria del Consejo Europeo. El objetivo de esta era por un lado, pasar revista a los acontecimientos que se estaban sucediendo en aquellos momentos en los países vecinos del sur de Europa, especialmente en Libia, y por otro, fijar la orientación y las prioridades de la política y la actuación futuras de la Unión Europea en aquella zona o región. Es necesario señalar, de otro lado, que en ese mismo día y una vez finalizada dicha reunión extraordinaria del Consejo, dio comienzo una cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro. En esta, principalmente se refrendó el Pacto por el Euro[31].

Durante los días 24 y 25 de marzo se celebró la tradicional cumbre formal de primavera del Consejo Europeo[32], que tuvo como eje central la adopción de un conjunto global de medidas económicas encaminadas a responder a la crisis, preservar la estabilidad financiera y establecer los fundamentos de un crecimiento inteligente, sostenible, socialmente integrador y creador de empleo. Dichas medidas, tienen el objetivo declarado de contribuir a reforzar la gobernanza económica y la competitividad de la zona euro y de la Unión Europea. Así, por lo que respecta a la gobernanza económica de la Unión, el Consejo acordó la orientación general de las anteriormente citadas propuestas legislativas en esta materia. En materia de coordinación de las políticas económicas, el Consejo aprobó el Pacto por el Euro que pretendía una mayor coordinación de la política económica europea para la mejora de la competitividad y de la convergencia[33] y al que se sumaron Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania,

30. En este punto, cabe señalar que las conclusiones de dicho Consejo señalan que "Partiendo del nuevo marco de gobernanza económica, los Jefes de Estado o de Gobierno adoptarán medidas ulteriores para dar un carácter nuevo a la coordinación de las políticas económicas en la zona del euro a bien de mejorar la competitividad, que lleve a un mayor grado de convergencia sin menoscabar el mercado único". Esta reseña constituye una referencia indirecta al "Pacto de Competitividad" que propone el "eje franco-alemán" (en concreto Alemania, ya que a cambio de aceptar el refuerzo del fondo denominado "Facilidad Europea para la Estabilidad Financiera" promueve este pacto), debido a que las mencionadas conclusiones no aluden de forma directa a este Pacto ni a las seis medidas concretas que este incluye (prolongación de la edad de jubilación, eliminación de la indexación de salarios con/sobre la inflación, reconocimiento mutuo de diplomas, inclusión en las constituciones nacionales de disposiciones que fijen un límite de déficit o deuda, armonización de la base sobre la que se aplica el impuesto sobre sociedades y establecimiento de un programa de resolución de crisis en el sector bancario), las cuales serían discutidas en la cumbre formal de finales del mes de marzo de 2011.

31. En dicha cumbre se acordó que el denominado "Pacto por el Euro" (versión suavizada del anteriormente citado "Pacto de Competitividad") se presentaría, para su adopción, en la reunión formal del Consejo Europeo que iba a tener lugar los días 24 y 25 de marzo de 2011. De esta manera, se permitiría a los Estados miembros de la Unión Europea que no pertenecen a la zona euro indicar si deseaban participar en dicho Pacto.

32. Durante la presidencia húngara, está previsto que se celebre otra cumbre formal del Consejo Europeo. Esta tendrá lugar los días 16 y 17 de junio de 2011.

33. Dicho Pacto, entre sus propuestas, contenía una que puede implicar una importante modificación en el régimen español de la negociación colectiva. Así, esta se refería a la necesidad y/o conveniencia de que se vinculasen los salarios a la productividad o a la competitividad en el ámbito de dicho proceso negociador.

Polonia y Rumanía[34]. Finalmente, respecto a los mecanismos de estabilidad de la Eurozona, el Consejo adoptó una Decisión que modificaba el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea para el establecimiento del Mecanismo europeo de estabilidad (MEDE), que entrará en vigor el 1 de enero de 2013[35].

2.2. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PREVISIONES

Situación económica y previsiones

Al igual que otros países desarrollados, la Unión Europea mostró signos de recuperación en el primer semestre de 2010, recuperación que, no obstante, se ralentizó en la segunda parte del año, debido a la progresiva desaparición de los estímulos de las políticas económicas adoptadas y al final del proceso de reposición de inventarios observado en el primer semestre que había contribuido a la recuperación del sector industrial.

El crecimiento de la actividad se apoyó principalmente en la producción industrial y las exportaciones, favorecidas además por la depreciación del tipo de cambio del euro en el conjunto del año. A pesar de la retirada de muchas medidas de estímulo, el gasto público todavía fue importante, lo que hizo que el gasto total se mantuviese en niveles estables, dado que el gasto privado continuó siendo débil. A este respecto, el gasto de las familias se mantuvo en niveles reducidos, en un contexto de elevado desempleo y caída de la renta disponible, mientras que la inversión empresarial mostraba ya un avance moderado que se espera continúe en 2011 a la vista de la mejora en los indicadores de confianza.

Sin embargo, a pesar de estos resultados, el ritmo de crecimiento en los distintos Estados miembros ha sido muy desigual, pudiéndose hablar de distintas velocidades en la recuperación del crecimiento, y que se refleja en los dos grupos extremos con tasas de crecimiento del PIB superiores e inferiores a las del conjunto. Por un lado, están aquellos países con unas finanzas públicas saneadas y que habían experimentado un crecimiento de la actividad, basado principalmente en su posición como exportadores dentro del conjunto de la Unión, como Alemania, pero también Holanda, Dinamarca, Suecia, Austria y Finlandia. Frente a ellos, están otros países como España, Portugal, Grecia e Irlanda en los que el ajuste fiscal en respuesta a la presión de los mercados está teniendo consecuencias muy negativas en términos de recuperación del crecimiento a corto plazo. En estos países, las previsiones apuntan a una lenta recuperación.

34. El Consejo acordó dejar abierto el Pacto para que así se pudieran adherir a este otros Estados miembros.

35. En otro orden de cosas, cabe destacar que el Consejo debatió acerca de la grave situación de Libia, manifestó su determinación de impulsar una nueva asociación con los países vecinos del sur de Europa e intercambió impresiones acerca de las lecciones que deberían extraerse de los graves acontecimientos de Japón provocados por el terremoto y posterior tsunami de marzo de 2011, particularmente en materia de seguridad nuclear.

En efecto, la Comisión Europea en sus previsiones de primavera[36] (cuadro I-6), señala cómo después del profundo retroceso del 4,2 por 100 experimentado en 2009, al año siguiente el PIB comunitario consiguió aumentar un 1,8 por 100, lo mismo que en la zona euro, y lo que se espera que crezca en 2011. Si bien la mejora de 2010 ha sido extensible a todos los países de la Unión Europea, a excepción de Grecia, el ritmo de recuperación de cada uno de ellos ha sido dispar. Mientras que Alemania, Polonia o Eslovaquia incrementaron su PIB en torno a un 4,0 por 100, e incluso Suecia un 5,5 por 100, cinco Estados miembros persistieron en su variación negativa: España, Letonia, Irlanda, Rumanía y Grecia. Entre estos sobresale el país heleno, pues su descenso fue del 4,5 por 100, y para 2011 se prevé que sea del 3,5 por 100. En dicho año, el único país que le acompañaría en su variación negativa sería Portugal, con una caída ligeramente superior al 2,0 por 100. En el otro extremo llama la atención el comportamiento augurado para ese año a las tres repúblicas bálticas que, en apenas dos años, pasarían de sufrir retrocesos de más del 13,0 por 100, a crecer a unas tasas de entre el 3,3 y el 5,0 por 100.

En cuanto a la tasa de desempleo, en 2010 se incrementó en seis décimas porcentuales hasta alcanzar el 9,6 por 100 (cinco décimas menos que en la zona euro), aunque para 2011 la Comisión espera que baje una décima. La evolución general de los distintos Estados miembros ha sido negativa en este aspecto, pues solo cuatro de los 27 han conseguido mejorar sus datos ligeramente con respecto a 2009: Alemania, Austria, Luxemburgo y Malta. Por el contrario, en España, Letonia, Estonia y Lituania, cuyas tasas de paro eran las más altas de la Unión Europea en 2009, la situación empeoró hasta situarse por encima del 16,0 por 100. Pero mientras las previsiones de la Comisión para 2011 vaticinan una ligera mejoría en las tres repúblicas bálticas, para España prevé que el desempleo alcance el 20,6, lo que lo convertiría, junto a Irlanda, Portugal y Grecia, en el único país que, teniendo un desempleo por encima de la media de la Unión Europea, experimentaría un incremento del mismo.

Por su parte, la tasa de inflación en la Unión Europea pasó del 1,0 por 100 en 2009 al 2,1 por 100 en 2010 (cinco décimas por encima de la de la zona euro), mientras que para 2011 se espera que alcance el 3,0 por 100. En este caso también hay sustanciales diferencias entre los Estados miembros, pues si bien en la gran mayoría de ellos este indicador ha crecido, en tres países de la Europa del Este que arrastraban unas tasas elevadas descendió de manera considerable: Polonia, Lituania y Letonia. Incluso este último Estado miembro, al igual que Irlanda, registró una inflación negativa. Por el contrario, la inflación de Grecia y Hungría rondó el 5,0 por 100, y la de Rumanía superó el 6,0 por 100. Según las previsiones de la Comisión, la inflación de los distintos países se incrementará de manera general en 2011, con las excepciones de Grecia, Hungría y Suecia, siendo el país nórdico e Irlanda los únicos que registrarán tasas inferiores al 2,0 por 100.

36. Comisión Europea, *Previsiones económicas de primavera*, mayo 2011.

CUADRO I-6. PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2009-2011

(En porcentaje)

Estados miembros	Variación del PIB			Desempleo			Inflación media[1]			Déficit público[2]		
	2009	2010(e)	2011(p)	2009	2010(e)	2011(p)	2009	2010(e)	2011(p)	2009	2010(e)	2011(p)
Alemania	–4,7	3,6	2,6	7,8	7,1	6,4	0,2	1,2	2,6	–3,0	–3,3	–2,0
Austria	–3,9	2,0	2,4	4,8	4,4	4,3	0,4	1,7	2,9	–4,1	–4,6	–3,7
Bélgica	–2,8	2,2	2,4	7,9	8,3	7,9	0,0	2,3	3,6	–5,9	–4,1	–3,7
España	**–3,7**	**–0,1**	**0,8**	**18,0**	**20,1**	**20,6**	**–0,2**	**2,0**	**3,0**	**–11,1**	**–9,2**	**–6,3**
Finlandia	–8,2	3,1	3,7	8,2	8,4	7,9	1,6	1,7	3,6	–2,6	–2,5	–1,0
Francia	–2,6	1,6	1,8	9,5	9,7	9,5	0,1	1,7	2,2	–7,5	–7,0	–5,8
Grecia	–2,0	–4,5	–3,5	9,5	12,6	15,2	1,3	4,7	2,4	–15,4	–10,5	–9,5
Holanda	–3,9	1,8	1,9	3,7	4,5	4,2	1,0	0,9	2,2	–5,5	–5,4	–3,7
Irlanda	–7,6	–1,0	0,6	11,9	13,7	14,6	–1,7	–1,6	1,0	–14,3	–32,4	–10,5
Italia	–5,2	1,3	1,0	7,8	8,4	8,4	0,8	1,6	2,6	–5,4	–4,6	–4,0
Luxemburgo	–3,6	3,5	3,4	5,1	4,5	4,4	0,0	2,8	3,5	–0,9	–1,7	–1,0
Portugal	–2,5	1,3	–2,2	9,6	11,0	12,3	–0,9	1,4	3,4	–10,1	–9,1	–5,9
Chipre	–1,7	1,0	1,5	5,3	6,5	6,3	0,2	2,6	3,4	–6,0	–5,3	–5,1
Eslovaquia	–4,8	4,0	3,5	12,0	14,4	14,0	0,9	0,7	3,6	–8,0	–7,9	–5,1
Eslovenia	–8,1	1,2	1,9	5,9	7,3	8,2	0,9	2,1	2,6	–6,0	–5,6	–5,8
Estonia	–13,9	3,1	4,9	13,8	16,9	13,0	0,2	2,7	4,7	–1,7	0,1	–0,6
Malta	–3,4	3,7	2,0	7,0	6,8	6,8	1,8	2,0	2,7	–3,7	–3,6	–3,0
Zona euro	**–4,1**	**1,8**	**1,6**	**9,6**	**10,1**	**10,0**	**0,3**	**1,6**	**2,6**	**–6,3**	**–6,0**	**–4,3**
Dinamarca	–5,2	2,1	1,7	6,0	7,4	7,1	1,1	2,2	2,5	–2,7	–2,7	–4,1
Reino Unido	–4,9	1,3	1,7	7,6	7,8	8,0	2,2	3,3	4,1	–11,4	–10,4	–8,6
Suecia	–5,3	5,5	4,2	8,3	8,4	7,6	1,9	1,9	1,7	–0,7	0,0	0,9
Hungría	–6,7	1,2	2,7	10,0	11,2	11,0	4,0	4,7	4,0	–4,5	–4,2	1,6
Letonia	–18,0	–0,3	3,3	17,1	18,7	17,2	3,3	–1,2	3,4	–9,7	–7,7	–4,5
Lituania	–14,7	1,3	5,0	13,7	17,8	15,5	4,2	1,2	3,2	–9,5	–7,1	–5,5
Polonia	1,7	3,8	4,0	8,2	9,6	9,3	4,0	2,7	3,8	–7,3	–7,9	–5,8
República Checa	–4,1	2,3	2,0	6,7	7,3	6,8	0,6	1,2	2,3	–5,9	–4,7	–4,4
Bulgaria	–5,5	0,2	2,8	6,8	10,2	9,4	2,5	3,0	4,3	–4,7	–3,2	–2,7
Rumanía	–7,1	–1,3	1,5	6,9	7,3	7,2	5,6	6,1	6,7	–8,5	–6,4	–4,7
UE–27	**–4,2**	**1,8**	**1,8**	**9,0**	**9,6**	**9,5**	**1,0**	**2,1**	**3,0**	**–6,8**	**–6,4**	**–4,7**

(e) Estimaciones; (p) Previsiones.
(1) Índice de precios al consumo armonizado (2005=100) o IPC nacional cuando el primero no está disponible.
(2) Capacidad (+) necesidad (–) de financiación de las Administraciones públicas en porcentaje del PIB.
Fuente: Comisión Europea, *Previsiones económicas de primavera,* mayo 2011.

Por último, en lo que se refiere al déficit público, en 2010 se registró un leve descenso del mismo en la Unión Europea con respecto al año anterior, al situarse en el –6,4 por 100 del PIB (cuatro décimas más que en la zona euro), si bien para 2011 se prevé una mayor reducción del mismo que lo situaría en el –4,7 por 100. Al igual que en el año anterior, en 2010 todos los países incurrieron en déficit, con las excepciones de Estonia y Suecia, cuyos balances estuvieron equilibrados. Entre los cinco Estados con un déficit superior al 9,0 por 100 se encontraron España y Reino Unido, acompañados de los tres que han tenido que solicitar rescates financieros a las instituciones comunitarias: Grecia, Portugal e Irlanda, este último con un ratio superior al 30,0 por 100 del PIB. En 2011 las previsiones apuntan a una reducción generalizada de los déficit, salvo en Eslovenia, Estonia y Dinamarca. De hecho, Suecia y Hungría registrarían un superávit de alrededor del 1,0 por 100 del PIB, mientras que con un déficit por encima del 9,0 por 100 quedarían tan solo Grecia e Irlanda.

Crisis de la deuda soberana

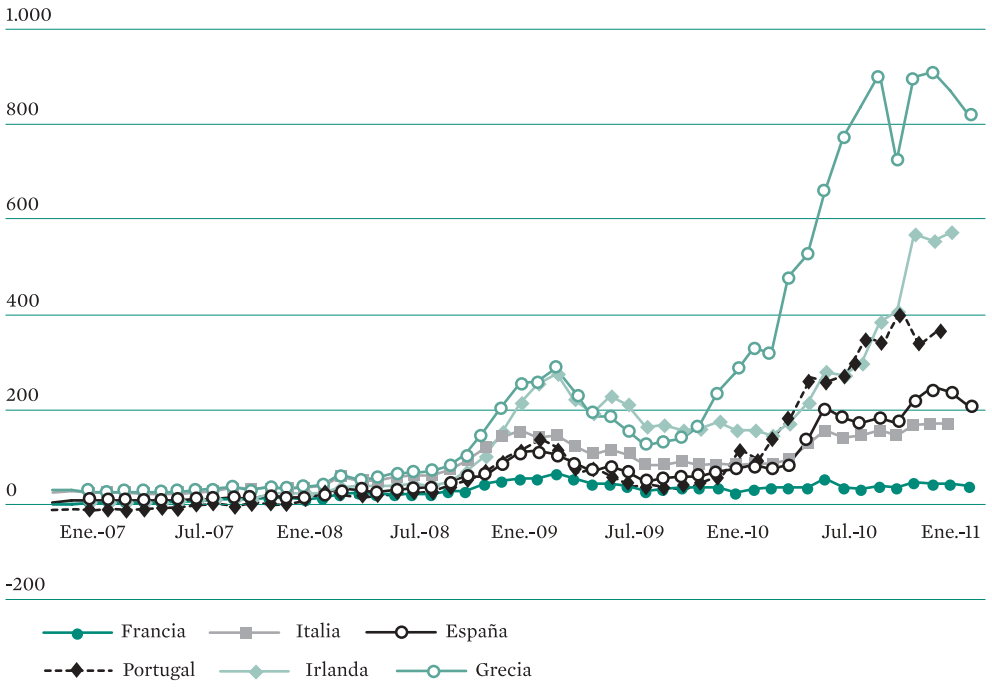
El hecho más característico en términos políticos y económicos durante 2010 en la Unión Europea, y especialmente en la UEM, tuvo lugar con la aparición de una nueva dimensión de la crisis económica y financiera, en forma de crisis de deuda soberana.

Como consecuencia de la crisis, todos los países habían adoptado numerosas medidas de respuesta[37], lo que había supuesto un enorme impacto sobre las finanzas públicas y que se reflejaba en el rápido aumento de la ratio de deuda de las Administraciones públicas sobre el PIB en casi todos los Estados miembros. En este contexto, surgieron numerosas dudas sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo de algunos Estados miembros, lo que provocó que los inversores exigieran cada vez mayores primas de riesgo sobre su deuda y terminó generando numerosas tensiones e inestabilidad en los mercados de deuda pública, que rápidamente se contagiaron al resto de mercados y, finalmente, al conjunto del sistema financiero del área debido a la exposición de numerosas instituciones financieras europeas a los bonos soberanos emitidos en estos países. Los que se vieron más directamente afectados mostraban mayores vulnerabilidades, bien por la rapidez del deterioro de sus finanzas públicas o bien porque tenían mayores desequilibrios macroeconómicos acumulados en fases previas, que se habían agudizado durante la crisis.

Las tensiones experimentadas por los mercados sobre la sostenibilidad de los balances soberanos se reflejaron rápidamente en el elevado incremento de los diferenciales de rentabilidad de los bonos de algunos Estados miembros respecto de la deuda alemana.

37. Entre ellas, tanto las medidas discrecionales y las ayudas al sector bancario, como la activación de los estabilizadores automáticos.

GRÁFICO I-1. DIFERENCIALES DE RENDIMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA A 10 AÑOS RESPECTO A ALEMANIA DURANTE LA CRISIS
(Puntos básicos)



Fuente: Banco de España.

Durante 2010, esta situación afectó a dos Estados miembros de la zona euro, Grecia en primavera e Irlanda en otoño, y aunque se pusieron en marcha mecanismos de rescate y se adoptaron distintos paquetes de ajuste, los mercados reflejaron de forma continua riesgos de contagio a otros Estados miembros de la UEM a través de las primas de riesgo y de los diferenciales de rentabilidad de su deuda soberana. En marzo de 2011, un nuevo episodio de esta crisis de deuda ha terminado afectando a Portugal, obligando a recurrir nuevamente al mecanismo de rescate.

Por lo que se refiere a Grecia, en abril, los elevados niveles de deuda pública, el deterioro de las perspectivas económicas y la pérdida de credibilidad derivó en una situación de máximas dudas sobre la capacidad del gobierno griego para refinanciar su deuda, que se vio obligado a diseñar un paquete de medidas de ajuste fiscal. Al mismo tiempo, las instituciones europeas y el FMI avanzaban en el diseño de un mecanismo de rescate para proveer de asistencia financiera condicionada a este país. Aunque en un principio el gobierno griego rechazó el rescate, finalmente, el 23 de abril de

2010 se solicitó formalmente la activación del programa de apoyo diseñado por el Eurogrupo[38], en lo que suponía un rescate condicionado.

No obstante, el rescate terminó resultando insuficiente para frenar las tensiones en los mercados y el riesgo de contagio a otros Estados miembros cuyos bonos también se estaban viendo afectados. La inquietud llegó a tal punto que algunos mercados secundarios se paralizaron, y los diferenciales llegaron a niveles máximos. Era necesario un mayor compromiso de algunos Estados miembros con la sostenibilidad de las finanzas públicas, y sobre todo que la Unión Europea diese una respuesta sistémica a la crisis de deuda que afectaba a la zona euro y alcanzase acuerdos para poner en marcha un mecanismo de apoyo financiero denominado Mecanismo europeo de estabilidad financiera y la creación de la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera[39]. Este mecanismo de asistencia financiera serviría para ayudar a los Estados miembros que tuviesen dificultades provocadas por circunstancias excepcionales que dichos Estados no pudiesen controlar al renovar sus emisiones de deuda. La vigencia de este mecanismo quedaba fijada en tres años desde su aprobación, hasta mediados de 2013.

Aunque en conjunto estas medidas redujeron de forma importante las tensiones en los mercados de deuda, los Estados miembros eran conscientes de que cualquier signo de debilidad o conflicto entre ellos sobre otras medidas a adoptar en el contexto de la crisis podría generar nuevas tensiones. Esto generó un intenso debate que finalmente se concretó en el diseño de un mecanismo de respuesta que permitiría proteger la estabilidad financiera de la zona del euro, similar al que se había definido en mayo y vigente en principio hasta mediados de 2013, pero con un carácter permanente y evaluaciones periódicas. La propuesta del ECOFIN fue el llamado Mecanismo europeo de estabilidad que sustituiría al actual Mecanismo europeo de estabilidad financiera a partir de 2013 y que quedó aprobado en el Consejo Europeo de diciembre. A su vez, en el Consejo Europeo de marzo, se definieron sus características principales como se detalla en un apartado posterior.

38. El rescate consistía en un programa de préstamos bilaterales de hasta 110.000 millones de euros en tres años, de los que 80.000 procederían de los Estados miembros de la zona euro y el resto del FMI. Estaría sujeto a un estrecho seguimiento y a una estricta condicionalidad de la ayuda, lo que suponía diseñar, conjuntamente con el FMI, la Comisión Europea y el BCE, un programa de ajuste fiscal y de reforma estructural.

39. Este mecanismo fue aprobado en un ECOFIN extraordinario celebrado en mayo, y dotado con hasta 500.000 millones de euros (más de un 5,5, por 100 del PIB de la zona euro). De esta cuantía, la activación de 60.000 millones de euros estaba supeditada a condiciones estrictas mientras que los 440.000 millones restantes serían aportados por los Estados miembros de la zona del euro a través de una entidad instrumental garantizada por ellos proporcionalmente, de forma coordinada y que vencería a los tres años. Esta entidad, denominada Facilidad Europea de Estabilidad Financiera tendría como objetivo preservar la estabilidad financiera de la UEM proporcionado asistencia financiera temporal a los Estados miembros del área del euro en dificultades, mediante la emisión de bonos u otros instrumentos de deuda garantizados por dichos Estados. A esto se añadía la participación del FMI que completaría dicha cuantía con financiación adicional sujeta a una estricta condicionalidad. En total, el mecanismo quedaba dotado con 750.000 millones de euros.

Un segundo episodio de la crisis de deuda soberana se produjo en los últimos meses de 2010, coincidiendo con el debate sobre este nuevo mecanismo de rescate permanente. En esta ocasión, las dudas sobre la sostenibilidad de la deuda pública afectaron a Irlanda y respondían a una preocupación creciente sobre las implicaciones para las finanzas públicas irlandesas de la situación de extrema debilidad de su sistema bancario, fuertemente endeudado y afectado por la burbuja inmobiliaria. A pesar de que desde septiembre de 2008, el sector bancario irlandés había sido intervenido con numerosas ayudas públicas, que incluso habían supuesto la práctica nacionalización de las entidades rescatadas, seguía habiendo una fuerte desconfianza sobre el sector, a lo que se unían las dudas sobre la solvencia del Estado. Las tensiones se extendieron rápidamente a Portugal, ante la incertidumbre sobre el cumplimiento de sus compromisos de consolidación presupuestaria, a España y, en menor medida, a Italia y a Bélgica. También afectaron a otros mercados financieros, de manera dispar por sectores y países, y al tipo de cambio del euro, que se depreció de forma importante. Las dudas de los inversores sobre la capacidad de las economías afectadas para crecer en el futuro y las advertencias negativas sobre las calificaciones crediticias soberanas contribuyeron a agudizar este episodio.

A finales de noviembre, las autoridades europeas decidieron responder a la solicitud del Gobierno irlandés y conceder, junto con el FMI, la asistencia financiera solicitada, condicionada a una profunda reestructuración de su sistema bancario y al cumplimiento de un programa muy exigente de ajuste macroeconómico y de reformas estructurales. El rescate acordado para Irlanda supuso la activación por primera vez del mecanismo acordado en mayo tras la crisis de la deuda griega[40].

Al igual que ocurrió con Grecia, el impacto inicial del rescate fue limitado, a la espera de que se despejasen las dudas sobre la capacidad de las autoridades para corregir sus desequilibrios, sobre todo, los riesgos procedentes del sector bancario.

A principios de 2011, el deterioro de la confianza se dejó sentir nuevamente en la deuda pública de otros países del euro como Portugal, España o Italia, impulsando al alza las rentabilidades y el diferencial de tipos sobre los bonos alemanes. Aunque el acuerdo del Consejo Europeo sobre un nuevo mecanismo de resolución de crisis de carácter permanente contribuyó a rebajar las tensiones, salvo en Portugal e Irlanda, que retornaron rápidamente a la senda alcista, e incluso a niveles superiores a los de mayo de 2010 cuando se inició la crisis de la deuda soberana. En abril de 2011, Portugal a la vista de las dificultades en la situación de sus finanzas públicas, se ha visto obligada a solicitar la ayuda financiera de la UEM.

40. El monto total de la ayuda es de 85.000 millones de euros, de los que 50.000 millones se destinarán a atender necesidades de financiación del gobierno mientras que los 35.000 restantes se destinan directamente a sanear el sector financiero. Del total de la ayuda, excepto 17.500 millones de euros que serán aportados directamente por Irlanda con recursos liberados de su fondo de pensiones, el resto será aportado a partes iguales por el Mecanismo europeo de estabilidad financiera, el FMI, y por la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera, esta última garantizada por los Estados miembros de la zona euro y préstamos bilaterales del Reino Unido, Suecia y Dinamarca.

2.3. POLÍTICA ECONÓMICA

Durante el año 2010 se hicieron evidentes, con más intensidad que nunca antes, las dificultades de la Unión Europea, y aún más de la UEM, para articular políticas macroeconómicas comunes tendentes a la estabilización económica y financiera. De hecho, las dificultades para dar una respuesta conjunta europea a la crisis, han plasmado con claridad las contradicciones que subyacían en el proceso de integración europea, que parecía haber alcanzado en el seno de la zona euro su grado máximo con la integración monetaria, pero que carecía de unos mecanismos de partida previos y de los instrumentos necesarios para poder hablar de una verdadera unión económica.

2.3.1. Respuestas a la crisis

Desde el inicio de la crisis en 2008 hasta mayo de 2010 los esfuerzos de la Unión Europea en materia de estabilización económica se centraron en el saneamiento del sector financiero y en el impulso de una política coordinada de expansión de la demanda, tanto fiscal como monetaria, en un contexto de máxima restricción crediticia y de parón del consumo y la inversión privada. Dadas las reducidas dimensiones del presupuesto comunitario, las medidas directas de impulso fiscal de la Unión Europea fueron muy limitadas, recayendo el grueso de la expansión fiscal en los presupuestos de los Estados miembros. Así, como consecuencia de las ayudas a la banca, de la activación de los estabilizadores automáticos del presupuesto y de las medidas discrecionales de impulso de la actividad que se fueron adoptando, se produjo un incremento rápido y sustancial de los niveles de déficit y deuda pública de todos los Estados miembros. En este contexto, los inversores financieros, apoyándose en las percepciones de las agencias de *rating*, fueron exigiendo tipos de interés (primas de riesgo) crecientes por la compra de deuda pública, con el consiguiente aumento del coste fiscal para los Estados en cuestión y del riesgo de contagio de la percepción de debilidad financiera al sector privado[41]. En mayo de 2010, la dificultad para obtener financiación a un coste razonable se tornó en imposibilidad para el sector público griego, lo que provocó la primera crisis de deuda soberana y la primera gran crisis política de la UEM que, a fecha de cierre de esta Memoria, dista aun de haber concluido.

La crisis de la deuda griega puso de manifiesto las debilidades de la zona euro y evidenció la necesidad de avanzar en la integración económica del área, en el sentido

41. Respecto a la reacción de los mercados financieros hay que decir que la prima de riesgo que exigen a la deuda pública refleja tanto la seguridad como la liquidez de la inversión, es decir, tanto la percepción acerca de la solvencia del Estado en cuestión, 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 de los Estados, difícilmente puede responder a criterios objetivos pero sí provocar tensiones financieras insoportables para los mismos. La crisis financiera ha demostrado sobradamente los fallos de los mercados financieros y de los sistemas vigentes de calificación de riesgos.

de articular herramientas de política económica en el nivel federal de la suficiente entidad como para desempeñar un papel destacado en el terreno de la estabilización económica y financiera, la cohesión territorial y el impulso del crecimiento económico en la UEM. De este modo, en paralelo a la toma de decisiones de emergencia, la Unión Europea a lo largo de 2010 decidió dar un notable impulso al fortalecimiento a largo plazo de la política económica en el nivel de la Unión, imprimiendo a la misma, como resultado de la presión política de los países acreedores netos, singularmente de Alemania, un sesgo radicalmente contrario al que había prevalecido desde 2008. De este modo, de la expansión fiscal coordinada se pasó en la segunda mitad del año a la contracción fiscal generalizada, y esta orientación económica de oferta se fue plasmando en las diferentes decisiones europeas adoptadas en la segunda mitad del año y a comienzos de 2011.

Como se ha señalado anteriormente, para salvar la situación griega, los Jefes de Estado y de Gobierno se pusieron de acuerdo para crear de urgencia un dispositivo financiero de "rescate" de envergadura bastante para contrarrestar la presión de los mercados financieros. Así se crearon la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF) y el Mecanismo europeo de estabilidad financiera, vigentes hasta junio de 2013, y que se nutren de las aportaciones de los miembros de la zona euro en proporción a su participación en el capital del BCE[42]. La ayuda financiera aprobada para Grecia en mayo con cargo a la FEEF (y después para Irlanda en diciembre y para Portugal en abril de 2011), consistente en préstamos a un tipo de interés relativamente alto, se ha condicionado tanto a la ejecución de planes severísimos de ajuste presupuestario, basados en el aumento de los impuestos (reducción de los gastos fiscales en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y aumento de la imposición indirecta) y en el recorte del gasto público (reducción de salarios de los empleados públicos, del gasto social y de la inversión pública), como a la aprobación de reformas estructurales de gran calado, entre las que se incluyen la rebaja del nivel de protección del sistema de pensiones, la privatización de servicios públicos, la desregulación de mercados de bienes y servicios, la desregulación del mercado laboral y la limitación del sistema de protección por desempleo incluyendo sanciones que incentiven la formación o la búsqueda de empleo[43].

Los rescates condicionados

Respecto a las decisiones de largo plazo, en 2010 se avanzó en el terreno de la regulación y la supervisión internacional del sistema financiero, con la reforma conocida como Basilea III[44]. Los avances en este terreno se pretenden complementar con

Reformas en el sector financiero

42. A España le corresponde una aportación del 12 por 100.

43. Consejo de la Unión Europea, *Implementing decision on granting Union financial assistance to Ireland,* 7 diciembre 2010 (17211/1/10 REV1)

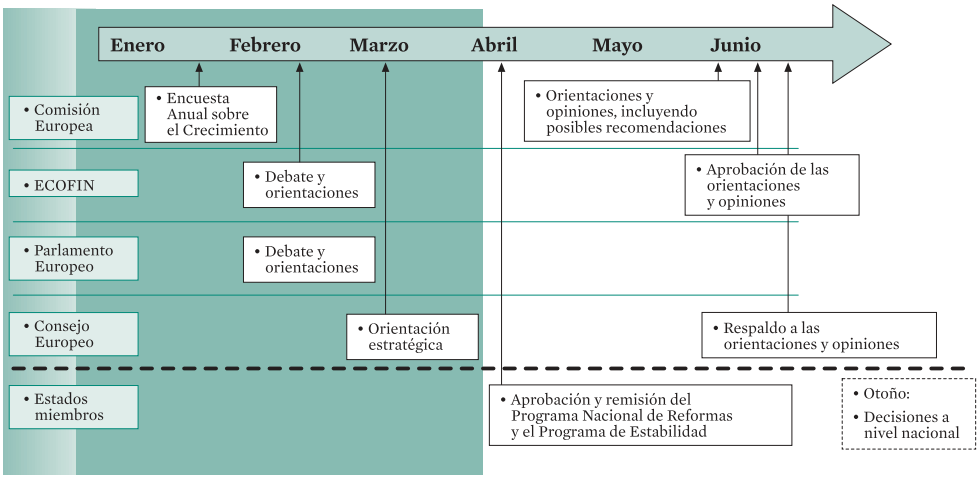
44 Véase capítulo I.1.3, *Reformas y medidas ante la crisis,* de esta Memoria.

la creación de nuevas figuras impositivas de ámbito europeo que graven tanto la actividad del sector financiero, como las transacciones financieras internacionales. No obstante, el hecho de que la reforma de Basilea III resulte menos ambiciosa de lo inicialmente previsto, el retraso en su aplicación plena hasta 2019 y la ausencia de medidas concretas en materia impositiva parecen indicar que la preocupación por el correcto funcionamiento de los mercados financieros ha ido quedando en un segundo plano, a pesar de estar en el origen de la crisis[45].

El semestre europeo

En el terreno de la gobernanza económica de la Unión Europea, se acordó poner en práctica desde 2011 el denominado *semestre europeo*[46]. Se trataría de desarrollar un proceso anual, previo al debate y aprobación de los presupuestos públicos nacionales, de análisis, evaluación y generación de orientaciones y directrices europeas en relación con la política económica proyectada por los distintos Estados miembros. Dentro de la política económica se incluiría el examen y orientación de la política presupuestaria a la luz del PEC, así como la evaluación y directrices en relación con las políticas de reforma estructural programadas en el marco de la Estrategia Europa 2020 para potenciar el crecimiento inclusivo. Es decir, en el primer semestre de cada año se dictarán orientaciones *ex ante* desde Europa para la formulación concreta de los programas nacionales de estabilidad y de los programas nacionales de reformas (cuadro I-7).

CUADRO I-7. CALENDARIO DEL SEMESTRE EUROPEO



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

45. Véase a este respecto Comisión Europea, *Innovative financing at a global level,* SEC (2010) 409 final y Comisión Europea, *Fiscalidad del sector financiero,* COM (2010) 549 final, de 7 de octubre de 2010.
46. Aprobado por el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010.

Además, y en paralelo al resto de decisiones, la Comisión Europea, a raíz de las recomendaciones del grupo de trabajo Van Rompuy, formuló en septiembre un conjunto de seis propuestas legislativas dirigidas en una doble dirección: reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento para ampliar el alcance y forzar el ritmo de los planes nacionales de ajuste fiscal; e introduir un nuevo marco de vigilancia macroeconómica dirigido a identificar y corregir los desequilibrios macrofinancieros de los diferentes Estados, que se integraría también en el semestre europeo.

La propuesta de reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Con idea de introducir mayor rigor en los términos y la aplicación del PEC y lograr una política coordinada de contracción fiscal a medio plazo, las propuestas de la Comisión[47] contemplan las siguientes novedades:

1. Incluir la evolución del gasto público en la evaluación del cumplimiento de los objetivos presupuestarios a medio plazo: el gasto no debe crecer por encima del crecimiento del PIB. Se formularán recomendaciones si se producen desviaciones significativas de la mencionada tasa de aumento del gasto público (superiores al 0,5 por 100).
2. Reforzar el criterio de la deuda pública: los países con un nivel de deuda pública superior al 60 por 100 del PIB deberán intensificar el ajuste fiscal para conseguir el descenso del nivel de deuda a un ritmo "satisfactorio" (una veinteava parte del exceso al año). De no hacerlo, se les aplicará el procedimiento de déficit excesivo.
3. Para los países de la zona euro que incumplan lo dispuesto en el Pacto, introducir nuevas sanciones financieras consistentes en depósitos remunerados (vertiente preventiva) y no remunerados (vertiente correctiva), equivalentes al 0,2 por 100 del PIB, que se aplicarán con mayor grado de automatismo que las multas actuales[48].
4. Armonizar los marcos presupuestarios nacionales en el terreno de la contabilidad y las estadísticas públicas, el establecimiento de reglas fiscales, la cobertura de todos los subsectores de las Administraciones públicas o la creación de organismos independientes de análisis y evaluación de la política fiscal nacional.

47. Las propuestas de reforma del PEC se recogen en cuatro comunicaciones de las Comisión: COM (2010) 522 final; COM (2010) 523 final; COM (2010) 524 final; y COM (2010) 526 final.
48. Se propone que la decisión sancionadora de la Comisión sea de aplicación inmediata salvo que se produzca el rechazo del Consejo por mayoría cualificada. Este sistema se denomina de voto por "mayoría cualificada inversa".

La propuesta de un nuevo marco de vigilancia macrofinanciera

La propuesta de supervisión macroeconómica[49] consiste en el establecimiento de un mecanismo europeo de alerta para detectar posibles riesgos de desequilibrios macroeconómicos que puedan poner en entredicho la competitividad de la economía europea y el crecimiento equilibrado en todo el territorio. El mecanismo se basa en un marcador sintético que recogería los resultados de cuatro grupos de indicadores muy concretos relacionados con:

1. La posición externa de cada economía: saldo por cuenta corriente en proporción al PIB y activos financieros exteriores netos en proporción al PIB;
2. La competitividad-precio de las exportaciones: tipos de cambio efectivos reales, costes laborales unitarios nominales e inflación medida por el Índice de precios de consumo armonizado (IPCA).
3. La situación del sector inmobiliario: valor añadido del sector de la construcción con relación al PIB, evolución de los precios de la vivienda.
4. El endeudamiento: deuda privada en proporción al PIB y deuda pública en proporción al PIB.

Se trataría de fijar umbrales de referencia para cada indicador, simétricos en el caso de la posición externa y la competitividad-precio, que determinarían los niveles excesivamente altos (o bajos) de cada variable, dando lugar primero a un análisis en profundidad de la Comisión, y posteriormente a una recomendación del Consejo al Estado en cuestión para que adopte medidas específicas con vistas a corregir los desequilibrios detectados. Siguiendo la misma lógica que el PEC, en caso de desequilibrio grave la Comisión podría abrir un procedimiento por desequilibrio excesivo, dando paso a la vertiente correctiva del mecanismo que implicaría recomendaciones más detalladas, plazos más estrictos, mayores obligaciones de información y sanciones en caso de incumplimiento.

El Pacto por el euro plus

Adicionalmente, ya entrado 2011 los Estados miembros de la zona euro han suscrito el denominado *Pacto por el euro plus*[50], que pretende dar un paso más en el terreno de la acción económica coordinada, también en este caso con el objetivo muy marcado de generalizar en la UEM la política económica de ajuste fiscal y estructural. Así, el pacto obliga a los Estados a asumir compromisos de cara al logro de cuatro grandes objetivos económicos, y señala la orientación que deben tener las medidas concretas que adopte cada Estado en el ámbito de sus competencias. Específicamente los Estados se comprometen a:

49. La propuesta se recoge en dos comunicaciones de la Comisión: COM (2010) 525 final y COM (2010) 527 final.

50. Aprobado por el Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011, y al que se han sumado también Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía.

- Impulsar la competitividad a través de:
  — Ajustes salariales en el sector público y en el sector privado, a través de la revisión de los acuerdos de fijación de salarios, de los mecanismos de indexación y del nivel de centralización de la negociación colectiva.
  — Liberalización de sectores protegidos, inversión en educación, I+D+i e infraestructuras, y eliminación de trabas y regulaciones para las empresas.
- Impulsar el empleo a través de:
  — Reformas laborales para fomentar la "flexiseguridad", la reducción del trabajo no declarado y el aumento de la tasa de actividad.
  — Educación permanente.
  — Reformas tributarias para rebajar la fiscalidad del trabajo y para incentivar la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo.
- Reforzar la sostenibilidad de las finanzas públicas por medio de:
  — Ajuste del sistema público de pensiones a la situación demográfica vinculando la edad de jubilación a la esperanza de vida o aumentando la tasa de actividad.
  — Limitación de los planes de jubilación anticipada e introducción de incentivos para emplear a trabajadores de más de 55 años.
  — Introducción en el plano nacional, con carácter vinculante y duradero, de las normas presupuestarias de la Unión Europea establecidas en el PEC, que imponga la disciplina presupuestaria en todos los niveles de gobierno.
- Fortalecer la estabilidad financiera mediante:
  — Aprobación de legislación sobre resolución bancaria, respetando el acervo comunitario.
  — Realización de pruebas periódicas de resistencia de las entidades financieras.
  — Seguimiento de la deuda privada de los bancos, las familias y las empresas no financieras.

Simultáneamente al Pacto por el euro plus se ha acordado la creación de un Mecanismo europeo de estabilidad (MEDE) de carácter permanente para la zona euro, que a partir de 2013 asumiría las funciones de ayuda financiera que viene realizando de manera coyuntural la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera. El MEDE, con una capacidad crediticia máxima de 500.000 millones de euros, se nutriría de las aportaciones de los miembros de la zona euro, siguiendo la clave de reparto del capital del BCE, y de las multas y sanciones que genere la aplicación de los procedimientos por déficit excesivo y por desequilibrios excesivos. El acceso al apoyo financiero del MEDE estará condicionado a la aplicación de un programa de ajuste macroeconómico que se negociará con la

El mecanismo permanente de estabilidad financiera de la zona euro

Comisión, el BCE y el FMI, y se prevé asimismo, aunque de manera poco concreta por el momento, que los acreedores privados participen de algún modo en los planes de restauración de la sostenibilidad de la deuda.

Valoración general de la política económica europea

En primer lugar, y desde el punto de vista de la estabilización económica a corto plazo, es previsible que las políticas económicas generalizadas de ajuste fiscal tengan un efecto contractivo sobre la demanda agregada, añadido al originado por la contracción del crédito, que hará que se retrase la recuperación económica e impedirá la creación de empleo en buena parte de los países europeos, incluyendo España. En este sentido, la reciente decisión del BCE de subir los tipos de interés introduce dificultades añadidas a la recuperación del consumo y la inversión internos. Además, la apreciación del euro respecto al dólar en los primeros meses de 2011, resultante de las políticas de demanda contractivas, pone también en cuestión la pretendida recuperación económica europea basada en el aumento de las exportaciones.

En segundo lugar, y en cuanto las medidas para el crecimiento a largo plazo, se pone un énfasis excesivo en la mejora de la competitividad-precio de las exportaciones a través de la reducción de los costes laborales unitarios. Debería incidirse en mayor medida en la competitividad estructural de la economía y en los factores determinantes de la productividad y la eficiencia económica, potenciando básicamente la inversión en capital físico, humano, social, organizativo y tecnológico, lo que permitiría el aumento tanto de las rentas salariales como de los beneficios empresariales.

En este terreno, se aprecia además una falta de coherencia entre las nuevas propuestas de gobernanza económica, centradas en el ajuste fiscal y salarial, con la Estrategia macroestructural Europa 2020, cuyo objetivo es potenciar un modelo de crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Para lograrlo se requiere un sector público económicamente fuerte y eficaz, capaz de realizar las inversiones necesarias y de articular las políticas fiscales que sean precisas sin menoscabo de los derechos sociales, por lo que parece necesario encontrar un equilibrio virtuoso entre los objetivos de consolidación fiscal y de recuperación de la actividad económica y el empleo sobre bases productivas sostenibles a medio plazo.

Por último, los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro están adoptando decisiones en ámbitos que en la mayor parte de los Estados entran en la esfera de la negociación y el diálogo entre los interlocutores sociales, como las relativas a la negociación de salarios, las condiciones laborales o la estructura de la negociación colectiva. Sería conveniente que las decisiones que se tomen en el nivel europeo en relación con estas materias respeten al máximo la autonomía de interlocución de los agentes sociales.

2.3.2. Política monetaria de la zona euro

Desde el inicio de la crisis financiera, los bancos centrales de todo el mundo han implantado numerosas medidas de política monetaria, más y menos convencionales, que se han enmarcado en el conjunto de decisiones y respuestas a la crisis adoptadas por los Gobiernos y otras instituciones supranacionales. Para los responsables de la política monetaria, el propio desarrollo de la crisis y los efectos que ha generado han supuesto un enorme reto, que les ha obligado a replantearse el papel que debe desempeñar la política monetaria en relación al conjunto de instrumentos de política económica.

Así, la necesidad de garantizar un funcionamiento normal de los mercados y asegurar la provisión de un volumen de liquidez adecuado y suficiente, ha llevado a los principales bancos centrales a adoptar, a lo largo de este periodo, junto a las medidas iniciales de variación de los tipos de interés, otras de carácter no convencional, más alejadas de la ortodoxia.

En este sentido, ya en 2008, los bancos centrales se vieron obligados a ir más allá de las reducciones de los tipos de interés y adoptaron distintas medidas para asegurar el suministro de liquidez destacando, entre otras, las medidas de relajación cuantitativa por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos o la política de relajación cuantitativa del Banco de Inglaterra[51]. Estas medidas se han mantenido durante 2010 e incluso se han reforzado como es el caso de las decisiones adoptadas por la Reserva Federal de Estados Unidos anunciando programas de compra de deuda soberana a lo largo del año, en los que además, se cuantificaba la magnitud de dicha medida. En el primer trimestre, anunció la compra de 300.000 millones de dólares en bonos del Tesoro durante seis meses, en un intento por bajar los costes de financiación del Estado y ayudar a reactivar la economía, y posteriormente en noviembre volvió a anunciar un programa similar, esta vez por un importe de 600.000 millones de dólares. En este contexto, la Reserva Federal de Estados Unidos mantuvo los tipos de interés inalterados, entre el 0 y el 0,25 por 100.

Respuesta a la crisis desde los bancos centrales

Por su parte, el BCE, en un principio, se mostró más reacio a este tipo de medidas pero finalmente se vio obligado a poner en marcha el programa de apoyo reforzado al crédito en mayo de 2009, que entre otras medidas, incluía un suministro de liquidez ilimitado, la prolongación del plazo máximo de vencimiento de las operaciones principales de financiación o las adquisiciones directas en el mercado de bonos garantizados.

A finales de 2009, el BCE ya señaló que la situación en los mercados financieros se estaba normalizando, se habían reducido los diferenciales en el mercado monetario y se habían reactivado los mercados de renta variable y bonos, así como que había indicios de cierta recuperación del crédito al sector privado. Todo ello le permitió anunciar que durante los primeros meses de 2010, se iniciaría la retirada gradual de algunas de estas

51. Véase Memoria CES 2009, capítulo I.2.3.2.

medidas. Tan solo se retirarían las medidas que no se considerasen necesarias, y en cualquier caso, sería de forma gradual, con el fin de evitar las distorsiones que podría producir el hecho de mantenerlas durante demasiado tiempo[52]. Este proceso de normalización de la política monetaria, aunque mantenía otros elementos del programa de apoyo reforzado al crédito, suponía dar por finalizadas, en los próximos vencimientos, las operaciones de financiación a plazo más largo complementarias, así como volver al procedimiento de subasta a tipo de interés variable de las operaciones de financiación a tres meses y eliminar la provisión de financiación en divisas.

Sin embargo, ya en los primeros meses de 2010, se empezaron a producir algunas tensiones en los mercados de deuda pública de la zona euro, como consecuencia de la incertidumbre e inquietud sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas en muchos Estados miembros, especialmente de la zona euro. La inquietud llegó a tal punto que, a finales de abril, algunos mercados secundarios se paralizaron y los diferenciales de rentabilidad llegaron a niveles máximos. Era necesario que los Estados miembros llegasen a un mayor compromiso con la sostenibilidad de las finanzas públicas, lo que implicaba comprometerse a acelerar sus planes de consolidación presupuestaria, y que, como se ha señalado anteriormente, la Unión Europea diese una respuesta sistémica a la crisis de deuda que afectaba a la zona euro.

El BCE, por su parte, anunció la puesta en marcha de una nueva medida, el Programa para los mercados de valores. En base a este programa, el Eurosistema podría realizar intervenciones en los mercados secundarios de deuda pública y privada de la zona del euro para garantizar la profundidad y la liquidez en los segmentos del mercado con un comportamiento disfuncional y restablecer el adecuado funcionamiento del mecanismo de transmisión de la política monetaria. Con el fin de que la situación de liquidez no se viese afectada, todas las compras se esterilizarían íntegramente mediante operaciones de ajuste de absorción de liquidez.

Además, se reintrodujeron algunas de las medidas que habían sido retiradas, con el fin de contar con los instrumentos necesarios para evitar que se produjese un contagio de los mercados de deuda soberana a otros mercados financieros. En concreto, se volvió a implantar el procedimiento de subasta a tipo de interés fijo con adjudicación plena en las operaciones regulares de financiación a plazo más largo con vencimiento a tres meses y se realizó una nueva operación de refinanciación complementaria al plazo de seis meses. También se reactivaron las líneas *swaps* de divisas de carácter temporal con la Reserva Federal.

Desde entonces, la política monetaria del BCE ha mantenido la misma orientación, dado que las tensiones en los mercados de deuda se extendieron a lo largo de 2010 e incluso continúan en los primeros meses de 2011. Así, la política monetaria ha tenido un carácter más acomodaticio, en respuesta a las circunstancias económicas.

52. Véase BCE, "La respuesta del BCE a la crisis financiera", en *Boletín Mensual*, octubre 2010.

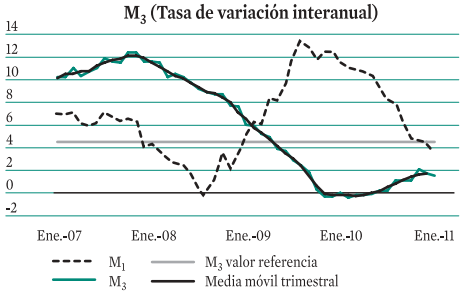
GRÁFICO I-2. POLÍTICA MONETARIA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO, 2003-2011

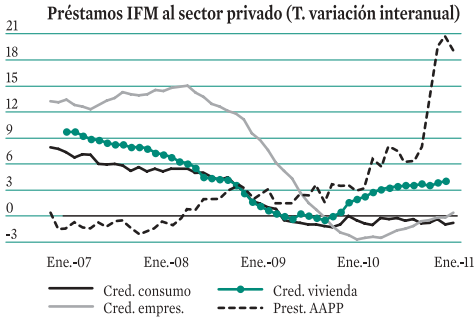
CRONOLOGÍA DE LAS DECISIONES SOBRE TIPOS DE INTERÉS DURANTE LA CRISIS

	OPF	FMC	FMD
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%
2010			
Se mantienen los tipos de interés			
2011			
7 de abril	1,25%	2,00%	0,50%

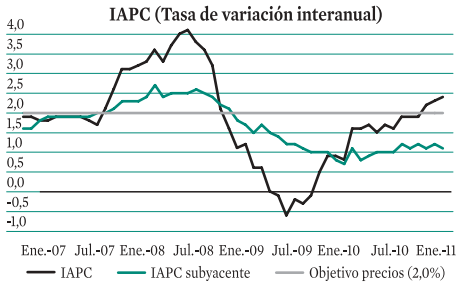
OPF: Operaciones principales de financiación
FMC: Facilidad marginal de crédito
FMD: Facilidad marginal de depósito

1ER PILAR

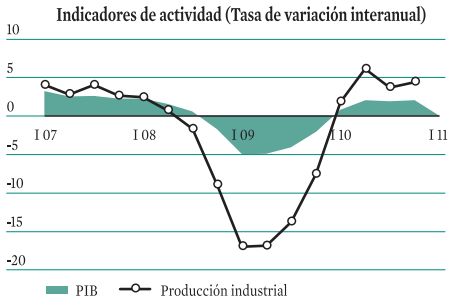


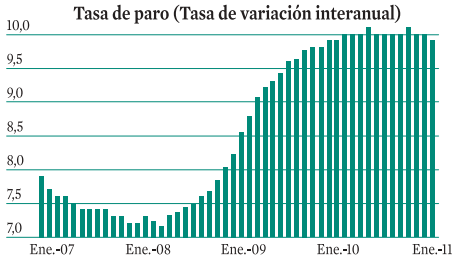


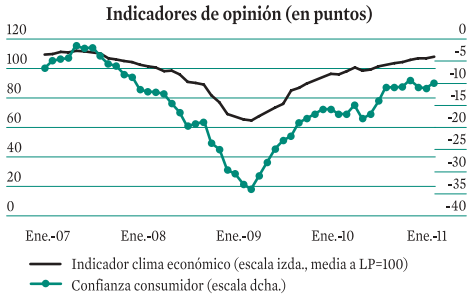
OBJETIVO: ESTABILIDAD DE PRECIOS



2º PILAR







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

En cualquier caso, la incertidumbre sobre la recuperación en muchos países de la UEM, el repunte inflacionista motivado en gran medida por el incremento de los precios de la energía y las materias primas, o la aparición de algunos conflictos geopolíticos y sus consecuencias podrían influir sobre la orientación de la política monetaria en algún momento.

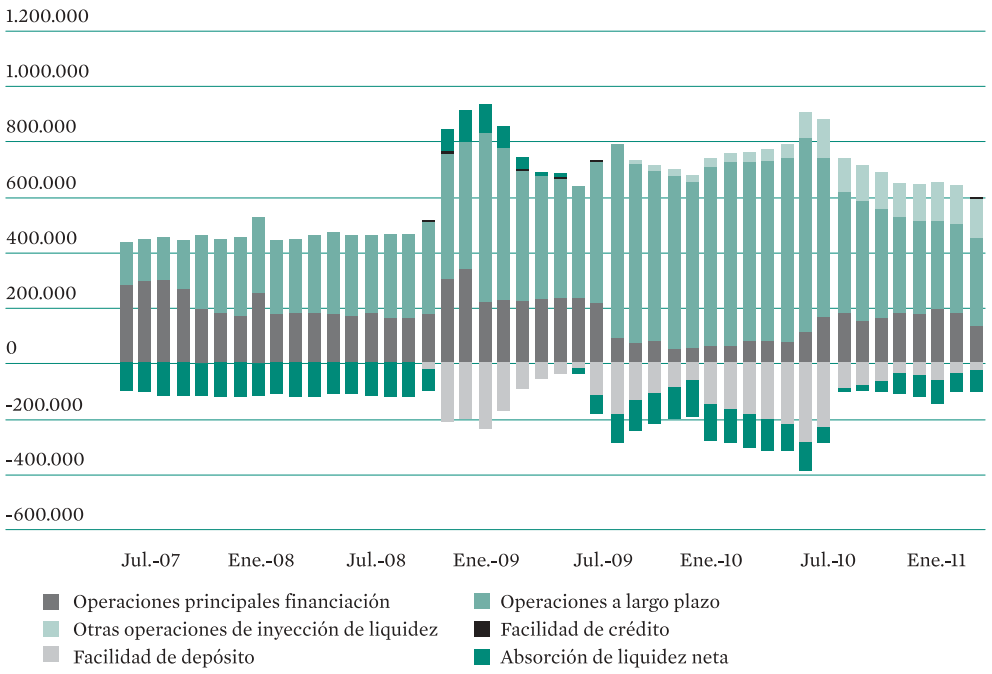
De hecho, recientemente, en abril de 2011 el BCE decidió cambiar estar orientación, endureciendo la política monetaria con una subida de un cuarto de punto del tipo de interés de referencia, el tipo de las operaciones principales de financiación, que quedaba situado en el 1,25 por 100, después de haberlos mantenido durante casi dos años en el 1,0 por 100. Los tipos de interés de las facilidades de crédito y de depósito se situaban en el 2,0 por 100 y 0,5 por 100 respectivamente[53]. Esta subida de los tipos de interés, que ya había sido preanunciada en marzo, respondía, según el BCE, a que existían riesgos inflacionistas al alza, preocupantes según el análisis económico, y era necesario mantener ancladas las perspectivas de inflación con el objetivo de la estabilidad de precios a medio plazo. En cualquier caso, es un factor que dificulta aún más la recuperación económica, especialmente en los países de la zona euro cuyo ritmo de crecimiento es aun débil.

Efectos sobre la liquidez de las decisiones de política monetaria

Las decisiones de política monetaria adoptadas durante 2010, como ya había ocurrido en 2009, posibilitaron la existencia de un elevado volumen de liquidez, mayor que el proporcionado tradicionalmente por el BCE en sus operaciones habituales de política monetaria, en torno a 400.000 millones de euros de media. En términos globales, la liquidez inyectada fue en aumento durante el primer semestre de 2010 por la puesta en marcha, de nuevo, de las operaciones de financiación a largo plazo complementarias, que dejaron en segundo plano a las operaciones principales de financiación. A ello se unió la liquidez proporcionada por los nuevos instrumentos derivados de los programas para la adquisición de bonos garantizados y para los mercados de valores, especialmente este último, como se refleja en el aumento de la liquidez por esta vía a partir de julio, que de media para el resto del año supuso inyectar en torno a 130.000 millones de euros mensuales (gráfico I-3).

53. 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.

GRÁFICO I-3. EFECTOS SOBRE LA LIQUIDEZ DE LAS DECISIONES DE POLÍTICA MONETARIA DURANTE LA CRISIS
(Millones de euros)



El componente "otras operaciones de inyección de liquidez" incluye la liquidez proporcionada en el marco de los programas para la adquisición de bonos garantizados y para los mercados de valores, mientras que el componente "absorción de liquidez neta" incluye también la liquidez absorbida como resultado de las operaciones de *swaps* de divisas del Eurosistema.

Fuente: BCE.

Análisis económico, monetario y financiero

Aunque las decisiones del BCE en estos últimos tres años han estado en muchas ocasiones lejos de la ortodoxia y han respondido más a situaciones urgentes y necesarias en un contexto de crisis, el seguimiento de la situación económica, monetaria y financiera, a través de los indicadores disponibles, ha continuado proporcionando la información necesaria para apoyar las decisiones de política monetaria adoptadas.

Durante 2010, especialmente en el primer semestre, se constató la recuperación de la actividad económica en la zona euro, que se había iniciado a mediados de 2009. No obstante, el ritmo de crecimiento se mantuvo en niveles moderados durante el segundo semestre del año, lo que unido a algunos riesgos hacía pensar para 2011 en unas previsiones sobre el crecimiento del PIB a la baja. Estos riesgos estaban relacionados con la existencia, aún, de un entorno de elevada incertidumbre, motivado por las tensiones en los mercados financieros y su posible contagio a la economía real, los riesgos inflacionistas al alza derivados del incremento de los precios del petróleo y otras

materias primas, o la posibilidad de una corrección desordenada de los desequilibrios globales[54]. Frente a ello, destacaba el crecimiento que estaba experimentando el comercio internacional y que podría servir de tirón para la recuperación de las exportaciones de la zona euro, así como para la recuperación de los indicadores de confianza.

La evolución de los precios durante 2010, por su parte, reflejó las tensiones en los precios de la energía y las materias primas, con el consiguiente repunte al alza de la tasa de inflación. En términos del IPCA la inflación media del año se situó en el 1,6 por 100, mientras que en diciembre la tasa de variación en términos interanuales alcanzó el 2,2 por 100, más de un punto porcentual por encima del nivel alcanzado un año antes, que reflejaba un crecimiento más rápido e intenso del esperado como consecuencia principalmente de la subida de los precios de la energía (cuadro I-8). Por su parte, los precios en los distintos Estados miembros siguieron esta misma evolución, observándose una tendencia al alza en todas las economías de la zona euro desde finales de 2009 y principios de 2010. A finales de año, los Estados miembros que presentaban las tasas de inflación más elevadas, por encima del 3,0 por 100, eran Estonia, Grecia, Malta, Bélgica y Luxemburgo, mientras que Irlanda era el único que todavía presentaba tasas de variación de los precios negativas (–0,2 por 100).

Las perspectivas de inflación a medio y largo plazo reflejan riesgos al alza debidos a incrementos mayores de lo previsto en los precios de la energía y las materias primas no energéticas. Desde finales de 2010, los precios del petróleo han aumentado rápidamente superando incluso desde febrero de 2011 la barrera de los 100 dólares/barril. En cualquier caso, sería importante que las subidas de precios no produjesen efectos de segunda vuelta, que a medio plazo podrían provocar tensiones inflacionistas generalizadas.

Por lo que respecta al análisis monetario, durante el primer semestre de 2010, el crecimiento de los principales agregados se mantuvo en niveles reducidos e incluso negativos, como el agregado M_3, lo que indicaba una expansión monetaria moderada. Seguía destacando como había ocurrido en 2009 el elevado crecimiento del agregado M_1 que, en un contexto de tipos de interés reducidos, indicaba la mayor preferencia por activos más líquidos. Desde julio, el agregado monetario amplio empezó a crecer a mayor ritmo, lo que junto al menor crecimiento del agregado M_1, reflejaba que la normalización en los mercados favorecía la preferencia por activos menos líquidos en busca de mayor rentabilidad. En esta misma línea, durante los primeros meses de 2011, aumentó el atractivo de los activos a más de medio plazo no incluidos en el agregado M_3.

54. BCE, *Boletín Mensual*, marzo 2011.

CUADRO I-8. ÍNDICE DE PRECIOS DE CONSUMO ARMONIZADO POR GRUPOS EN 2010

(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	3,5	0,0	0,4	3,0	0,3	0,9	3,9	−2,5	0,3	0,9	0,8	0,4	1,9	0,7
Austria	2,3	2,2	1,8	2,7	0,1	1,5	3,8	2,1	1,5	3,3	1,3	3,5	2,2	1,5
Bélgica	3,6	0,9	0,6	8,7	1,1	−0,4	7,5	1,6	−0,6	−0,5	2,0	2,0	3,4	1,3
Chipre	−1,5	3,4	−2,5	12,9	−1,8	2,2	6,3	0,0	−0,8	3,7	0,3	2,7	1,9	0,0
Eslovaquia	6,0	1,7	−0,1	−1,5	−2,4	2,0	0,5	−0,1	1,1	4,5	1,3	2,3	1,3	0,9
Eslovenia	2,2	8,7	−0,3	10,2	1,8	3,8	2,3	3,0	0,1	0,0	−5,3	1,4	2,2	0,1
España	**0,7**	**15,2**	**0,2**	**5,7**	**1,0**	**−1,2**	**9,2**	**−0,7**	**−1,1**	**2,3**	**1,7**	**2,6**	**2,9**	**1,3**
Estonia	11,6	6,9	3,7	7,0	−1,2	0,3	6,1	2,3	0,7	2,0	0,3	1,8	5,4	3,4
Finlandia	2,7	2,1	3,1	5,0	2,2	1,7	4,7	−0,6	0,9	4,1	−0,7	3,9	2,8	1,6
Francia	1,2	3,2	0,2	3,9	0,2	1,4	4,2	−1,7	−0,9	3,2	1,3	3,0	2,0	0,9
Grecia	1,9	18,7	2,3	9,8	1,9	1,3	14,3	1,4	0,9	−0,1	2,9	3,6	5,2	3,0
Holanda	1,0	3,0	1,7	1,6	0,1	0,6	4,9	4,6	−1,0	1,6	2,9	2,1	1,8	1,1
Irlanda	0,1	−3,1	−4,2	2,5	−2,9	1,5	4,0	3,0	−1,8	−3,0	−2,2	1,2	−0,2	−1,5
Italia	0,9	2,2	1,0	3,8	1,2	1,6	4,3	−0,6	0,9	2,0	1,5	3,1	2,1	1,5
Luxemburgo	1,8	2,7	0,4	6,9	0,8	1,1	6,1	0,2	0,6	5,5	2,2	1,9	3,1	1,8
Malta	5,6	3,1	−0,2	10,4	0,6	1,2	6,3	−2,5	−0,6	3,5	6,3	4,1	4,0	2,4
Portugal	2,9	6,8	−1,8	5,4	1,5	−2,1	6,2	−2,0	0,5	2,0	1,8	0,7	2,4	0,9
UEM (17)*	**1,8**	**3,6**	**0,7**	**3,8**	**0,6**	**0,8**	**5,2**	**−0,6**	**−0,1**	**1,5**	**1,4**	**2,2**	**2,2**	**1,1**
Bulgaria	3,9	25,5	0,4	4,3	−0,1	0,9	7,3	−1,1	−1,1	1,8	0,6	9,1	4,4	3,0
Dinamarca	3,5	10,3	−1,4	4,9	−0,2	0,2	3,5	−2,9	0,7	4,5	2,0	3,8	2,8	1,9
Hungría	7,5	3,6	0,8	6,0	−0,5	2,7	9,7	0,2	1,7	0,5	1,4	1,7	4,6	2,3
Letonia	8,0	1,6	−2,4	6,1	−3,5	−4,5	6,9	−3,3	−5,5	1,0	−2,0	−3,3	2,4	−0,4
Lituania	6,1	2,3	−3,0	14,5	−2,9	0,3	7,8	−3,6	−1,6	−0,4	−1,6	0,5	3,6	0,6
Polonia	3,9	5,3	−2,5	3,6	0,5	3,0	5,5	−0,2	0,2	2,1	2,9	1,1	2,9	1,8
República Checa	5,7	5,1	−3,3	3,2	−0,8	6,0	2,8	−0,5	−1,3	2,0	1,1	1,5	2,3	1,0
Reino Unido	6,1	5,8	1,5	2,0	2,5	3,2	6,5	3,5	1,5	5,3	3,5	2,9	3,7	3,0
Rumanía	6,6	22,8	2,1	7,9	2,1	6,6	15,9	5,7	4,2	4,0	3,3	7,0	7,9	7,0
Suecia	2,5	1,2	1,4	5,1	−1,1	2,0	3,2	−1,5	−0,7	1,8	2,6	1,8	2,1	1,0
UE-27	**2,9**	**5,1**	**0,6**	**3,7**	**0,8**	**1,3**	**5,5**	**0,1**	**0,3**	**2,5**	**1,8**	**2,3**	**2,7**	**1,6**

* Desde enero de 2011 Estonia forma parte de la UEM.

Fuente: Eurostat.

Por su parte, la tasa de crecimiento interanual de los préstamos al sector privado tuvo un comportamiento más dispar durante 2010, si bien a final de año empezó a recuperarse de forma global. La tasa de variación del crédito al consumo se mantuvo en valores negativos, mientras que el crédito para vivienda creció al 3,7 por 100 de media. El crédito empresarial, por su parte, se recuperó ligeramente volviendo a tasas positivas de crecimiento a final de año.

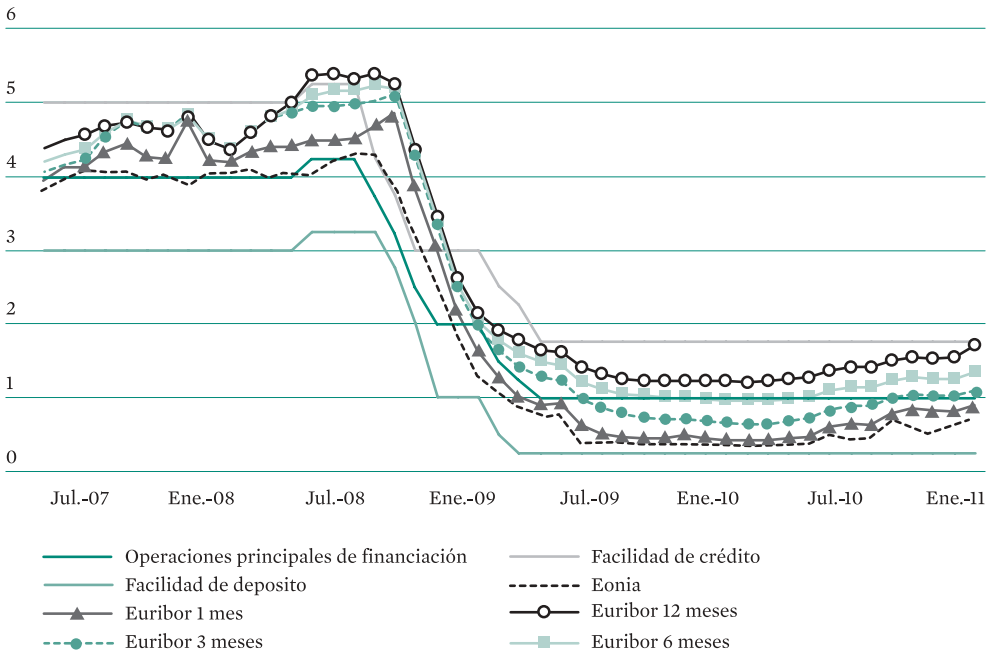
A pesar de la abundancia de liquidez, los mercados monetarios se vieron afectados durante 2010 por la incertidumbre generada por la crisis de la deuda soberana y la adopción de diferentes mecanismos de respuesta por parte de la zona euro y de la propia Unión Europea. Así, mientras que durante los primeros meses del año, los tipos de interés del mercado monetario se mantuvieron en los niveles moderados alcanzados a finales del año anterior, desde junio empezaron a mostrar cierto sesgo al alza, sobre todo en los plazos más largos.

En 2010, los tipos de interés a corto plazo se situaron por debajo o en torno al 1,0 por 100, mientras que al plazo de un año ya desde noviembre superaron el 1,5 por 100. El euribor a un año cerró 2010 en el 1,53 por 100, dos décimas más que a finales de 2009. Los últimos datos disponibles, para abril de 2011, mostraban un rápido incremento, situándolo en el 2,08 por 100. Esta evolución ha llevado a un aumento de la pendiente positiva de la curva de rendimientos, sobre todo motivada por el aumento de tipos desde mediados de año y el consiguiente mayor atractivo de los instrumentos a largo plazo contenidos en M_3.

La evolución de los mercados de renta fija durante 2010 estuvo dominada en gran medida por la incertidumbre existente en los mercados financieros a raíz de la crisis de deuda soberana. En el momento más intenso de la misma, en mayo, las consecuencias de una mayor aversión al riesgo terminó provocando que los inversores apostaran por activos más seguros y de mayor calidad en su carteras, lo que llevó a una ampliación de los diferenciales en la renta fija privada. En los meses siguientes, esta situación se agravó por las dudas acerca de la recuperación económica a escala mundial, y aunque a final de año la volatilidad en los mercados de renta fija a corto plazo se había moderado, esta ha vuelto a aparecer en los primeros meses de 2011 ante los cambios políticos y conflictos sociales surgidos en Oriente Medio y el Norte de África.

Los mercados de deuda pública registraron una fuerte inestabilidad a lo largo del año, que alcanzó niveles máximos en mayo con la crisis de la deuda griega, que se reflejó en el incremento de los diferenciales de rentabilidad respecto de la deuda alemana. A pesar de que se arbitraron distintos mecanismos de rescate, a finales del verano las tensiones volvieron a aparecer, esta vez en los mercados de deuda pública irlandesa y portuguesa. El bono alemán llegó a cotizar en niveles mínimos del 2,3 por 100 en septiembre y los diferenciales de rentabilidad de la deuda de algunos Estados miembros se dispararon hasta los 800 puntos básicos en Grecia e incluso los 500 en

GRÁFICO I-4. EVOLUCIÓN DE LOS TIPOS DE INTERÉS DE INTERVENCIÓN Y DEL MERCADO MONETARIO DURANTE LA CRISIS



Fuente: BCE, *Boletín Mensual*.

Irlanda. Con todo ello, los rendimientos de la deuda pública a diez años en la zona del euro se situaron de media en 2010 en el 3,8 por 100, alcanzando un mínimo del 3,3 por 100 en octubre y cerrando el año en el 4,07 por 100.

Por lo que se refiere a los mercados de valores, la crisis de la deuda soberana supuso un cambio de tendencia respecto a la evolución más positiva que habían tenido los mercados de valores desde mediados de 2009. La búsqueda de mayor rentabilidad en un contexto de elevada volatilidad dominó el comportamiento de estos mercados desde abril de 2010, y si bien el clima de incertidumbre pareció relajarse en julio con la publicación de las pruebas de resistencia de las entidades de crédito y las propuestas de regulación financiera, la inquietud sobre las perspectivas económicas volvieron a influir sobre el comportamiento de la renta variable. A finales de año se constató un importante crecimiento de los beneficios empresariales e incluso el índice EuroStoxx se revalorizó un 13,4 por 100 de media frente al año anterior.

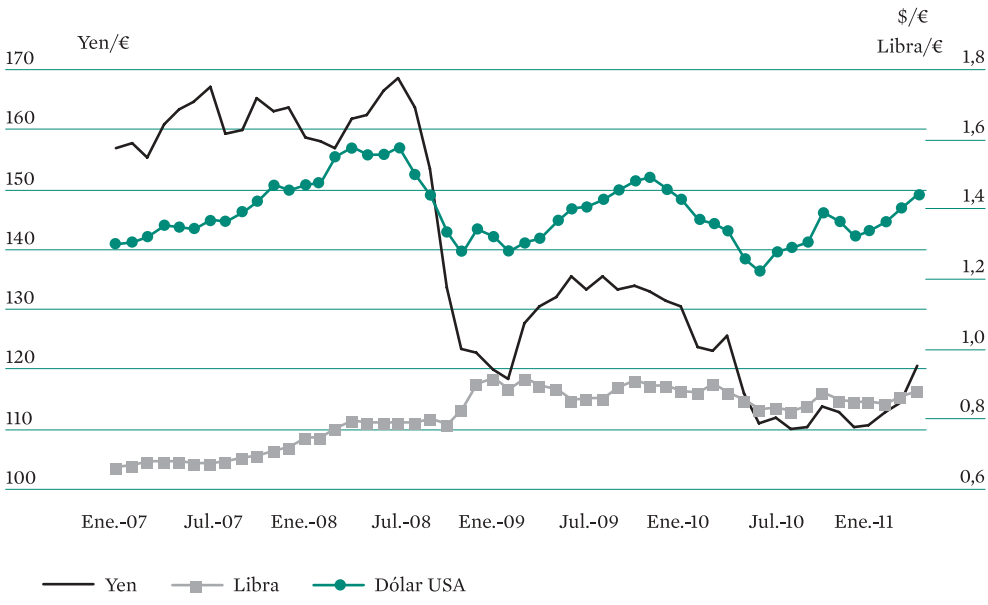
Evolución del euro en el conjunto del año

Durante 2010, el tipo de cambio del euro no fue ajeno a la inestabilidad en los mercados financieros del área, lo que unido a la pérdida de confianza por parte de los inversores en la zona euro se tradujo en una depreciación del euro para el conjunto del año. La mayor o menor aversión al riesgo y las perspectivas más

o menos inciertas de recuperación de la actividad económica mundial también influyeron en la evolución de los mercados de divisas.

Hasta junio de 2010, el dólar continuó con la tendencia de apreciación iniciada a finales del año anterior, llegando a alcanzar entonces el cambio mínimo durante la etapa de crisis, 1,22 dólares por euro, lo que en cierto modo reflejaba la fortaleza del dólar frente al euro y su papel de moneda refugio en un contexto de inestabilidad (gráfico I-5). Los datos sobre la recuperación de la economía norteamericana también favorecieron esta evolución de los mercados de divisas. A partir de entonces y hasta octubre, el euro inició una progresiva apreciación, a medida que la confianza en los mercados financieros se recuperaba y la Reserva Federal anunciaba las medidas adicionales de relajación de su política monetaria. A final de año, sin embargo, el euro volvió a depreciarse ante las nuevas inquietudes en los mercados de deuda soberana, lo que llevó a que para el conjunto del año, se registrase una depreciación del euro frente al dólar del 8,6 por 100, alcanzando un tipo de cambio de 1,32 dólares por euro en diciembre. En media anual, el tipo de cambio fue también 1,32 dólares por euro, lo que supuso una depreciación del 4,8 por 100 frente a 2009. En los primeros meses de 2011, se ha corregido esta evolución, registrándose una fuerte apreciación del euro frente al dólar que en los cuatro primeros meses del año ha alcanzado ya los niveles máximos de 2009.

GRÁFICO I-5. COTIZACIÓN DEL EURO FRENTE AL DÓLAR, AL YEN Y A LA LIBRA ESTERLINA, 2007-2011



Fuente: BCE, *Boletín Mensual.*

La evolución del euro frente a la libra esterlina también registró una importante depreciación, destacable, sobre todo, después de la relativa estabilidad de los tipos de cambio bilaterales en el año anterior. La variación interanual en diciembre registró una depreciación del 5,9 por 100 en 2010. El tipo de cambio en ese momento se situó en 0,84 libras por euro, una décima menos que en media anual.

Por último, durante 2010 también se depreció el euro frente al yen, un 15,8 por 100 en el conjunto del año. De media, el tipo de cambio se situó en 116,5 yenes por euro frente al tipo de cambio de 130,2 yenes por euro del año anterior. Esta depreciación se produjo especialmente durante el primer semestre del año, concentrada sobre todo en dos meses, de febrero a marzo y de abril a mayo, con depreciaciones del 5,3 y 7,6 por 100 respectivamente. A final de año el tipo de cambio se situó en 110,1 yenes por euro.

3. Economía española

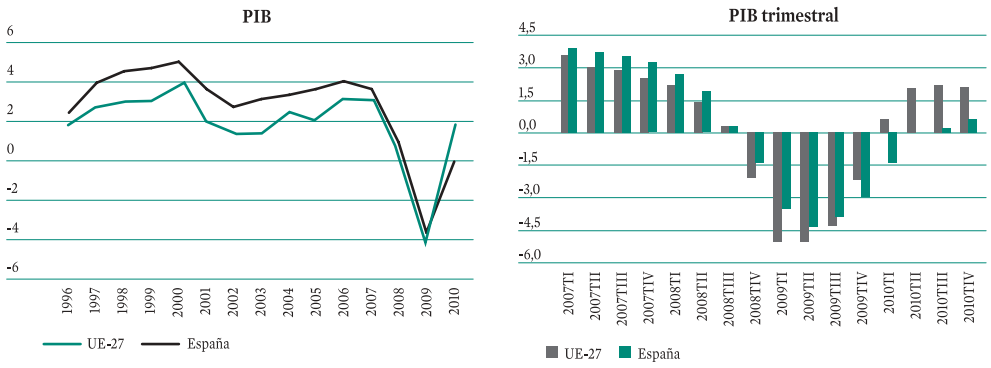
Tras el fuerte ajuste registrado por la economía española en 2009, el PIB cerró el cuarto trimestre de 2010 con una tasa de variación positiva, alcanzando en el conjunto del año un retroceso del 0,1 por 100. No obstante, la actividad se mantuvo débil y estuvo marcada por diversos factores, entre los que cabe destacar el impacto sobre la demanda interna del cambio de orientación de la política económica hacia la consolidación fiscal, y los efectos de la crisis de deuda soberana sobre la prima de riesgo de la deuda española y, en consecuencia, sobre la disponibilidad de financiación exterior; y todo ello en el contexto de los desequilibrios acumulados durante la última fase expansiva.

3.1. Situación económica y perspectivas

La economía española mostró una leve mejoría en 2010 como consecuencia de la evolución favorable del sector exterior, especialmente de las exportaciones, y de una atenuación en el deterioro de la demanda interna. De acuerdo con los datos de la Contabilidad Nacional Trimestral de España, el PIB registró en el conjunto del año el mencionado retroceso del 0,1 por 100, frente a la caída del 3,7 por 100 de 2009 (gráfico I-6). Sin embargo, este resultado se aleja de la media de la Unión Europea, donde, tras el intenso ajuste registrado en 2009, superior incluso al español, la actividad económica se tornó positiva en el primer trimestre de 2010, alcanzando en el conjunto del año un avance del 1,8 por 100.

La evolución de la economía española a lo largo de 2010 siguió estando determinada por el proceso de corrección de los desequilibrios macroeconómicos acumulados durante la fase alcista del ciclo, concretamente el desapalancamiento del sector privado, el redimensionamiento del sector de la construcción y la reducción del déficit exterior. Sin embargo, este proceso y, en términos generales, la recuperación de la actividad económica, se vieron condicionados por las turbulencias financieras ocasionadas

GRÁFICO I-6. EVOLUCIÓN DEL PIB DE ESPAÑA Y UE-27
(Tasa de variación anual, en porcentaje)



Fuente: Eurostat e INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

en el ámbito de la Unión Europea como consecuencia de los episodios de crisis soberana, que desembocaron en un elevado nivel de incertidumbre y desconfianza de los mercados sobre la capacidad de la economía española para hacer frente a sus necesidades de financiación, aumentando las primas de riesgo.

En este contexto, el Gobierno dio un giro a su política económica a mediados de 2010, adoptando una serie de medidas de consolidación fiscal tendentes a alcanzar el compromiso asumido en el PEC de reducir el déficit público hasta el 3,0 por 100 del PIB en 2013; actuaciones que, sin embargo, supusieron un freno a la recuperación de la demanda interna y a la generación de empleo. En paralelo, se aceleró el proceso de avance y consolidación de reformas estructurales, en ámbitos como el sector financiero, el mercado de trabajo o el sistema de pensiones públicas.

Tras el mínimo alcanzado en el segundo trimestre de 2009 (–4,4 por 100), los ritmos de caída de la actividad comenzaron a ralentizarse, hasta registrar en el segundo trimestre de 2010 una tasa de variación del 0,0 por 100. A partir de entonces la economía española volvió a una senda de crecimiento positivo, aunque con niveles muy bajos e inferiores a su potencial, cerrando el cuarto trimestre con un avance del 0,6 por 100. En términos intertrimestrales, el PIB mostró tasas de crecimiento a lo largo de todo el año, salvo en el tercer trimestre, en el que no varió el ritmo de actividad en el conjunto de la economía, aunque sí se registraron caídas intertrimestrales en buena parte de los componentes de la demanda, fundamentalmente en la formación bruta de capital fijo y en las importaciones de bienes y servicios.

En lo que respecta a la composición del crecimiento, el conjunto del año, la demanda interna detrajo 1,2 puntos al crecimiento del PIB, frente a los 6,4 puntos del

año anterior, mientras que el sector exterior aportó 1,1 puntos, por debajo de los 2,7 puntos positivos de 2009 (cuadro I-9).

La demanda interna, por tanto, a pesar de mantener un tono todavía negativo, mostró una mejoría respecto al año anterior, a lo que contribuyó fundamentalmente una evolución más favorable del gasto en consumo final de los hogares y de la inversión en bienes de equipo, mientras que la inversión en construcción siguió cayendo, al tiempo que el gasto en consumo de las Administraciones públicas pasó a registrar tasas de variación negativas.

El anuncio de la subida del tipo medio del IVA en el mes de julio de 2010, junto a la finalización de los incentivos a la compra de vehículos contemplados en el Plan 2000E, dieron lugar, a lo largo del primer semestre, a un adelanto del gasto en consumo de los hogares, fundamentalmente en bienes duraderos. De esta manera, tras comenzar el año con una tasa negativa del 0,3 por 100, el gasto en consumo privado mostró en el segundo trimestre de 2010 un crecimiento del 2,2 por 100, lo que supone el primer registro positivo desde el inicio de la crisis. Posteriormente, la reversión de dichos estímulos y la adopción de diferentes medidas por parte de las Administraciones públicas tendentes a la consolidación fiscal, en el contexto, además, del proceso de desapalancamiento llevado a cabo por las familias, llevó a que la tasa de crecimiento del consumo privado se moderara hasta el 1,7 por 100 en el cuarto trimestre, alcanzando en el conjunto del año un crecimiento del 1,3 por 100, tasa que, en cualquier caso, mejora notablemente el resultado del año anterior (–4,3 por 100).

Los fundamentos del consumo de los hogares se mantuvieron débiles a lo largo de 2010, en gran medida por la disminución de la renta disponible, marcada por la caída de las rentas del trabajo —debido a la destrucción de empleo y a la desaceleración de la remuneración media por asalariado—, por el agotamiento de las prestaciones contributivas por desempleo y, en general, por una reducción de las prestaciones procedentes del sector público. A esto habría que añadir el deterioro de la riqueza inmobiliaria de los hogares por el descenso de los precios de la vivienda, las persistentes dificultades de acceso al crédito, el aumento de precios y el mantenimiento de unos niveles todavía muy negativos de los indicadores de confianza de los consumidores. No obstante, los bajos tipos de interés permitieron aliviar en cierta medida la carga financiera de los hogares.

La disminución de la renta disponible, junto al ligero repunte del gasto en consumo señalado, dieron lugar a una disminución de la tasa de ahorro de los hogares, tras el aumento registrado en 2009.

Desde que comenzara la crisis, el deterioro de la demanda interna se había visto amortiguado, en parte, por el componente del gasto en consumo final de las Administraciones públicas que, como consecuencia de la política fiscal expansiva llevada a cabo durante 2009, se había mantenido en tasas de variación positivas. Sin

CUADRO I-9. CUADRO MACROECONÓMICO, 2005-2010
(Tasas de variación interanual)

Conceptos	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB y agregados de la demanda						
Producto interior bruto	3,6	4,0	3,6	0,9	–3,7	–0,1
Consumo final	4,5	4,0	4,1	0,9	–2,3	0,7
–Hogares	4,2	3,8	3,7	–0,6	–4,3	1,3
–AA.PP.	5,5	4,6	5,5	5,8	3,2	–0,7
Formación bruta de capital fijo	6,5	8,3	4,2	–4,3	–16,0	–7,6
–Bienes de equipo	9,2	9,9	9,0	–1,8	–24,8	1,8
–Construcción	6,1	6,0	3,2	–5,5	–11,9	–11,1
Exportación de bienes y servicios	2,5	6,7	6,7	–1,1	–11,6	10,3
Importación de bienes y servicios	7,7	10,2	8,0	–5,3	–17,8	5,4
Demanda nacional(1)	5,3	5,5	4,4	–0,6	–6,4	–1,2
Demanda externa(1)	–1,7	–1,5	–0,8	1,5	2,7	1,1
Precios y costes						
Deflactor del PIB	4,3	4,1	3,3	2,4	0,6	1,0
IPC (medio anual)	3,4	3,5	2,8	4,1	–0,3	1,8
IPC (diciembre)	3,7	2,7	4,2	1,4	0,8	3,0
Costes laborales unitarios	3,3	3,3	4,0	4,9	1,0	–1,5
Mercado de trabajo						
Variación del empleo(2)	3,3	3,3	2,8	–0,5	–6,6	–2,4
Tasa de paro (EPA)	9,2	8,5	8,3	11,3	18,0	20,0
Variación de la productividad(3)	0,4	0,7	0,7	1,4	3,1	2,3
Sector exterior (en porcentaje del PIB)						
Saldo comercial (bienes y servicios)	–5,1	–6,2	–6,5	–5,5	–1,6	–1,8
Capacidad (+) o necesidad (–) de financiación de la economía	–6,5	–8,3	–9,6	–9,1	–4,8	–3,9
Capacidad (+) o necesidad (–) de financiación AAPP (en % PIB)	1,0	2,0	1,9	–4,2	–11,1	–9,2
Pro memoria						
PIB nominal (millones de euros)	908.792	984.284	1.052.730	1.088.502	1.053.914	1.062.591

(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.

embargo, el cambio en la política económica del Gobierno, tendente al reequilibrio de las cuentas públicas, llevó a que el gasto en consumo publico empezara a mostrar desde el primer trimestre de 2010 caídas en términos interanuales, registrando en el conjunto del año un retroceso del 0,7 por 100.

La formación bruta de capital fijo, por su parte, continuó cayendo, aunque a un ritmo más moderado, pasando de una tasa de variación negativa del 16,0 por 100 en 2009, al –7,6 por 100 en 2010. Dicha mejora se explica, prácticamente en su totalidad, por el componente de bienes de equipo, que tras una caída del 24,8 por 100 en 2009, pasó a crecer un 1,8 por 100 en 2010. No obstante, la inversión empresarial siguió acusando el bajo nivel de confianza, la debilidad del consumo interno y las persistentes dificultades de acceso al crédito, al tiempo que, en la segunda parte del año, se vio afectada por el incremento del tipo medio del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

La inversión en construcción se mantuvo prácticamente en los mismos niveles del año anterior —con una caída interanual del 11,1 por 100—, en línea con el proceso de ajuste que mantiene el sector de la construcción residencial desde principios de 2008 y por la drástica reducción de la inversión pública, particularmente en infraestructuras. El único dato positivo en este ámbito fue el ligero repunte de la demanda de activos inmobiliarios a finales de año como consecuencia de la eliminación de la parte estatal de la deducción por compra de vivienda a partir de enero de 2011.

La mejora registrada por la economía española en 2010 se debió fundamentalmente al buen comportamiento del sector exterior, y en concreto, a la fortaleza mostrada por las exportaciones de bienes y servicios, que aumentaron un 10,3 por 100 en el conjunto del año, tras el descenso del 11,6 por 100 registrado en 2009. Dicha evolución respondió a varios factores, entre los que cabe destacar el aumento de la demanda global ante la paulatina recuperación de la economía internacional y, más concretamente, de la zona euro; la creciente diversificación geográfica de los bienes y servicios exportados, y las ganancias de competitividad derivadas, en parte, a la depreciación del euro. Las importaciones, por su parte, se mantuvieron más moderadas, aunque mejoraron también respecto al año anterior, desde una caída del 17,8 por 100 en 2009 a un avance del 5,4 por 100.

Por el lado de la oferta, la energía se convirtió en el sector más dinámico de la economía, con un crecimiento interanual del 3,0 por 100. Le siguió la industria, que a pesar de mostrar un tono todavía débil, fue la actividad que más se recuperó respecto al año anterior, desde una caída del 13,6 por 100 a un avance del 0,9 por 100 en 2010. La rama de los servicios, por su parte, pasó a registrar tasas de variación positivas a partir del segundo trimestre, alcanzando en el conjunto del año un crecimiento del 0,5 por 100. La construcción se mantuvo prácticamente en la misma tasa de variación negativa del año anterior, el –6,3 por 100, mientras que la actividad del sector primario, que en 2009 había conseguido sortear la crisis, cayó un 1,3 por 100.

El ajuste de la tasas de inversión y la ligera reducción del ahorro nacional, hicieron que la necesidad de financiación de la economía se redujera 1,3 puntos porcentuales hasta situarse en el 3,9 por 100 del PIB. Por su parte, el déficit del conjunto de las Administraciones públicas cerró 2010 en el 9,2 por 100 del PIB, lo que supone una reducción de dos puntos porcentuales respecto al año anterior.

En el ámbito del mercado de trabajo, la tasa de paro alcanzó en 2010 el 20 por 100 de la población activa, cerrando el cuarto trimestre con un total de 4,7 millones de desempleados, y el empleo equivalente a tiempo completo siguió cayendo, aunque a ritmos cada vez más moderados, mostrando en el cuarto trimestre un retroceso del 1,4 por 100, y del 2,4 por 100 en el conjunto de 2010, tras la caída del 6,6 por 100 registrada en 2009. Esta nueva destrucción de empleo dio lugar a un avance de la productividad, de carácter pasivo, que, unida a la reducción de la remuneración de asalariados, como consecuencia en parte del recorte de los sueldos de los trabajadores de las administraciones públicas, hizo que disminuyera el coste laboral unitario.

Desde los inicios de la crisis a finales de 2007, los agregados de la demanda y de la oferta del PIB han mostrado un deterioro considerable respecto a los niveles máximos alcanzados durante la fase alcista del último ciclo expansivo, si bien es cierto que en 2010 la mayor parte de ellos se alejaron de sus niveles mínimos (cuadro I-10).

El PIB, medido en términos de índices de volumen encadenado con base 2000, mostraba en el cuarto trimestre de 2010 un nivel inferior en un 4,3 por 100 a su máximo alcanzado en el primer trimestre de 2008, habiéndose recuperado, no obstante, un 0,6 por 100 respecto a su nivel mínimo, correspondiente al cuarto trimestre de 2009.

Entre los agregados de demanda, cabe destacar, por su elevado peso sobre el PIB, el deterioro del gasto en consumo final de los hogares, con una caída del 4,9 por 100 respecto a su máximo. Sin embargo, el indicador que muestra un peor comportamiento es la formación bruta de capital fijo, cuyo nivel en el último trimestre de 2010, además de constituir el valor mínimo registrado durante la crisis, se situaba un 29 por 100 por debajo de su máximo. Y aunque el deterioro se produce tanto en el componente de bienes de equipo como en el de construcción, destaca, por su intensidad, la caída de la inversión en vivienda (–46 por 100). De hecho, la inversión en construcción es el único de los agregados de oferta y de demanda que no mejora en 2010 respecto a los niveles mínimos alcanzados durante la actual crisis. Las exportaciones, por su parte, se situaban a finales de 2010 a solo un 3,3 por 100 de su nivel máximo y un 16,8 por 100 por encima de su mínimo, mientras que las importaciones, en línea con la evolución de la demanda interna, mantenían un nivel un 19,3 por 100 inferior a su máximo, aunque habiendo mejorado un 6,7 por 100 respecto a su nivel mínimo.

En lo que respecta a los agregados de oferta, los sectores que más han acusado la crisis y, por tanto, mayor diferencia muestran respecto a sus niveles máximos, son la industria y la construcción, si bien, todas las ramas de actividad, con la única excepción de la construcción, mejoraron en el cuarto trimestre de 2010 respecto a sus niveles mínimos.

Previsiones de la economía española para 2011

Las previsiones sobre la evolución de la economía española en 2011 apuntan a una paulatina y moderada recuperación de la actividad —sustentada en una ligera mejoría de la demanda interna y, muy especialmente, en la fortaleza de las exportaciones españolas—, aunque no exenta de riesgos y marcada todavía por un elevado nivel de incertidumbre (cuadro I-11).

CUADRO I-10. IMPACTO DE LA CRISIS EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

(Índices de volumen encadenados. Año 2000=100, y porcentaje)

	2010		Máximo			Mínimo en la crisis actual		
Conceptos	Valor (A)	Periodo	Valor (B)	Periodo	Diferencia A-B	Valor (C)	Periodo	Diferencia A-C
PIB	**123,0**	**IV Tr.**	**128,5**	**I Tr 2008**	**–4,3%**	**122,2**	**IV Tr. 2009**	**0,6%**
Agregados de la demanda								
Consumo final	129,7	IV Tr.	132,9	II Tr. 2008	–2,4%	128,5	IV Tr. 2009	0,9%
Hogares	123,1	IV Tr.	129,5	IV Tr. 2007	–4,9%	120,9	III Tr. 2009	1,8%
Administraciones públicas	151,8	IV Tr.	154,2	II Tr. 2009	–1,5%	138,2	I Tr. 2007	9,8%
Formación bruta de capital fijo	104,2	IV Tr.	146,8	IV Tr. 2007	–29,0%	104,2	IV Tr. 2010	0,0%
Bienes de equipo	104,0	IV Tr.	145,4	II Tr. 2008	–28,5%	99,6	II Tr. 2009	4,4%
Construcción	104,8	IV Tr.	149,7	IV Tr. 2007	–30,0%	104,8	IV Tr. 2010	0,0%
Viviendas	82,9	IV Tr.	154,1	III Tr. 2007	–46,2%	82,9	IV Tr. 2010	0,0%
Otras construcciones	126,7	IV Tr.	146,1	IV Tr. 2007	–13,3%	126,7	IV Tr. 2010	0,0%
Exportación de bienes y servicios	133,7	IV Tr.	138,3	I Tr. 2008	–3,3%	114,5	II Tr. 2009	16,8%
Importación de bienes y servicios	132,9	IV Tr.	164,7	IV Tr. 2007	–19,3%	124,6	III Tr. 2009	6,7%
Agregados de la oferta								
VAB agricultura, ganadería y pesca	97,8	IV Tr.	103,3	IV Tr. 2003	–5,4%	95,9	III Tr. 2010	2,0%
VAB energía	120,5	IV Tr.	125,3	II Tr. 2008	–3,8%	113,0	IV Tr. 2009	6,6%
VAB industria	92,0	IV Tr.	109,2	IV Tr. 2006	–15,8%	90,3	III Tr. 2009	1,9%
VAB construcción	121,5	IV Tr.	144,1	IV Tr. 2007	–15,7%	121,5	IV Tr. 2010	0,0%
VAB servicios	133,2	IV Tr.	133,7	II Tr. 2008	–0,4%	128,2	I Tr. 2007	3,9%

El periodo considerado para la determinación de los niveles máximos se refiere a 1995-2010, mientras que el de los mínimos comprende 2007-2010.
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

CUADRO I-11. PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA Y LA ZONA EURO EN 2011
(Tasas de variación interanual, en porcentaje)

	MEH	Comisión Europea		FMI	
	abril-11	mayo-11		abril-11	
Indicadores	España	España	Zona euro	España	Zona euro
PIB real	1,3	0,8	1,6	0,8	1,6
Consumo privado	0,9	0,8	0,8	1,3	1,1
Consumo público	–1,3	–1,4	0,2	–1,1	–0,1
Formación bruta de capital fijo	–1,3	–3,4	2,2	–2,7	1,9
Exportaciones de bienes y servicios	8,3	7,0	6,9	6,7	6,4
Importaciones de bienes y servicios	3,0	1,7	5,4	3,0	4,6
Deflactor del consumo privado	2,8	2,7	2,4	—	—
Deflactor del PIB	1,2	1,0	1,4	—	1,2
Variación del empleo	0,2	–0,6	0,4	0,3	0,2
Tasa de paro (% de la población activa)	19,8	20,6	10,0	19,4	9,9
Capacidad (+) / Necesidad (–) de financiación de las AAPP (% del PIB)	–6,0	–6,3	–4,3	–6,2	–4,4

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, *Informe sobre posición cíclica de la economía española,* abril 2011. Comisión Europea, *Previsiones económicas de primavera,* mayo 2011. FMI, *World Economic Outlook,* abril 2011.

Dentro de la demanda interna, el gasto en consumo de las Administraciones públicas podría intensificar el ajuste iniciado en 2010, por el efecto de las medidas de austeridad fiscal, mientras que el consumo privado seguirá mostrando, previsiblemente, un tono muy débil, aunque ligeramente positivo, en el contexto del elevado endeudamiento de los hogares y de un nuevo retroceso de la renta disponible en términos reales, que podría llevar a una reducción adicional de la tasa de ahorro. Asimismo, se espera una mejora de la formación bruta de capital fijo, especialmente en su componente de bienes de equipo, aunque en términos agregados podría mantenerse todavía en niveles negativos, por el ajuste a la baja que seguirá mostrando el componente de inversión residencial.

De acuerdo con las previsiones, la evolución del sector exterior volverá a estar marcada por la fortaleza de las exportaciones, impulsadas por el dinamismo de la demanda externa y por la ganancia de competitividad acumulada en 2010, mientras que las importaciones podrían moderarse ligeramente, en línea con la debilidad de la demanda interna.

En cuanto al mercado de trabajo, las previsiones de los diferentes organismos difieren en relación al comportamiento del empleo. Así, tanto el Gobierno como el FMI prevén que el moderado crecimiento de la actividad redunde en un ligero avance del empleo, exclusivamente en el sector privado, finalizando, en consecuencia, el ajuste

iniciado en 2008, y produciéndose, además, una leve reducción de la tasa de paro. Sin embargo, las previsiones de primavera de la Comisión Europea recogen un nuevo retroceso, aunque de menor intensidad al de los dos años precedentes, que podría provocar un repunte de la tasa de paro. Finalmente, las previsiones fiscales muestran una reducción del déficit público en 2011, hasta el entorno del 6,0 por 100 del PIB.

Tal y como se ha señalado anteriormente, las previsiones sobre la evolución de la economía española se encuentran sujetas a un elevado nivel de incertidumbre, que responde fundamentalmente a posibles riesgos a la baja sobre la actividad derivados, de un lado, de la evolución alcista del precio de la energía y de otras materias primas, ante la persistencia de las tensiones geopolíticas en Oriente Medio y en el Norte de África, y de otro, de la inestabilidad de los mercados de deuda soberana en el ámbito de la Unión Europea.

En relación con el primer factor, la intensificación del proceso de encarecimiento de la energía podría afectar notablemente a la economía española, dada su elevada dependencia de las importaciones de petróleo. Así, podría aumentar más de lo previsto el déficit energético, frenándose la mejora del saldo exterior y, en consecuencia, la reducción de la necesidad de financiación de la economía española. También sería mayor su impacto sobre la inflación, afectando aún más a la capacidad adquisitiva de los consumidores y, por tanto, al gasto en consumo de los hogares. Y a esto habría que añadir las posibles consecuencias que sobre la demanda interna puede llegar a suponer el cambio en la política monetaria del BCE, dado el todavía elevado nivel de endeudamiento privado.

Finalmente, de agudizarse la inestabilidad en los mercados de deuda soberana, las primas de riesgo de la deuda española se volverían a ver afectadas, dificultando la disponibilidad de financiación exterior y endureciendo, aún más, las condiciones de acceso al crédito para hogares y empresas, con el consiguiente freno a la recuperación prevista para la economía española.

3.2. POLÍTICAS Y REFORMAS ANTE LA CRISIS

La estrategia del Gobierno de salida de la crisis se ha traducido en el objetivo de consolidación fiscal[55] que supone situar el déficit público en el 3,0 por 100 del PIB en 2013 y en el 2,1 por 100 en 2014 mediante la reducción del gasto público, y en la implementación de una serie de reformas estructurales en ámbitos como el mercado de trabajo, el sistema público de pensiones y el sector financiero.

La reforma del mercado de trabajo, que entró en vigor en junio de 2010, fue posteriormente complementada con la reforma de las políticas activas de empleo aprobada en febrero de 2011. Esta reforma, que aborda cuatro aspectos fundamentales del

55. Véase capítulo I.3.8, *Sector público,* de esta Memoria.

mercado de trabajo, como son la contratación y el despido, la flexibilidad interna de las empresas, la intermediación en el mercado, y la empleabilidad, es ampliamente expuesta y analizada más adelante en el capítulo II, *Mercado de trabajo, políticas de empleo y relaciones laborales,* de esta Memoria.

La reforma del sistema público de pensiones pretende garantizar la sostenibilidad del sistema y la equidad intergeneracional. Las medidas concretas previstas, que se pueden consultar con detalle en el capítulo III, *Calidad de vida y protección social,* de esta Memoria, se refieren en especial al aumento de la edad legal de jubilación hasta los 67 años, salvo para las carreras largas; al endurecimiento de las condiciones para el acceso a la jubilación anticipada y parcial; a la ampliación del periodo de cómputo de la pensión de los últimos quince años a los últimos veinticinco; y a la introducción de un factor de sostenibilidad ligado a la evolución de la esperanza de vida a partir de 2027 revisable cada cinco años.

Finalmente, las diversas medidas de reforma en el ámbito del sector financiero son las que a continuación se exponen y son objeto de análisis en este epígrafe.

Reforma del sistema de cajas de ahorros

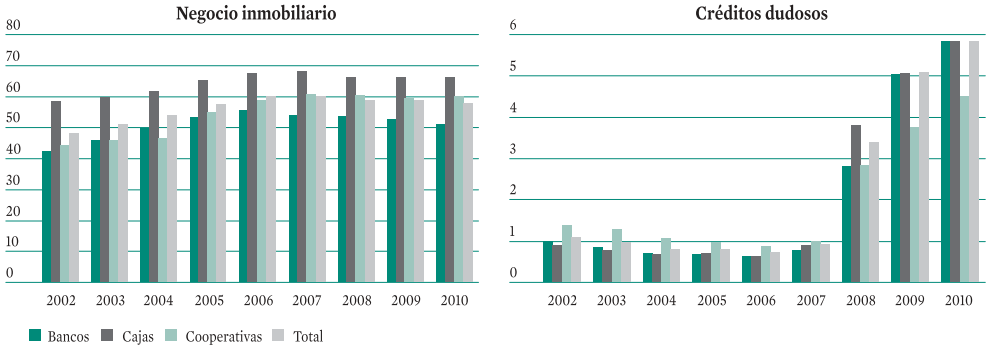
Las entidades de crédito españolas se han visto sometidas, desde el estallido de la crisis económica, a una coyuntura adversa que, unida a algunos factores estructurales ya presentes en la anterior fase alcista del ciclo, han determinado la necesidad de un proceso de reestructuración intensa en el sector. De este modo, las restricciones al acceso a la financiación mayorista, el aumento de la morosidad o el deterioro de los activos en balance —muy particularmente los de tipo inmobiliario— han complicado la actividad de bancos y cajas de ahorros. Asimismo, la incertidumbre asociada a la recuperación económica ha obligado a rediseñar algunos aspectos del modelo de negocio en el sector, abriendo la reflexión acerca del acomodo de las entidades a los nuevos escenarios económicos.

Como ya se analizó en anteriores Memorias del CES, la crisis financiera impactó en España de forma más tardía que en otros países gracias a su menor exposición a los vehículos estructurados de inversión[56]. En parte, ello fue debido a una supervisión relativamente más efectiva que en otros países de nuestro entorno económico, así como a una política preventiva más severa, cuyo instrumento más característico fueron las provisiones anticíclicas. Sin embargo, estos factores tan solo atenuaban algunos riesgos que estaban enraizados en el sector financiero y que se manifestaban, de forma aún más intensa, en el subsector de las cajas de ahorros.

Así, durante la fase de expansión económica se produjo un aumento sin precedentes del crédito concedido que, con tasas de crecimiento anual superiores al 20 por 100

56. Para una exposición detallada, véase Memoria CES de 2009 y 2008.

GRÁFICO I-7. EXPOSICIÓN COMPARADA DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO, 2002-2010
(Porcentajes sobre el total)



Fuente: *Boletín Estadístico del Banco de España.*

en algunos años, resultaba previsiblemente insostenible en el medio y largo plazo. Evidentemente, los recursos captados entre los agentes privados nacionales resultaban insuficientes para alimentar tal aumento del volumen de crédito, con lo que parte de esa expansión fue satisfecha mediante el recurso a la financiación de los mercados internacionales de renta fija. Buena parte de esa expansión del crédito se destinó al segmento de la construcción y promoción inmobiliaria. Desde mediados de la década de los noventa, el porcentaje del crédito al sector destinado a financiar la actividad constructora e inmobiliaria y la compra de vivienda aumentó gradualmente hasta alcanzar en 2008 el 59,8 por 100 del total. Las cajas de ahorros exhibían una mayor exposición a esta finalidad de crédito, que representaba el 68,0 por 100 del crédito total concedido, mientras que el porcentaje era sensiblemente inferior en el caso de los bancos (53,9 por 100).

Con la crisis, este modelo de negocio trajo consigo algunos efectos indeseados, como el fuerte deterioro del activo de los balances de las cajas, o la mayor exposición de estas a la morosidad (gráfico I-7). Además, los desequilibrios del sector también se trasladaron a los aspectos organizativos; por ejemplo, en el incremento de la capacidad instalada y, en especial, de la red de sucursales[57]. Sin embargo, las magnitudes fundamentales situaban al sector financiero español en línea con las cifras medias de la Unión Europea. Así, las ratios de concentración de negocio resultaban similares, puesto que en España las cinco mayores entidades ocupaban en 2009 el 43,3 por 100 del mercado, frente al 44,6 por 100 en el conjunto de la eurozona. De igual

57. En España, el promedio de oficinas por entidad de crédito en 2009 era de 126,2, mientras que en el conjunto de la zona euro era de 27,9; Banco Central Europeo, *EU Banking Structures,* septiembre 2010.

forma, la ratio de activos en manos de las entidades como porcentaje del PIB es del 3,3 por 100, la misma que en la zona euro[58].

Por su naturaleza particular, las cajas de ahorros han concentrado la atención sobre las necesidades de reforma del sistema financiero español. En este sentido, la creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) en 2009 ya constituyó un importante primer paso hacia la racionalización del mapa de las cajas de ahorros. El Fondo debía servir para apoyar los procesos de reestructuración (principalmente, vía integración de entidades) y reforzar de esta manera los recursos propios de los grupos resultantes. Sin embargo, en el mes de julio, el régimen legal del FROB fue modificado, quedando también facultado para emprender recapitalizaciones individuales de entidades[59].

En la misma dirección de refuerzo de las cajas se produjo el Real Decreto-ley 11/2010, por el que se modificaron aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros a fin de profesionalizar la administración de las cajas de ahorros y acercarlas a fórmulas organizativas que posibilitasen su acceso a los mercados de capital básico[60].

De este modo, se dotaba de derechos políticos a los inversores en cuotas participativas con objeto de incentivar esta modalidad de capital ajeno que no había servido para atraer, de forma significativa, nuevas fuentes de capital para las cajas de ahorros por su escasa liquidez y ausencia de derechos políticos asociados. Con la nueva medida legislativa, se eliminó el límite del 5 por 100 de posesión de cuotas para un único inversor, si bien el conjunto de cuotas participativas no podría superar el 50 por 100 del patrimonio total de la entidad, a fin de no desvirtuar la especial naturaleza de las cajas. Se acercaba de este modo a las cajas de ahorros a la disciplina de mercado. De igual forma, se permitía a las cajas ceder su negocio bancario a un banco (del cual deberían poseer al menos la mitad del capital), reteniendo para si las funciones sociales o bien optar por convertirse, directamente, en fundaciones.

Con estas medidas, se propiciaba el proceso de recapitalización de las cajas de ahorros que, desde el inicio de la crisis ya habían aumentado su ratio de *tier 1*, esto es el porcentaje de *core capital* más participaciones preferentes sobre el total de activos ponderados por riesgo, ligeramente por encima del 9,0 por 100[61]. Este porcentaje, indicativo de la solvencia de las entidades, se encontraba plenamente en línea con la ratio media de la Unión Europea, del 9,9 por 100 en 2009.

58. *Ibidem*.

59. Disposición adicional única del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros. Por esta disposición se introduce un nuevo artículo, 10, en el Real Decreto-ley 9/2009, según el cual el FROB podrá apoyar excepcionalmente procesos de recapitalización de entidades de crédito fundamentalmente sólidas que precisen, a juicio del Banco de España, de un reforzamiento de sus recursos propios.

60. Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros.

61. El *tier* 1 es una medida indicativa de la solvencia de las entidades que mide el porcentaje de capital principal (o *core capital*; suma de capital básico más reservas) más participaciones preferentes sobre el total de activos ponderados por riesgo del balance.

No obstante, las dudas de los mercados sobre la solvencia de algunas economías, derivada de la crisis de la deuda soberana en Grecia, colocó en el centro de la atención al sector bancario español. Este factor, junto a las rebajas de *rating* de algunas entidades y la finalización en junio de 2010 del aval del Estado a las emisiones de deuda bancarias, alimentó la incertidumbre sobre la solvencia de las entidades españolas. El resultado de ello fue la adopción de medidas por parte de las autoridades europeas y españolas encaminadas a dotar de confianza a los agentes a la vez que, en paralelo, se profundizaba en la reforma estructural que parecía más urgente, como era la de las cajas de ahorros.

De esta forma, en paralelo a la implementación de mecanismos de ayuda financiera a los Estados de la zona euro en crisis o con problemas de refinanciación de su deuda, en julio de 2010, el Comité de Supervisores Bancarios Europeos (CEBS) lideró un ejercicio de coordinación destinado a identificar la calidad de las entidades financieras de la Unión Europea. Así, la realización de pruebas de estrés a la solvencia y viabilidad del sector financiero europeo se aplicó en el caso español al total de las cajas de ahorros y bancos cotizados. Con ello, se producía un esfuerzo aún mayor de transparencia que excedía el mandato de las autoridades europeas, consistente en poner a prueba el 50 por 100 de las entidades de cada país.

Los exámenes mostraron que la gran mayoría de entidades y grupos financieros españoles superaban el nivel de capital requerido por el CEBS, un 6 por 100 del *tier 1*[62]. Asimismo, los tests ofrecieron información detallada sobre la cartera de activos de cada entidad, dedicando una especial atención al grado de exposición inmobiliaria, especialmente importante en el caso español. En relación a ello, las pruebas de resistencia estimaron que los deterioros potenciales en el escenario más adverso ascendían a 207,5 mil millones de euros, lo que representaba el 7,3 por 100 de la cartera del conjunto de las entidades bajo consideración, y el 9,5 por 100 en el caso particular de las cajas[63]. Sin embargo, el modelo de negocio de las cajas ofrecía suficiente confianza acerca de la absorción de ese deterioro potencial, tanto por su capacidad de generar ingresos, más predecible y estable que en otros modelos de negocio bancario, lo que suponía un importante indicio de viabilidad futura, como por las provisiones acumuladas por las entidades, que destinaron a tal objeto un porcentaje cada vez mayor del margen de explotación en los últimos años[64].

62. Las cuatro agrupaciones que quedaron por debajo de ese porcentaje (Banca Cívica, Banca Espiga, Unnim y Catalunyacaixa) debían aumentar sus recursos propios por valor de 1.835 millones de euros.

63. Banco de España, *Nota informativa de 23 de julio de 2010*.

64. Banco de España, *Informe de Estabilidad Financiera*, octubre 2010, pág. 12. Asimismo, en el mismo verano de 2010 se produjo una reforma de la normativa de provisiones en el sentido de asegurar la cobertura de los préstamos que entraban en mora y de los activos que, adjudicados o recibidos en pago de deudas, podían entrar en deterioro potencial. De esta forma, un crédito dudoso, una vez tenido en cuenta el valor de la garantía, debería provisionarse completamente pasado un año. Además, se obligaba a realizar descuentos significativos sobre el valor de las garantías, que van desde un 20 por 100 en el caso de las viviendas terminadas, hasta un 50 por 100 en el suelo. Finalmente, se exigía provisionar los activos adjudicados hasta en un 30 por 100 si llevan dos años en el balance.

Las pruebas de estrés constituyeron, por tanto, una señal de tranquilidad para los mercados y validaron la solvencia del sistema financiero español mientras continuaba el proceso de integración de las cajas de ahorros y se consolidaban los planes de ajuste fiscal y las reformas estructurales anunciadas por el gobierno.

A pesar de todo ello, el estallido de la crisis irlandesa en noviembre de 2010 reavivó la desconfianza de los mercados, puso en duda los resultados de las pruebas de estrés y colocó en la primera línea de riesgo a las economías que compartían la experiencia de grandes expansiones inmobiliarias, protagonista de uno de los principales desequilibrios de la economía irlandesa. En este contexto se desarrolló la aceleración del proceso de reorganización de las cajas de ahorros, hasta dar como fruto el Real Decreto-ley 2/2011 para el reforzamiento del sistema financiero.

En esta segunda fase del proceso de reestructuración, se produjo un nuevo esfuerzo de transparencia por parte de las cajas, que respondieron a la petición de publicar nuevos datos sobre la magnitud de sus riesgos relacionados con el sector de la promoción y construcción inmobiliaria. Según los datos no auditados de diciembre de 2010, las cajas de ahorros ofrecían una exposición total de 217.000 millones de euros, de los cuales 173.000 correspondían a inversiones en forma de créditos y 44.000 a inmuebles adjudicados o recibidos en pago de deudas. De la cantidad total, la parte que entrañaba un riesgo potencial, en su definición más amplia posible (esto es, incluyendo créditos dudosos, subestándar y los activos adquiridos o adjudicados y las daciones en pago de deudas[65]), ascendía a 100.000 millones, el 46 por 100 del total.

Según el Banco de España, la precaución que exigen esos riesgos es moderada, puesto que las provisiones específicas constituidas a tales efectos cubren el 31 por 100

Asimismo, la parte de los préstamos no cubierta por la garantía subyacente deberá cubrirse en un 100 por 100 en el plazo de un año, mientras que se considerarán recortes realistas en la valoración de las garantías. Asimismo, la reforma creó incentivos para que los activos deteriorados desaparezcan cuanto antes del balance de las entidades, al establecer provisiones del 10 por 100 sobre el mínimo entre el valor del préstamo y el valor de la tasación nada más producirse la adjudicación. Estas provisiones se incrementarán gradualmente hasta el 20 y 30 por 100 cuando transcurran 12 y 24 meses, respectivamente, de permanencia del activo del balance. Banco de España, *La reestructuración del sector bancario español y el Real Decreto-ley para el reforzamiento del sistema financiero*, febrero de 2011.

En contrapartida a estas medidas, se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2011 la regla transitoria de valoración del suelo urbanizable de acuerdo con lo previsto en el texto refundido de la Ley de Suelo, con lo que se extiende el carácter de terreno urbanizable aun cuando no se haya edificado y se alivia, en consecuencia, las presiones sobre el deterioro de los activos en el balance de las entidades; Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, que, a través de su artículo 10, modifica las reglas de valoración de suelo previstas en el texto refundido de la Ley de suelo (disposición adicional 3.ª, apartado 2), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008.

65. Los *créditos dudosos* son los que presentan cuotas impagadas por un plazo superior a 90 días y, en general, aquellos sobre los cuales las entidades tienen dudas razonables sobre su reembolso en los términos en que fueron acordados en el momento de la concesión. Los créditos *subestándar* son aquellos en los que se observan debilidades genéricas asociadas a un sector o colectivo. Por último, los *activos adquiridos o adjudicados y las daciones en pago de deudas* son aquellos en los que la propiedad del activo pasa a la entidad como resultado de prácticas de gestión activa de las garantías. El Banco de España supervisa estas últimas operaciones para que no deriven en el aplazamiento para reconocer las pérdidas.

de esas exposiciones. Añadiendo a estas las provisiones genéricas, también utilizadas habitualmente para atender al riesgo de quebranto en ese tipo de operaciones, la cobertura alcanza el 38 por 100 de la cartera. Teniendo en cuenta que la mayor parte de las operaciones cuenta con garantías hipotecarias y que la cifra de 100.000 millones de activos arriesgados incluye un 28 por 100 de riesgos normales bajo vigilancia[66] no debería existir alarma sobre la posición del sector ante los riesgos inmobiliarios.

Una vez satisfecho el compromiso con la transparencia de las entidades, los esfuerzos se volcaron hacia la garantía de la solvencia de las entidades. Para ello, se decidió exigir un elevado porcentaje de capital de calidad sobre el total del activo en el balance de las entidades de crédito con objeto de señalizar, de la manera más clara posible, la viabilidad y solvencia del sector. Además, con ello se lograría acelerar definitivamente la reordenación del mapa financiero español, en la medida que se expulsaría del mercado a las entidades manifiestamente débiles. Este marco de disciplina sobre la solvencia quedó determinado por el Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero.

De este modo, el Real Decreto-ley estableció una aplicación adelantada y aún más exigente de los estándares internacionales previstos en el futuro marco Basilea III, en vigor a partir de 2019[67]. Desde el estallido de las crisis, las entidades ya habían venido realizando un proceso de recapitalización intenso, puesto que la *tier 1* media de las entidades españolas pasó del 7,6 por 100 a finales de 2007 al 9,5 por 100 a diciembre de 2010 (un aumento equivalente al 3,7 por 100 del PIB). Con el Real Decreto-ley se perseguía incidir en esa tendencia y, para ello, se estableció una ratio mínima de *tier 1* del 8 por 100 sobre el total de activos ponderados por riesgo presentes en el balance de las entidades a 31 de diciembre de 2010. El porcentaje se elevaba hasta el 10 por 100 para aquellas entidades que no hubiesen logrado colocar títulos representativos de su capital social o derechos de voto de terceros por al menos un 20 por 100 y que, además, tuviesen una ratio de financiación mayorista superior al 20 por 100.

Esta diferenciación en los requisitos persigue una mayor exigencia para las entidades que previsiblemente, por su estructura de capital, tengan mayores dificultades en captar capital básico en caso necesario. El incumplimiento coyuntural de la ratio

66. De acuerdo con criterios contables internacionales, estos solo precisarían de una provisión cautelar.

67. La propuesta de Basilea III introduce dos elementos clave para amortiguar el efecto procíclico: el establecimiento de colchones de capital y el cálculo de las provisiones crediticias basándose en la pérdida esperada (provisiones anticíclicas). En cuanto a los colchones de capital, se establecen dos colchones por encima de la nueva exigencia mínima de *core capital* del 4,5 por 100 de los activos ponderados por riesgo (APR): uno de "conservación de capital" (2,5 por 100 de APR, a discreción de la entidad financiera) y otro "contracíclico" (hasta 2,5 por 100 de APR, a discreción del regulador nacional). La idea es que, con la plena entrada en vigor de Basilea III en 2019, las entidades puedan hacer oscilar su ratio de capital *core* entre el 9,5 por 100 en tiempos de bonanza y el 4,5 por 100 en tiempos de crisis, utilizando hasta 5 puntos porcentuales de capital para amortiguar el efecto de una crisis. Informe mensual de La Caixa, *La reforma del sistema financiero*, número 345, abril 2011.

determinará la imposición de restricciones, por parte del supervisor, en cuanto al reparto de dividendos, la dotación a la obra benéfica y social, la retribución de las participaciones preferentes, las retribuciones variables de administradores y directivos o la recompra de acciones.

Estos nuevos requerimientos entraron en vigor el 10 de marzo de 2011. En ese momento, de un total de 114 entidades, 12 no cumplían con los requisitos impuestos (8 de ellas, cajas de ahorros, cuadro I-12) y, por tanto, debían aumentar su capital por un importe total de 15.200 millones de euros. Para ello, debían comunicar al Banco de España una propuesta de calendario y plan de viabilidad a fin de cumplir con los mencionados requisitos de capital antes del 30 de septiembre de 2011.

La reforma volvía a situar al FROB como agente clave en el proceso de restructuración que, hasta febrero de 2011, había concedido ayudas que ascendían a los 11.600 millones de euros, poco más del 1 por 100 del PIB. Así, se ha previsto que el FROB apoye el camino a la solidez de las entidades individuales mediante la adquisición temporal en condiciones de mercado de acciones ordinarias de aquellas entidades que no cumplan con los niveles de recursos propios exigidos, tanto desde un inicio como después de haber acudido al mercado sin captar los recursos necesarios. En cualquier caso, la ayuda no es indiscriminada y solamente está prevista para las entidades con un nivel de fondos propios de al menos el 6 por 100[68].

La participación del FROB en estos procesos se entiende temporal. Por ello, el FROB actuará como tenedor de participaciones preferentes o aportaciones al capital social fácilmente convertibles en acciones, a fin de facilitar su venta posterior. Este requisito impone que la entidad receptora del apoyo del FROB sea un banco. Por ello, cuando la entidad solicitante de la ayuda sea una caja de ahorros, se establece un plazo de menos de tres meses para que la actividad financiera de la caja se traspase a un banco, en línea con la reforma del régimen jurídico introducida en 2010. El pasivo en manos del FROB estará sujeto a una remuneración mínima[69] y deberá ser recomprado por la entidad en el plazo máximo de cinco años.

Por el momento, el proceso de reestructuración descrito ha producido un cambio profundo en la fisonomía de las entidades de crédito en España. Así, las cajas de

68. Así, según reza el texto Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero, la ayuda total prestada por el FROB no podrá superar el 2 por 100 de los activos ponderados por riesgo de las entidades beneficiarias del apoyo, si bien se contempla una exepción cuando esos fondos sirvan para apoyar procesos de integración que se prevé lleven aparejados algunos costes adicionales como la rebaja de su calificación crediticia y la consiguiente dificultad de acceso a los mercados financieros; los costes de desinversión asociados al rediseño de negocio o los costes asociados a las pérdidas de eficiencia aparejadas a la ejecución del proceso de integración.

69. El mínimo entre el 7,75 por 100 anual y la rentabilidad de los bonos públicos emitidos a cinco años más 500 puntos básicos.

CUADRO I-12. SITUACIÓN DE LA SOLVENCIA DE LAS CAJAS DE AHORROS ANTE LOS REQUERIMIENTOS DEL REAL DECRETO-LEY 2/2011

(En millones de euros)

		Tipo de integración y, en su caso, ayuda del FROB	*Tier 1* inicial	*Tier 1* req. (porcentaje)	cumple	*Tier 1* pp. req.	Cap. adic. necesario	Observaciones
Caixa	La Caixa, Caixa Girona	Fusión	16.083	8	sí			
Bankia	Caja Madrid, Bancaja, Laietana, Insular de Canarias, Caja Ávila, Caja Segovia, Caja Rioja	SIP; 4.465	14.125	10	no	2,9	5.775	Acuerdo para salida a bolsa. En ese caso, el importe mínimo para alcanzar el capital requerido del 8 por 100 es de 1.795 M €.
Base	CAM, Cajastur, Caja Cantabria, Caja Extremadura, CCM	SIP; 1.493	6.582	10	no	1,8	1.447	
Cívica	Caja Navarra, Caja Municipal Burgos, Caja Canarias, CajaSol, Caja Guadalajara	SIP; 977	3.687	10	no	1,9	847	Acuerdo de salida al mercado, donde deberá colocar al menos 20 por 100 de su capital social.
BBK	BBK, Caja Sur	Adquisición; 392	3.604	10	sí			
Mare Nostrum	Caja Murcia, Caixa Penedés, Sa Nostra, Caja Granada	SIP; 915	3.343	10	no	1,6	637	Acuerdo de salida al mercado, donde deberá colocar al menos 20 por 100 de su capital social.
Catalunyacaixa	Caixa Catalunya, Caixa Manresa, Caixa Tarragona	Fusión; 1.250	3.148	10	no	3,5	1.718	
Novacaixagalicia	Caixa Galicia, Caixanova	Fusión; 1.162	2.851	10	no	4,8	2.622	
Unicaja	Unicaja, Caja Jaén	Fusión	2.450	10	sí			
Ibercaja			2.425	8	sí			
Caja España de Inv.	Caja Duero, Caja España	Fusion; 525	2.062	10	no	1,8	463	
Kutxa			1.976	10	sí			
Caja 3	Caja Círculo de Burgos, Caja Badajoz, CAI	SIP	1.191	8	sí			
Unnim	Caixa Sabadell, Caixa Terrassa, Caixa Manlleu	Fusión; 380	1.150	10	sí			
Vital			810	8	no	3,3	568	
Ontinyent			57	8	sí			
Pollensa			20	8	sí			
Subtotales			65.564				14.077	

Fuente: Banco de España, *Nota informativa de 10 de marzo de 2011*.

ahorros han experimentado un proceso de intensa concentración, al pasar de 45 entidades o grupos a 17 mediante 7 procesos de fusión o adquisición y 5 sistemas institucionales de protección. Como resultado, el tamaño medio (activos totales medios por entidad) ha crecido desde los 29.000 millones de euros a los 76.000, mientras que la reducción de la capacidad instalada, proceso todavía no concluido, producirá un fuerte adelgazamiento de la red de oficinas, entre un 10 y un 25 por 100 menos, así como de los empleos, entre un 12 y un 18 por 100[70].

Más allá de la superación satisfactoria de este proceso de reestructuración, las cajas tienen planteados otros retos importantes de futuro. La adaptación a un nuevo modelo de crecimiento económico en un entorno de supervisión más exigente es un objetivo primordial. De esta forma, queda por ver cuál es el margen de adaptación de las cajas ante las perspectivas de negocio que se abrirán tras la crisis y en las que se espera que la financiación empresarial cobre mayor importancia en detrimento del crédito inmobiliario dominante antes de la recesión. Para ello, las cajas deberían hacer valer su ventaja competitiva nacida de la mayor implantación territorial y conocimiento de la realidad económica regional o local. Sin embargo, la situación actual no constituye la mejor posición de partida, puesto que la crisis está suponiendo una pérdida de la cuota de negocio de las cajas en la captación de depósitos a favor de los bancos. Asimismo, la reflexión profunda sobre la función social de las cajas o la redefinición de su estructura de gobernanza son cuestiones pendientes que, con toda probabilidad, deberán plantearse inmediatamente o, al menos, apenas haya transcurrido la urgencia impuesta por la reestructuración.

3.3. SECTORES PRODUCTIVOS

Por sectores, el comportamiento de la economía española fue dual. Por un lado, los servicios, la energía y, muy especialmente, la industria presentaron tasas de crecimiento positivas que detuvieron las caídas de 2009. En cambio, la agricultura y, de nuevo, la construcción experimentaron retrocesos en el valor añadido bruto generado. En este último caso, además, la continuación de la caída de precios y la fuerte disminución del número de ocupados revelan que la construcción no ha estabilizado todavía su caída y que el proceso de redimensionamiento en el sector persiste. Sin embargo, el perfil trimestral de los datos permite constatar la mejora progresiva de la actividad en la mayoría de sectores productivos.

70. Comparecencia de Santiago Carbó Valverde en el CES, *La perspectiva financiera de la crisis en 2011: reestructuración y reforma bancarias*, 3 de febrero de 2011.

CUADRO I-13. VAB A PRECIOS DE MERCADO POR SECTORES Y TRIMESTRES, 2008-2010
(Tasas de variación interanual).

Periodo	Total	Agricultura y pesca	Energía	Industria	Construcción	Servicios		
						Total	de mercado	de no mercado
2008TI	2,7	–0,1	8,2	–0,6	1,3	4,0	3,6	5,4
2008TII	1,9	–1,1	7,3	–1,0	–0,6	3,3	2,6	5,6
2008TIII	0,3	–2,8	6,4	–2,6	–1,6	1,5	0,7	4,3
2008TIV	–1,4	–4,5	1,3	–6,6	–5,4	0,6	–0,2	3,6
Media	**0,9**	**–2,1**	**5,8**	**–2,7**	**–1,6**	**2,4**	**1,7**	**4,7**
2009TI	–3,5	0,4	–5,5	–12,7	–6,1	–0,8	–1,8	2,5
2009TII	–4,4	0,7	–6,5	–15,9	–6,3	–1,6	–2,6	2,2
2009TIII	–3,9	1,6	–7,3	–14,8	–7,1	–0,9	–1,7	2,0
2009TIV	–3,0	1,5	–6,3	–11,0	–5,4	–0,9	–1,6	1,6
Media	**–3,7**	**1,0**	**–6,4**	**–13,6**	**–6,2**	**–1,1**	**–1,9**	**2,1**
2010TI	–1,4	–1,2	0,1	–2,0	–6,4	–0,6	–1,0	0,8
2010TII	0,0	–2,1	0,6	2,5	–6,5	0,4	0,3	0,9
2010TIII	0,2	–2,2	4,6	1,7	–6,6	0,8	0,9	0,7
2010TIV	0,6	0,3	6,6	1,4	–5,8	1,1	1,3	0,7
Media	**–0,1**	**–1,3**	**3,0**	**0,9**	**–6,3**	**0,4**	**0,4**	**0,8**

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

3.3.1. Sector primario

El VAB de las ramas agraria, ganadera y pesquera disminuyó una media del 1,3 por 100 en 2010, incrementándose la caída durante los tres primeros trimestres de manera progresiva (–1,2, –2,1 y –2,2 por 100 respectivamente), para remontar en el cuarto con una subida del 0,3 por 100.

En relación al empleo en el sector medido en puestos de trabajo equivalente a tiempo completo, se produjo un ascenso del 1,3 por 100 que cortó la tendencia negativa de años anteriores. Si bien en los dos primeros trimestres la tasa de variación interanual continuó con el comportamiento negativo de años anteriores (–0,3 y –0,6 por 100 respectivamente), en los dos siguientes experimentó unos incrementos significativos, especialmente en el cuarto trimestre (1,3 y 4,7 por 100).

Agricultura

La renta agraria en valores corrientes para 2010 fue de 22.931,9 millones de euros, lo que supone un aumento del 6,9 por 100 con respecto a 2009, finalizando una tendencia negativa iniciada en 2007[71]. Dicho incremento fue del 8,3 por 100 si se mide la renta agraria por unidades de trabajo anual (UTA), propiciado por una caída del 1,3 por 100 en el volumen de trabajo expresado en dicha unidad. Sin embargo, este incremento queda lejos del experimentado por países como Dinamarca (56,6 por 100),

71. Estos datos corresponden a la segunda estimación de la renta agraria del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM), febrero de 2011.

Holanda (39,0), Francia (34,4 por 100), Suecia (28,4) o Alemania (22,4 por 100), e incluso por debajo de la media de la Unión Europea (12,6 por 100)[72].

A lo largo del 2010, la producción de la rama agraria a precios básicos subió en valor un 3,8 por 100 con respecto al año anterior, si bien el comportamiento de las distintas producciones fue desigual. Mientras en la producción vegetal el aumento fue del 7,6 por 100, debido tanto al aumento de las cantidades producidas como de los precios de las mismas, en la producción animal se produjo una bajada del 2,3 por 100 a causa de la caída de precios, pues las cantidades producidas aumentaron ligeramente. Sobre el total de la Unión Europea, el valor de la producción agraria española alcanzó una cuota del 11,0 por 100, solo superada por la de Francia, Alemania e Italia (18,6, 12,7 y 12,5 por 100 respectivamente).

Durante 2010, los consumos intermedios agrícolas aumentaron en valor un 5,1 por 100, impulsados en gran medida por un incremento del 5,3 por 100 en el precio de los mismos, ya que las cantidades sufrieron un descenso del 0,3 por 100. Esta subida en el valor de los insumos no ha sido impedimento para el ya mencionado aumento de la renta agraria, a diferencia de lo ocurrido el año anterior, cuando descendieron ambas variables. Este cambio de tendencia en los bienes intermedios viene explicado principalmente por la evolución en los dos últimos años de las cantidades y precios de tres de las partidas más importantes: energía y lubricantes, piensos, y fertilizantes y enmiendas, cuyos comportamientos han sido significativamente volátiles.

A lo largo de 2010 España tuvo un papel destacado en la Unión Europea debido a la presidencia europea que ostentó durante la primera mitad del año, y con el que bajo el lema "La agricultura y la seguridad alimentaria como sectores estratégicos para Europa", quiso promover el debate en materia agrícola. Como muestra de ello, decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre los temas "Fortalecer el modelo agroalimentario europeo" y "Modelo agrícola comunitario: calidad de producción y comunicación a los consumidores como elementos de competitividad". Con respecto al primero[73] dictaminó que la Unión Europea debe encontrar soluciones que permitan mejorar la aplicación del modelo comunitario en el mercado interior, respetando la libre competencia y las normas internacionales. En relación al segundo[74], recomendó reforzar la política de calidad y la comunicación a los consumidores como factores clave para favorecer la competitividad de la industria europea agroalimentaria, así como para mejorar la imagen de marca de la agricultura.

72. Eurostat.

73. Dictamen CESE 2011/C 18/01, de 28 de abril, sobre el tema *Fortalecer el modelo agroalimentario europeo.*

74. Dictamen CESE 2011/C 18/02, de 28 de abril, sobre el tema *Modelo agrícola comunitario: calidad de producción y comunicación a los consumidores como elementos de competitividad.*

CUADRO I-14. MACROMAGNITUDES AGRARIAS, 2009-2010
(Valores corrientes a precios básicos en millones de euros)

	2009		Variación 2009-2010			2010	
	Valor	Estructura %	Cantidad	Precio	Valor	Valor	Estructura %
A. Producción rama agraria	**37.592,7**	**100,0**	**1,3**	**2,5**	**3,8**	**39.032,6**	**100,0**
Producción vegetal	23.001,2	61,2	1,9	5,6	7,6	24.749,9	63,4
Cereales	2.887,2	7,7	9,4	12,4	23,0	3.550,9	9,1
Plantas industriales	830,9	2,2	17,2	–5,3	11,0	922,3	2,4
Plantas forrajeras	667,9	1,8	10,6	–15,7	–6,8	622,5	1,6
Hortalizas	8.409,4	22,4	–2,5	4,6	1,9	8.568,9	22,0
Patata	319,6	0,9	3,4	68,4	74,0	556,1	1,4
Frutas	5.972,6	15,9	–5,5	12,6	6,4	6.355,3	16,3
Vino y mosto	1.198,4	3,2	–1,1	–3,4	–4,4	1.145,8	2,9
Aceite de oliva	1.620,6	4,3	31,1	–7,9	20,8	1.957,1	5,0
Otros	1.094,6	2,9	0,0	–2,2	–2,2	1.071,0	2,7
Producción animal	12.967,0	34,5	0,4	–2,7	–2,3	12.666,1	32,5
Carne y ganado	9.396,8	25,0	0,4	–1,5	–1,1	9.289,7	23,8
Bovino	2.050,7	5,5	–1,4	–4,5	–5,9	1.930,2	4,9
Porcino	4.265,5	11,3	0,2	4,2	4,4	4.454,2	11,4
Equino	78,7	0,2	7,1	–0,1	7,0	84,3	0,2
Ovino y caprino	988,8	2,6	–0,7	–21,2	–21,8	773,5	2,0
Aves	1.815,6	4,8	2,3	–0,7	1,6	1.845,0	4,7
Otros	197,5	0,5	8,2	–5,2	2,5	202,5	0,5
Productos animales	3.570,2	9,5	0,4	–5,8	–5,4	3.376,4	8,7
Leche	2.399,3	6,4	0,6	–0,6	0,0	2.399,1	6,1
Huevos	1.087,6	2,9	0,0	–17,7	–17,7	894,6	2,3
Otros	83,3	0,2	0,0	–0,7	–0,7	82,7	0,2
Producción de servicios	420,8	1,1	–0,9	–1,0	–1,9	412,9	1,1
Otras producciones	1.203,7	3,2	0,1	–0,1	0,0	1.203,7	3,1
B. Consumos intermedios	**16.198,1**	**43,1**	**–0,3**	**5,3**	**5,1**	**17.016,7**	**43,6**
Semillas y plantones	753,0	2,0	–0,7	–7,4	–8,1	692,1	1,8
Energía y lubricantes	1.285,1	3,4	0,1	16,7	16,8	1.501,0	3,8
Fertilizantes y enmiendas	1.204,3	3,2	42,0	–12,3	24,6	1.500,0	3,8
Productos fitosanitarios	688,3	1,8	–0,5	0,1	–0,4	685,8	1,8
Gastos veterinarios	556,3	1,5	0,4	2,8	3,2	574,1	1,5
Piensos	7.420,7	19,7	0,4	2,9	3,3	7.668,8	19,6
Mantenimiento de material	1.458,6	3,9	–1,1	0,3	–0,8	1.446,9	3,7
Mantenimiento de edificios	484,1	1,3	0,1	1,8	1,9	493,2	1,3
Servicios agrícolas	397,1	1,1	–0,9	4,9	4,0	412,9	1,1
Servicios intermediación financiera	551,0	1,5	–1,8	5,1	3,1	568,3	1,5
Otros bienes y servicios	1.399,6	3,7	–0,3	5,6	5,3	1.473,6	3,8
C = (A-B) Valor añadido bruto	**21.394,6**	**56,9**	**0,0**	**2,9**	**2,9**	**22.015,9**	**56,4**
D. Amortizaciones	**4.862,8**	**12,9**	**2,2**	**0,8**	**3,0**	**5.009,9**	**12,8**
E. Otras subvenciones	**5.149,1**	**13,7**	**—**	**—**	**20,1**	**6.183,5**	**15,8**
F. Otros impuestos	**232,2**	**0,6**	**—**	**—**	**11,0**	**257,6**	**0,7**
G = (C-D+E-F) Renta agraria	**21.448,7**	**57,1**	**—**	**—**	**6,9**	**22.931,9**	**58,8**

Fuente: MARM, *Renta agraria. 2ª estimación 2010,* febrero 2011.

La PAC a partir de 2014

Una de las cuestiones sobre las que más intensamente se debatió durante el año 2010 fue la futura PAC 2014-2020. En el Consejo de Agricultura celebrado el 29 de marzo se llegó a la conclusión de que la nueva PAC debe integrarse en la Estrategia Europa 2020 ya que contribuye a objetivos y prioridades tales como el crecimiento, el empleo, el mantenimiento de la población y la actividad económica en el medio rural, la necesidad de una economía más respetuosa con el medio ambiente y la seguridad alimentaria. Posteriormente, en la reunión de Ministros de Agricultura de la Unión Europea celebrada en Mérida el 1 de junio, se profundizó en el debate estableciendo tres grandes bloques de instrumentos para la PAC post 2013: una política de desarrollo rural, instrumentos de gestión de mercados y de crisis, y un modelo de ayudas directas. En noviembre la Comisión publicó el primer borrador oficial relativo a la nueva PAC[75], en el que se recogían y desarrollaban los objetivos e instrumentos propuestos en las anteriores reuniones, y en su última parte incluía tres escenarios de debate acerca de las diversas opciones políticas de cómo afrontar esta reforma (cuadro I-15).

La cadena alimentaria

Otra cuestión que ha estado sujeta a un intenso debate a nivel europeo ha sido la de la cadena alimentaria. A raíz de las iniciativas propuestas por la Comisión[76] se constituyó el Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria, cuya función será asistir a la Comisión en la elaboración de la política industrial en el sector agroalimentario. Con motivo del Anteproyecto de Ley de la Calidad agroalimentaria, el CES emitió un dictamen[77] en el que valoraba positivamente la intención de dotar al sector de una mayor vertebración, con producciones de calidad comercial y diferenciada, buscando mayores equilibrios entre los distintos agentes de la cadena agroalimentaria.

En relación a este asunto, el CESE también emitió un dictamen[78], en el cual constataba las fragilidades y disfunciones en el funcionamiento de la cadena valor, considerándolas un riesgo potencial para el futuro del sector alimentario y para el modelo agrícola europeo. Por ello abogó por reforzar el actual marco contractual, estableciendo un código de buenas prácticas eficaz y adecuando el derecho de la competencia a las necesidades específicas del sector agrícola.

75. Comisión Europea, *La PAC en el horizonte de 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentarios,* COM (2010) 672 final, 18 de noviembre de 2010.
76. Comisión Europea, *Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa,* COM (2009) 591 final, 28 de octubre de 2009.
77. Dictamen CES 9/2010, sobre el Anteproyecto de Ley de la Calidad agroalimentaria.
78. Dictamen CESE 1176/2010, de 15 de septiembre, sobre la Comunicación de la Comisión Europea, *Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa.*

CUADRO I-15. LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN, 2014-2020

Desafíos y objetivos	Producción alimentaria viable	Contribuir a la renta agrícola y limitar su variabilidad.
		Mejorar la competitividad y aumentar su cuota de valor en la cadena alimentaria.
		Compensar a las zonas con dificultades específicas donde persiste el riesgo de abandono.
	Gestión sostenible de los recursos naturales y acción por el clima	Garantizar prácticas sostenibles y mejorar el suministro de bienes públicos medioambientales.
		Estimular el crecimiento ecológico a través de la innovación.
		Continuar con las acciones de mitigación del cambio climático y de adaptación al mismo.
	Desarrollo territorial equilibrado	Apoyar el empleo rural.
		Mejorar la economía rural y promover la diversificación.
		Permitir la diversidad estructural de los sistemas agrícolas.
Instrumentos	Pagos directos	Pago básico.
		Pago ambiental de carácter obligatorio en apoyo de medidas ambientales a lo largo de todo el territorio de la Unión Europea.
		Apoyo específico a zonas con limitaciones naturales específicas.
		Pagos acoplados voluntarios para afrontar problemas específicos en determinadas regiones.
		Apoyo a los pequeños agricultores.
		Simplificación de las normas de condicionalidad.
	Medidas de mercado (Adaptación de los actuales instrumentos)	Extensión de los periodos de intervención.
		Uso de cláusulas de perturbación.
		Aplicación de almacenamiento privado a otros productos.
		Otras iniciativas para aumentar la eficacia y mejorar los controles.
	Desarrollo rural	Desafío ambiental, cambio climático e innovación como ejes de las políticas.
		Aumentar la coherencia entre el desarrollo rural y el resto de políticas europeas para ganar en eficiencia.
		Mecanismos de ejecución eficaces tales como el establecimiento de objetivos cualificados a nivel de la UE y del programa.
		Especial atención a las ideas innovadoras y al desarrollo de la capacidad empresarial en el ámbito rural.
		Jóvenes agricultores, desarrollo de la venta directa y mercados locales como nuevas prioridades.
		Establecimiento de una serie de instrumentos de gestión del riesgo para abordar más eficazmente la variabilidad de la renta y la inestabilidad de los mercados.
		Simplificación y refuerzo de la política de promoción y calidad (incluida la producción ecológica).
Escenarios de debate en la reforma de la PAC	Opción 1	Mantendría el marco actual con una nueva redistribución del presupuesto de los pagos directos entre los Estados miembros.
	Opción 2	Opción intermedia en la que habría cambios importantes para mejorar la sostenibilidad de la PAC y el equilibrio entre los objetivos políticos, los agricultores y los Estados miembros, con medidas más específicas que implicarían mejorar la eficacia del gasto.
	Opción 3	Profunda reforma que abandonaría gradualmente las medidas de mercado y apoyo a la renta, convirtiendo la PAC en una política centrada en la consecución de objetivos medioambientales.

Fuente: Comisión Europea, *La PAC en el horizonte de 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentarios*, COM (2010) 672 final, 18 de noviembre de 2010.

La presidencia española tampoco fue ajena a este asunto, y durante la misma se redactó un documento de conclusiones[79] que giraba en torno a cinco prioridades: fortalecer el sector productor, incrementar la transparencia del mercado alimentario, perseguir las prácticas comerciales abusivas y desleales, favorecer la búsqueda de acuerdos de autorregulación y buscar un equilibrio entre las normas de competencia y la regulación del sector agroalimentario.

Sector lácteo

En cuanto al sector lácteo, ya en la pasada edición de la Memoria del CES[80] se hacía mención a la complicada situación de los productores de leche debido al desequilibrio existente en la cadena alimentaria, situación que ponía en peligro parte del tejido productivo lácteo del país. A finales de año la Comisión Europea presentó sus propuestas para el sector lácteo[81], inspiradas en las conclusiones emitidas el 15 de junio por el Grupo de Alto Nivel de la Leche. Entre estas destacaba la importancia de elaborar contratos escritos por adelantado en el caso de entregas de leche cruda. Aunque estas relaciones contractuales serían de aplicación voluntaria, se esperaría por parte de los distintos países una reglamentación que permitiera su obligatoriedad. Otras propuestas de la Comisión al respecto fueron la de permitir a los ganaderos negociar los términos del contrato de manera colectiva a través de las organizaciones de productores (propuesta que posteriormente fue rechazada por las autoridades europeas de competencia), y la de potenciar las organizaciones interprofesionales integradas por productores y transformadores.

A raíz de estas propuestas, el MARM está en proceso de elaboración de un Real Decreto que se espera entre en vigor el 1 de abril de 2011, con el que se pretende regular la obligatoriedad de las relaciones contractuales. El contrato homologado asegurará la garantía de recogida de leche cruda en las explotaciones y contendrá cláusulas relativas al precio, a la duración del contrato y a la cantidad recogida. Igualmente desde el MARM se ha destacado la importancia de la implantación del logotipo de "Letra Q" como medida de calidad[82], aplicándose en el etiquetado de la leche y los productos lácteos dirigidos directamente al consumidor. Con ello se asegura un sistema de trazabilidad que garantiza el seguimiento del producto desde su producción hasta su envasado final.

79. El documento de conclusiones fue aprobado por mayoría, con la excepción de Reino Unido, República Checa, Dinamarca y Suecia, en el Consejo de Ministros de Agricultura de 29 de marzo de 2010.
80. Véase Memoria CES 2009, capítulo I.3.2.1.
81. Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo en lo que atañe a las relaciones contractuales en el sector de la leche y de los productos lácteos,* COM (2010) 728 final 2010/0362 (COD) C7-0408/10, 9 de diciembre de 2010.
82. Real Decreto 405/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el uso del logotipo "Letra Q" en el etiquetado de leche y los productos lácteos.

La ratificación del protocolo agrícola del Acuerdo de Asociación Unión Europea-Marruecos supone un nuevo problema para el sector[83]. Dicho Acuerdo, que aun debe ser ratificado por el Parlamento Europeo durante el primer semestre de 2011, implicaría una mayor apertura en los intercambios agrícolas con Marruecos y el incremento de concesiones a las frutas y hortalizas de ese país, con especial incidencia en el tomate debido al importante aumento de los cupos. A causa de los menores costes, exigencias productivas y requerimientos comercializadores de las producciones marroquíes, la agricultura española, y más concretamente la mediterránea sufriría un grave perjuicio. Con motivo del Anteproyecto de Ley sobre Seguridad alimentaria y nutrición, el CES emitió un dictamen[84]en el que consideraba necesario reforzar los controles a la entrada de productos importados y acentuar los esfuerzos por controlar el sistema de trazabilidad, de modo que se pueda conocer de dónde procede el producto, se mantenga el nivel de protección alcanzado en el modelo europeo de seguridad sanitaria, y se supere la desconfianza hacia la seguridad y calidad de los productos procedentes de terceros países en las transacciones fronterizas.

Pesca

La renta de la producción pesquera (en la cual se incluyen las conservas de pescado, crustáceos y moluscos) en valores corrientes para 2009[85] fue de 723,54 millones de euros, aumentando un 56,5 por 100 con respecto al año anterior. Ese incremento baja al 34,2 por 100 si medimos la magnitud en UTA, ya que el empleo medido en esta unidad creció un 16,9 por 100. Dicho año los ingresos por actividad pesquera crecieron un 27,8 por 100, siendo los procedentes de la pesca en el Atlántico Norte los que mayor subida experimentaron (34,1 por 100), además de los de mayor peso sobre el total (46,9 por 100). En relación a los consumos intermedios, el valor de estos subieron de media un 13,9 por 100, experimentando cada una de las partidas un incremento similar, a excepción de la de combustibles y lubricantes, que bajó un 7,8 por 100.

En 2008[86], la producción pesquera española medida en toneladas fue la mayor dentro de la Unión Europea, con una cuota del 17,9 por 100, por delante de Dinamarca (13,5 por 100) y Reino Unido (11,6 por 100). En 2010, la evolución de las exportaciones e importaciones de productos pesqueros hizo que la tasa de cobertura descendiera ligeramente con respecto al año anterior hasta situarse en el 50,3 por 100[87] (52,4 por 100 en 2009). Si bien cabe resaltar que existen grandes diferencias en las tasas de

83. *Revista de ASAJA,* diciembre de 2010, págs. 30-31.
84. Dictamen CES 5/2009, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Seguridad alimentaria y nutrición.
85. MARM, *Estadísticas pesqueras,* febrero 2011. Los datos de esta fuente se refieren a 2009, por lo que en la medida en que se actualicen se incluirán en esta Memoria.
86. Últimos datos disponibles de Eurostat.
87. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, *Estadísticas de comercio exterior.*

cobertura entre las distintas partidas. Mientras que para los crustáceos y los filetes y demás carne de pesca se sitúa en 20,1 y 36,4 por 100 respectivamente, para los peces vivos y el pescado congelado alcanza el 241,5 y 106,4 por 100 respectivamente.

En lo que concierne al ámbito legislativo español, a finales de 2010 se aprobó la Ley de Protección del medio marino[88] con el objetivo de preservar todos los elementos que conforman el medio marino, incluyendo su biodiversidad, para evitar su deterioro y recuperar los ecosistemas en las zonas que se hayan visto afectadas negativamente. Igualmente se quiere garantizar que las actividades y usos en el medio marino sean compatibles con su preservación.

A comienzos de 2010 entró en vigor el Reglamento de control[89] que establece el régimen por el que se moderniza en profundidad el control de la pesca en la Unión Europea y lo adecúa a las medidas adoptadas en 2008 contra la pesca ilegal en alta mar[90]. Mediante este nuevo régimen se vigila que solo se capturen las cantidades permitidas, se recopilan los datos necesarios para gestionar las posibilidades de pesca, se delimitan las funciones de los Estados miembros y de la Comisión, se asegura que las normas se apliquen por igual a todos los pescadores al igual que las sanciones, y se garantiza que los productos puedan rastrearse y comprobarse a lo largo de la cadena de suministro.

En relación a la pesca española cabe destacar la que ha sido una de las noticias más esperadas por el sector, 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. Para el primer semestre de 2010, el Consejo de Ministros de Pesca de la Unión Europea estableció unos totales admisibles de captura (TAC) de 7.000 toneladas; y de 15.600 toneladas para el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2010 y el 30 de junio de 2011, de los cuales el 90 por 100 correspondían a España y el 10 por 100 restante a Francia. De manera complementaria, en la reapertura del caladero se incluía un refuerzo de las actuaciones de control por parte de ambos países con el objetivo de verificar el estricto cumplimiento de los niveles de capturas y desembarques, así como el respeto a las cuotas de pesca.

Por otra parte, con respecto al estado de los recursos en el Golfo de Vizcaya y en aguas atlánticas de la Península Ibérica, según la Comisión Europea[91] el lenguado fue la única población que estuvo dentro de los límites biológicos de seguridad. Bajo su

88. Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del medio marino.

89. Reglamento (CE) núm. 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común.

90. Reglamento (CE) núm. 1005/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

91. Comisión Europea, *Consulta sobre las posibilidades de pesca para 2011,* COM (2010) 241 final, 17 de mayo de 2010.

criterio, cuatro poblaciones fueron objeto de sobrepesca, y la merluza del sur y la anchoa se encontraron fuera de los límites biológicos de seguridad. Además, los TAC se habrían situado de media un 55 por 100 por encima de los dictámenes científicos, siendo necesario prohibir la pesca en el caso de ciertas poblaciones. Teniendo en cuenta este documento, a finales de año el Consejo emitió una Propuesta de Reglamento[92] en el que se defendía la necesidad de que los TAC se fijen de acuerdo con las normas establecidas para la recuperación de la población sur de merluza europea y de cigalas en el mar Cantábrico y en el oeste de la Península Ibérica, y a los planes plurianuales para la explotación sostenible del lenguado del Golfo de Vizcaya y del atún rojo del Atlántico oriental y del Mediterráneo. Ante dicha postura cabe señalar, tal y como se hizo en la pasada edición de esta Memoria[93], la existencia de diversos estudios científicos que cuestionan los criterios biológicos de la Unión Europea, considerándolos demasiado restrictivos.

En este último año la Comisión también ha abierto un proceso de consultas acerca de la reforma de la Política Pesquera Común (PPC). Las contribuciones de ciudadanos y organizaciones coinciden en líneas generales en la necesidad de superar las deficiencias de la actual PPC a través de la limitación del exceso de capacidad de las flotas, la priorización de los objetivos políticos, la toma de decisiones en el largo plazo, la mayor asunción de responsabilidades por parte del sector en la aplicación de la PPC, y del desarrollo de una cultura de observancia[94]. Todo ello, sin olvidar la necesidad de mejorar el conocimiento científico, lograr una mayor implicación del sector en los procesos de toma de decisiones y mejorar la competitividad de las empresas pesqueras comunitarias.

Acuicultura

En la actualidad la acuicultura produce en torno a un 47 por 100 de los productos pesqueros consumidos por la población mundial, principalmente en la Unión Europea, y se perfila con una capacidad de crecimiento considerable, posicionándose como un elemento clave de la política de abastecimiento alimentario de cara a los próximos años. En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) considera que la acuicultura contribuye de manera efectiva a la utilización eficaz de los recursos naturales, a la seguridad alimentaria y al desarrollo económico, con un limitado y controlable impacto sobre el medio ambiente. Si bien el pasado año el sector acuícola español, al igual que el resto de los sectores industriales, se vio afectado por la crisis mundial, cabe señalar que en la última década el cultivo de peces marinos se ha

92. Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen, para 2011, las posibilidades de pesca para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces, aplicables en aguas de la UE y, en el caso de los buques de la UE, en determinadas aguas no pertenecientes a la UE,* COM (2010) 658 final 2010/0324 (NLE), 10 de noviembre de 2010.

93. Véase Memoria CES 2009, capítulo I.3.2.1.

94. Comisión Europea, *Resumen de la consulta sobre la reforma de la Política Pesquera Común,* SEC (2010) 428 final, 16 de abril de 2010.

multiplicado por cinco, y las previsiones para 2010 apuntan a que podrían alcanzarse las 50.000 toneladas. De hecho, en España, el 25 por 100 del total de los productos del mar es de origen acuícola.

Los últimos datos disponibles corresponden al ejercicio de 2009, en el cual la acuicultura española superó las 298.000 toneladas (17,7 por 100 más que el año anterior), situándose a la cabeza de la Unión Europea con un peso del 20,7 por 100 sobre el total, seguido de cerca por Francia, Reino Unido e Italia, con unas cuotas del 18,0, 15,1 y 12,5 por 100 respectivamente, mientras que en lo que a valor económico se refiere, se alcanzó una cifra cercana a los 400 millones de euros (3,4 por 100 menos que en 2008)[95]. En cuanto al número de establecimientos, estos han aumentado un 0,3 por 100 debido al incremento del 0,6 por 100 de los marinos, cuyo peso mucho mayor sobre el total (96,2 por 100) ha compensado el descenso del 7,2 por 100 de los establecimientos continentales. A su vez, la renta de la acuicultura alcanzó 60,2 millones de euros en 2009, produciéndose un descenso del 0,9 por 100 con respecto al año anterior por la crisis económica mundial.

A pesar del liderazgo español, en el análisis realizado en el marco del Plan Estratégico de la acuicultura marina española por la Secretaría General del Mar en 2008 y actualizado recientemente, se evidencia una cierta ralentización en el crecimiento del sector, que se traduce en una pérdida de capacidad y competitividad, agravada por el contexto de crisis económica y financiera. Dicho Plan resalta la importancia de profundizar en las acciones relativas a productos y mercados, así como de mejorar la imagen y percepción social de la acuicultura.

Tanto la Comisión Europea[96], como las administraciones españolas estatal y autonómicas a través de sus Planes estratégicos, coinciden en la necesidad de profundizar en tres aspectos claves como son la simplificación y armonización administrativa y legislativa, la búsqueda de nuevas localizaciones para su uso acuícola y el acercamiento de la acuicultura a la sociedad. Dichos objetivos, así como el impulso de las actividades de I+D+i, son compartidos por la Fundación Observatorio Español de Acuicultura con el fin de conseguir un sector acuícola adaptado a su tiempo, pujante, y comprometido con la conservación del medio ambiente y la biodiversidad, y unas zonas rurales y litorales garantes del bienestar económico y del desarrollo social.

95. En base al peso, el mejillón fue el gran referente, mientras que la crianza de peces, tanto marinos como continentales, supuso el 22,1 por 100. Entre estos destacaron la dorada (35 por 100 del total), la trucha arcoiris (27,9 por 100), la lubina (19,1 por 100) y el rodaballo (10,8 por 100). A su vez, según el valor económico, la dorada figuró en primer lugar (22,7 por 100 sobre el valor total), seguida del mejillón mediterráneo (21,8 por 100), la lubina (17,2 por 100), el rodaballo (12,2 por 100) y la trucha arco iris (11,2 por 100).

96. Comisión Europea, *Construir un futuro sostenible para la acuicultura. Nuevo impulso a la Estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea,* COM (2009) 162 final, 8 de abril de 2009. Con esta Comunicación, la Comisión quiso llamar la atención sobre la necesidad de dotar de mayor coherencia y claridad a la elaboración de políticas de desarrollo a nivel europeo.

Por otra parte, los más de sesenta centros de investigación que actualmente trabajan en materias relacionadas con la actividad acuícola dan buena muestra de la firme apuesta por parte de las administraciones y las empresas del sector por la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación. Este hecho favorece que el sector acuícola español sea competitivo en un mercado global, si bien debe acompañarse del establecimiento de mecanismos que permitan que las empresas españolas y europeas puedan competir en igualdad de condiciones con las importaciones de productos procedentes de terceros países, garantizándose de esta forma el libre mercado.

3.3.2. Industria y energía

El sector industrial fue la rama de producción que, después de la energía, resistió mejor el contexto recesivo de la economía española en 2010, al registrar un crecimiento medio del 0,8 por 100. Sin embargo, el perfil trimestral de la actividad en el sector fue diverso, de forma que, tras una disminución del producto de media en los tres primeros meses del año del 2,0 por 100, se pasó a un significativo aumento del 2,5 por 100 ya en el segundo trimestre. En la segunda mitad del año se moderaron esas tasas de crecimiento, entre otros motivos por la retirada progresiva de algunas ayudas públicas a ciertas ramas de la industria, así como por el aumento del tipo impositivo en el IVA en el mes de julio. Sin embargo, la senda positiva en el sector se mantuvo a lo largo del año, lo que señala a la industria como uno de los sectores dinamizadores de la recuperación económica.

Por destino económico de los bienes producidos, destacó especialmente la notable mejora producida en los bienes intermedios, que remontaron los fuertes descensos del año anterior, así como la recuperación de los bienes de consumo no duraderos.

No obstante, el balance en términos de ocupación matiza en buena parte estos buenos datos. En este sentido, en 2010 siguió disminuyendo el número de empleados en la industria, en una media trimestral del –5,8 por 100; una caída que a nivel sectorial tan solo han sido superadas por la construcción. Con todo, la desagregación trimestral de esta variable permite ver que la magnitud de la caída de la ocupación fue moderándose constantemente a lo largo del año desde el –10,4 por 100 del primer trimestre hasta el –2,2 por 100 del último.

La evolución de la producción industrial sigue condicionada por los bajos niveles de consumo de la economía, el deterioro del mercado laboral o la atonía de la inversión en construcción, de la que buena parte de las ramas industriales son producciones auxiliares. Asimismo, el sector continúa sufriendo los problemas de financiación derivados de la escasez de crédito[97].

97. La escasez es aún mayor cuando se refiere solamente al crédito nuevo, esto es, descontado el crédito destinado a la refinanciación.

CUADRO I-16. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (IPI) GENERAL Y POR DESTINO ECONÓMICO DE LOS BIENES. BASE 2005. CNAE-09, 2008-2010

(Tasas de variación media interanual)

	2008				2009				2010			
	Primer trimestre	Segundo trimestre	Tercer trimestre	Cuarto trimestre	Primer trimestre	Segundo trimestre	Tercer trimestre	Cuarto trimestre	Primer trimestre	Segundo trimestre	Tercer trimestre	Cuarto trimestre
Índice general	–0,7	–5,2	6,5	–16,8	–22,6	–18,6	–14,3	–5,4	0,2	2,9	–0,1	0,3
Bienes de consumo	0,4	–4,2	–4,7	–10,4	–12,6	–9,4	–8,4	–1,6	0,3	2,5	0,6	0,0
Bienes de consumo duraderos	–8,1	–12,9	–18,6	–27,4	–31,8	–30,9	–30,7	–14,5	–11,9	–3,0	–3,2	–10,0
Bienes de consumo no duraderos	2,2	–2,3	–2,2	–7,0	–9,2	–5,4	–5,1	0,5	1,9	3,2	1,1	1,2
Bienes de equipo	–0,1	–5,6	–9,0	–20,9	–30,5	–24,7	–18,8	–10,2	–2,5	–1,7	–6,8	–3,3
Bienes intermedios	–4,2	–7,3	–9,8	–24,4	–30,2	–25,1	–19,3	–3,9	2,1	6,7	1,3	0,9
Energía	7,0	0,2	1,4	–2,1	–10,0	–8,6	–7,2	–8,5	–0,3	1,6	4,1	5,3

Fuente: INE.

Ante esta situación, el sector exterior representó una vía de salida para la producción industrial, de forma que la exportación de mercancías aumentó un 16,2 por 100 con respecto al año anterior. Este empuje exterior se dejó sentir con mayor intensidad en las ventas de componentes de automóvil (con un incremento del 20,0 por 100) o en los productos químicos (23,2 por 100). Además, también deberían mencionarse algunos factores que, si bien no constituyen una señal inequívoca de clara recuperación en el sector, pueden ser tomados como indicios de reanimación productiva. Así, el incremento de los precios industriales en 2010 (3,2 por 100) reflejaría un mayor estímulo hacia la oferta, mientras que el mayor consumo de electricidad durante el año pasado (un 2,9 por 100 superior) es indicativo de una cierta reanimación de la actividad. Por otro lado, las perspectivas a medio plazo parecen invitar a un cierto optimismo, ya que el Indicador de Clima Industrial (ICI)[98] experimentó una mejora progresiva a lo largo del año, detectándose una mayor consistencia en la mejora de la percepción con respecto al índice de cifra de negocios y la entrada de pedidos.

Por ramas de producción, debe señalarse que la mayoría de subsectores mejoraron sus registros con respecto a 2009, excepción hecha de las clasificaciones de bebidas –la única que cayó aún más profundamente que el año anterior–, tabaco, confección, madera, coquerías, otros minerales no metálicos, productos metálicos, maquinaria, otro material de transporte, muebles y reparación e instalación de maquinaria. Entre las ramas protagonistas de la recuperación con crecimientos significativos, se encuentran los vehículos de motor, la metalurgia, los productos químicos y farmacéuticos, así como la rama de informática, electrónica y óptica. También destacó significativamente la recuperación, importante a tenor de la caída experimentada en 2009, de ramas de bienes de consumo como el textil, cuero y calzado o el papel.

La importancia del sector industrial se vio reflejada en la aprobación, en diciembre de 2010, del Plan integral de política industrial (PIN) 2020. El Plan entronca con las actuaciones sectoriales de la Estrategia de Economía Sostenible y nace de la voluntad de devolver al sector industrial su papel como motor en el crecimiento económico del país. Para ello, se pretende apostar por la creación de un marco institucional favorable al crecimiento, la innovación y el emprendimiento. Actualmente, la industria supone el 15,3 por 100 del PIB español (2009), un porcentaje que se encuentra por debajo de la media de la UE-15 (17,4 por 100).

Sin embargo, las debilidades del sector industrial español no están tan relacionadas con su escala como con problemas de carácter más cualitativo. Entre ellos, se cuenta la intensidad tecnológica baja o media-baja de la mayoría de sus producciones y exportaciones. En este sentido, se aprecia todavía un diferencial importante en el contenido tecnológico de la exportaciones industriales españolas con respecto a las de las principales

98. MITYC, *Encuesta de Coyuntura Industrial.*

CUADRO I-17. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL POR SECCIONES Y RAMAS DE ACTIVIDAD, 2001-2010. BASE 2005, CNAE-09
(Variación interanual correspondiente a diciembre)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Industrias extractivas	**0,2**	**–4,0**	**–0,1**	**–4,8**	**–3,4**	**3,1**	**0,5**	**–13,8**	**–23,9**	**4,4**
Industria manufacturera	**–2,0**	**0,1**	**1,2**	**1,5**	**0,4**	**4,2**	**2,1**	**–7,9**	**–16,6**	**0,6**
Alimentación	1,6	4,8	1,2	2,6	2,5	0,6	1,6	–1,2	–0,2	2,0
Bebidas	4,5	–2,5	6,7	0,0	1,5	1,6	–0,2	0,8	–4,5	–5,9
Tabaco	–16,9	5,9	–5,4	–16,6	–1,8	–14,8	1,9	–2,5	–11,0	–4,8
Textil	2,0	–5,7	–6,1	–5,8	–10,6	–3,1	–5,0	–17,1	–20,4	7,1
Confección	–11,4	–14,7	–6,3	–3,4	–9,0	–2,5	–2,0	–8,3	–19,8	–10,2
Cuero y calzado	–1,7	–3,8	–11,3	–13,5	–13,0	–5,7	–9,4	–7,5	–19,8	2,2
Madera	–14,9	0,6	0,5	1,6	–1,3	2,2	–3,5	–21,8	–24,3	–7,0
Papel	–2,2	5,6	4,1	2,3	0,1	1,5	1,2	–2,1	–8,7	5,0
Edición	–2,7	18,0	–0,9	8,1	9,3	0,9	4,5	–11,3	–12,2	0,3
Coquerías	–3,4	1,9	4,6	6,2	2,9	1,9	–1,8	3,9	–10,4	0,8
Química	0,0	0,6	3,3	0,6	1,3	1,7	1,8	–5,5	–1,5	4,8
Productos farmacéuticos	3,2	6,7	5,6	–5,2	–0,1	10,3	6,7	7,8	0,7	9,7
Caucho y plásticos	–0,3	5,7	0,4	2,7	1,4	2,4	1,6	–10,8	–16,5	8,1
Otros minerales no metálicos	1,4	–1,6	1,5	0,6	2,6	4,2	–1,6	–21,2	–28,6	–5,3
Metalurgia	–2,3	4,9	0,9	6,1	–1,5	6,4	0,3	–6,8	–24,2	11,7
Productos metálicos	–7,5	5,0	1,4	0,8	5,7	4,8	4,0	–9,8	–22,9	–6,4
Informática, electrónica y óptica	–12,6	–23,2	–8,2	–0,7	–7,7	4,0	6,5	2,6	–26,0	2,4
Material eléctrico	–0,2	3,2	5,6	4,2	–0,3	11,5	2,4	–6,5	–26,5	–2,9
Maquinaria y equipo	2,5	–12,4	–2,5	4,0	0,0	15,2	9,0	–8,9	–26,1	–4,5
Vehículos de motor	–2,4	–2,6	3,2	2,2	–4,8	5,4	3,3	–14,7	–27,8	12,2
Otro material de transporte	3,9	–9,0	1,0	–2,8	1,3	0,4	6,6	5,8	–11,8	–11,6
Muebles	–6,4	–1,8	–0,1	–1,3	1,3	9,2	3,9	–20,2	–29,7	–8,9
Otras industrias manufactureras	–1,4	6,8	0,1	–3,3	–3,9	3,8	–0,2	–7,8	–15,9	5,5
Reparación e instalación maquinaria				39,0	–16,7	53,6	–5,7	8,4	–16,4	–18,8
Suministro energético	**3,2**	**1,0**	**2,8**	**6,9**	**4,3**	**0,6**	**1,9**	**1,0**	**–7,6**	**2,9**

* Datos provisionales.
Fuente: INE.

economías europeas (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia), si bien debe mencionarse también que en la última década se ha producido un proceso de convergencia en esta variable. Así, entre 1999 y 2009, se detecta una disminución de dos puntos porcentuales en el diferencial de exportaciones de bienes de equipo como porcentaje sobre el total, mientras que también ha habido progresos importantes en cuanto al creciente protagonismo de sectores de intensidad tecnológica elevada como el farmacéutico, la aeronáutica, los equipos informáticos, tecnologías de la información y la comunicación (TIC) o maquinaria industrial especializada y de precisión[99]. Si bien la industria es responsable

99. *Informe Económico del Presidente del Gobierno*, 2010.

de más del 80 por 100 de las exportaciones españolas, persisten otras dificultades que comprometen el desarrollo de la industria española, como son la falta de financiación, el reducido tamaño empresarial o, sobre todo, el déficit de competitividad que exhibe, con una relativa baja productividad y unos elevados costes energéticos o logísticos.

A la luz de este diagnóstico, fue elaborado el PIN 2020. El recuadro I-1 reproduce el contenido de los cinco grandes ejes que componen el Plan y las dotaciones previstas en el Plan de Acción correspondiente a 2011-2015. No obstante, el PIN 2020 es, fundamentalmente, un compendio de medidas que no representan novedad alguna, aunque, en líneas generales coadyuvan a establecer un marco más adecuado para el desarrollo de la actividad industrial.

Sin embargo, el alcance del Plan hace que su formulación actual no aclare algunos aspectos que pueden resultar importantes para la llegada a buen término de las medidas propuestas. De esta forma, no se ha concretado la plasmación de estas medidas en los Presupuestos Generales del Estado, sumidos por otra parte en un contexto restrictivo, o su coordinación con el nuevo Programa Nacional de Reformas (PNR).

RECUADRO I-1. PLAN INTEGRAL DE POLÍTICA INDUSTRIAL 2020

EJE 1. Mejora de la competitividad de la industria

A. Costes de producción

– Eficiencia y reducción de los costes energéticos (600 M €, 2011-2015) liberalización de los mercados de gas y electricidad, mediante reducción de la TUR hasta los 3kW/hora/año en electricidad (10 kW actualmente) y los 5.000 kW/hora/año en gas natural (50.000 actualmente).
  Regulación del régimen especial.
  Regulación de la producción energética a partir de tecnología solar, termoeléctrica y eólica.
  Programa de ayudas IDEA a Proyectos Estratégicos de Inversión en ahorro y eficiencia energética.
  Revisión de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España (E4), hasta 2015.
– Costes logísticos (5.150 M €, 2011-2015).
  Plan Estratégico para el impulso del transporte ferroviario.
  Plan de Mejora de la eficiencia de la Actividad Aduanera (Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley de Puertos).
– Estrategia de Acceso a las Materias Primas: oferta sostenible, promoción de la eficiencia, reciclaje.

B. Productividad

– Técnicas de organización y gestión (3.575 M €, 2011-2015).
  Programa para el fomento de la competitividad de los sectores estratégicos: préstamos para la adopción de sistemas avanzados de producción (especialmente relacionados con las TIC), generación de nuevos productos o servicios o mejora de procesos y productos existentes.

Programa de reindustrialización: mejoras productivas y organizativas; reindustrialización de áreas afectadas por procesos de ajuste.
Línea PYME de ENISA (Empresa Nacional de Innovación adscrita al MITYC), con préstamos para proyectos empresariales de modernización productiva y de la gestión.
Tecnologías y materiales utilizados en la producción (984 M €, 2011-2015).
Programa de Incentivos Regionales.
Línea EBT de ENISA, para Empresas de Base Tecnológica (Línea EBT).

– Uso de las TIC: redes ultrarrápidas y banda ancha; disponibilidad de la banda de 800 MHz para las comunicaciones electrónicas; objetivo de Administración sin papeles para 2015 (2.000 M €).
– Formación y cualificación del personal.
Adecuar la Formación profesional a las demandas del mercado.
Elaboración de Planes Sectoriales de Formación.
– Infraestructuras y servicios logísticos y de transporte: Plan estratégico para el Impulso del Transporte ferroviario; Centro de Tecnologías Ferroviarias; autopistas del mar facilitadoras de la interconexión entre puertos de la Unión Europea (399 M €).
– Infraestructuras energéticas: PANER 2011-2020.

C. Marco institucional

– Marco laboral y sostenibilidad social: Ley 35/2010, de Medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo; reforma de las políticas activas de empleo.

D. Marco fiscal (15.919 M €, 2011-2015)

– Incentivos a la I+D+i de las empresas, a través de deducciones de la cuota íntegra del Impuestos de Sociedades por gastos de I+D, contratación de investigadores cualificados, actividades de innovación tecnológica, etc.
– Incentivos a la creación de empleo en las pymes contenidos en el texto refundido de la Ley del Impuestos de Sociedades.
Impuesto de Sociedades
Tipo reducido en 5 puntos (25 por 100) aplicable a la base imponible de las entidades de reducida dimensión que no exceda de 120.202,41 euros.
Amortización acelerada del inmovilizado material y de las inversiones inmobiliarias que sean objeto de reinversión.
IVA
Ley 4/2008, de 23 de diciembre, que generaliza la devolución mensual del IVA a fin de favorecer la liquidez.
Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril.
Reducción, para las pymes más pequeñas (≤ 6 M €) del plazo (6 meses) para que un crédito impagado sea considerado incobrable.
Deducción de la cuota íntegra estatal del IRPF para obras de mejora en la vivienda habitual como estímulo a la actividad constructora (hasta 31-12-2012).
Tipo reducido de IVA (8%) a las obras de renovación y reparación en las viviendas.
– Medidas potenciadoras del crecimiento, en especial, de las empresas pequeñas.

Ampliación del régimen especial hasta los 3 años siguientes a superar el umbral que les otorga esa condición (8 millones de euros de cifra de negocios). En proyecto del PGE 2011.

Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, por el que se amplía el número de empresas que pueden acogerse al tipo reducido del IS. Las empresas de reducida dimensión pasan de ser las que facturan ≤8 M € a ser las que facturan ≤10 M €, y el primer tramo imponible pasa de ser 120.000 € a 300.000 €.

E. Marco administrativo

- Transposición de la Directiva 2006/123/CE mediante la Ley 17/2009 de Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- Agilización de la constitución de sociedades mercantiles (Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre y Ley de Economía sostenible.
- Lucha contra la morosidad, mediante la Ley 15/2010.
- Ley de Colegios profesionales.
- Ley de Servicios profesionales.

F. Marco normativo medioambiental

- Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limia (EECCEL).
- Comercio de Derechos de Emisión.
- Análisis de impacto medioambiental, formalizando criterios de elaboración de la documentación correspondiente.

G. Seguridad y calidad industrial

Transposición de la directiva Europea de Servicios, sustituyendo autorizaciones y requisitos por declaraciones responsables.

EJE 2. Fomentar la innovación y la I+D

A. Estímulo a la financiación

- INNOCREDIT, línea destinada a financiar tecnologías novedosas en el ámbito de eficiencia energética, eco-innovación, gestión de residuos, salud, biotecnología, etc. (1.000 M €, 2011-2015).
- NEOTEC, línea de apoyo a la creación y consolidación de nuevas empresas de base tecnológica. (75 M €, 2011-2015).
- Plan INNOVACIÓN (1.641 M €, 2011-2015), que proporciona financiación a través de diversos instrumentos: INNPLANTA (infraestructuras en parques), INNPACTO (proyectos de colaboración entre empresas y entidades de investigación), INNCORPORA (incorporación de tecnólogos), INNOCASH (explotación comercial de resultados generados en centros de investigación), INNVIERTE (capital riesgo), INNTEGRA (cooperación con CCAA).
- Proyectos I+D a través del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), con una financiación de hasta el 75% del presupuesto elegible y tramos no reembolsables según el grado de internacionalización y riesgo (4.516 M €, 2011-2015).

– Incentivos a la participación de empresas españolas en programas internacionales de I+D (79 M €, 2011-2015).
– Red PI+D+i, de puntos de información a las empresas sobre las distintas ayudas públicas disponibles a la I+D+i empresarial (3,76 M €, 2011-2015).
– Préstamos participativos de ENISA.

B. Innovación a través de las personas

Programa INNCORPORA de financiación a la contratación de personal cualificado para proyectos concretos de I+D (450 M €, 2011-2015).

C. Transferencia y valorización del conocimiento

Promoción de la transferencia de conocimiento desde los centros generadores a las empresas.

D. Protección de la propiedad industrial e intelectual

Plan de promoción de la propiedad industrial en España 2010-2012, como forma de internacionalización, protección y seguridad jurídica (50 M €, 2011-2015).

EJE 3. Fomentar el crecimiento y el dinamismo de las pymes

A. Emprendimiento y creación de empresas

– PAE (Plan de Apoyo al Emprendimiento) (1.436 M €, 2011-2015).
Programa de avales para emprendedores a través de la Compañía Española de Reafianzamiento (CERSA).
Programa de impulso y profesionalización para las redes de "business angels".
Asesoramiento a los emprendedores, a través del Plan de continuidad empresarial y la promoción de centros de apoyo a emprendedores.
Línea de financiación para jóvenes y mujeres emprendedoras.
– Capitalización de la prestación por desempleo, para permitir el establecimiento de los desempleados como autónomos o su incorporación como socio trabajador en cooperativas o sociedades laborales (4.259 M €, 2011-2015).
– Fomento de empleo autónomo, cooperativas y sociedades laborales (497 M €, 2011-2015).

B. Planes de expansión

– Plan de Crecimiento Empresarial, específico para las empresas industriales (1.000 M €, 2011-2015).
– Línea específica de ENISA para la salida de pymes al mercado alternativo bursátil (20 M €, 2011-2015).

C. Adquisiciones, fusiones, integración cooperativa

– Línea específica de ENISA para el apoyo de adquisición y fusión entre pymes (20 M €, 2011-2015).
– Proyecto de Ley de Sociedad cooperativa europea, como forma de incentivar la actividad transnacional de ese tipo de empresas.

D. Alianzas con terceros

Programa Agrupaciones Empresariales Innovadoras (40 M €, 2011-2015).

E. Facilitar el acceso a la financiación

– Mantenimiento de las distintas líneas ICO (24.220 M €, 2011-2015).
  ICO-Inversión, para autónomos y empresas que realicen inversiones en el territorio nacional.
  ICO-Emprendedores.
  ICO-Internacionalización, para autónomos y empresas que realicen inversiones en el territorio nacional.
  ICO-liquidez, cofinanciada por el ICO (50%) y las entidades de crédito, para financiar capital circulante de empresarios y autónomos enfrentados a restricciones de crédito.
  ICO-mejora de la competitividad de los sectores manufactureros, para empresas industriales del sector textil, confección, calzado, muebles, juguetes, curtidos, marroquinería y madera.
  ICO-ICEX, de apoyo a la exportación.
  Fondo de Economía Sostenible, de cofinanciación pública y privada.
  ICO-Directo, creada en 2010, con la finalidad de inyectar liquidez y financiar la inversión por parte de autónomos y pymes.

EJE 4. Favorecer la orientación de las empresas a los mercados internacionales

A. Formación para la exportación

Programa de becas ICEX; capacitación empresarial (97 M €, 2011-2015).

B. Incremento de la base exportadora

PIDM; Planes Imagen País; Planes de *Marketing* sectorial (ferias, misiones comerciales, jornadas técnicas, etc.), Plan LICITA de ayuda a la participación de empresas españolas en concursos internacionales (171 M €, 2011-2015).

C. Incremento de la base exportadora

Programa Aprendiendo a Exportar; Plan de Iniciación a la Promoción Exterior (PIPE). (68 M €, 2011-2015).

D. Apoyo financiero a la exportación

– Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) (1.935 M €, 2011-2015).
– Fondo para Inversiones en el Exterior (FIEX) (500 M €, 2011-2015).
– Fondo para Operaciones de Inversión en el exterior de la pequeña y mediana empresa (FONPYME) (40 M €, 2011-2015).
– Línea de financiación ICO-ICEX (12 M €, 2011-2015).

E. Tratados comerciales

Lucha contra las barreras comerciales, incluidas las no arancelarias y la competencia desleal.

F. Atracción de IED

A través de la sociedad estatal INVEST in SPAIN.

EJE 5. Refuerzo de los sectores estratégicos

A. Automoción

– Programa para el fomento de la competitividad de sectores estratégicos industriales: automoción (1.075 M €, 2011-2015).
– Estrategia Integral del Vehículo Eléctrico y un Plan de Acción 2010-2012: (objetivo: alcanzar flota de 250.000 vehículos eléctricos e híbridos enchufables en 2014) (2.915 M €, 2011-2015).

B. Aeroespacial

Plan Estratégico del Sector Aeronáutico (PESA); contribución española a la Agencia Espacial Europea (AEE) (952 M €, 2011-2015).

C. Biotecnología, tecnologías sanitarias y farmacéuticas

– Plan Sectorial de la Industria Farmacéutica, en estrecha colaboración con las necesidadaes y perspectivas de sostenibilidad del SNS.
– Plan Profarma, de competititividad y desarrollo en la industria, evaluando su desempeño e incentivándolo con reducciones en las aportaciones realizadas por las empresas al SNS.

D. TIC y contenidos digitales

Plan Avanza 2 (1.225 M €, 2011-2015); Plan Integral de Fomento de la Industria de Contenidos Digitales (1.175 M €, 2011-2015).

E. Industria de protección medioambiental

Plan Nacional Integrado de Residuos 2008-2015.

F. Energías renovables y eficiencia energética

Impulso a las Empresas de Servicios Energéticos (ESE), dedicadas a optimizar las instalaciones energéticas de los clientes.

G. Agroalimentación

– Promoción exterior de productos españoles.
– Impulso al Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Agroalimentaria de la Comisión Europea.
– Impulso a las entidades asociativas agrarias.
– Planes de formación y asistencia técnicas.
– Foro de Sostenibilidad del MARM, con énfasis en la toma de decisiones coordinadas entre administraciones.

Fuente: MITYC.

Sector de la automoción

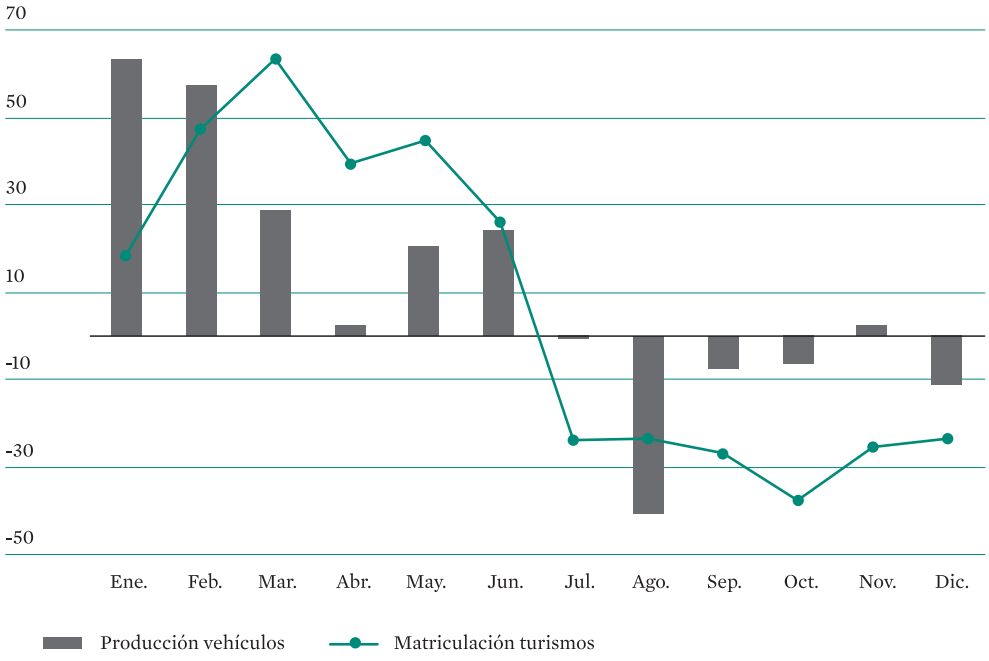
La evolución del subsector automovilístico en 2010 vuelve a merecer una atención específica. Tal atención se justifica, desde un punto de vista estructural, por la importancia estratégica de esta rama en el conjunto de la economía y, desde la perspectiva coyuntural característica de la Memoria, se explica por la sensibilidad demostrada a la fase baja del ciclo y a los estímulos públicos de que, en respuesta a ella, ha sido objeto.

El sector de la automoción representaba en 2009 el 3,3 por 100 del PIB, porcentaje que se acerca al 6,0 por 100 si se incluyen las industrias asociadas. Asimismo, el sector genera un empleo, directo e indirecto, que representa el 8,7 por 100 del total de la economía y constituye el mayor inversor privado en actividades de I+D. De esta forma, el sector de la automoción en España ha logrado consolidar una posición de liderazgo europeo en la producción de vehículos tan solo superada por Alemania y el liderazgo absoluto en el segmento de vehículos industriales. Por otro lado, el sector constituye un componente clave en la balanza exterior española, puesto que más del 80 por 100 (87 por 100 en 2010) de la producción española de automóviles se vendió en el exterior, de manera que alrededor del 20 por 100 de las exportaciones españolas corresponde a automóviles y a sus equipos. En este sentido, el sector ha logrado explotar la ventaja comparativa que ofrece su especialización en vehículos de gama media y baja —los de menor consumo y, por tanto, mayor potencial de mercado—, la buena cualificación de los trabajadores del sector y la existencia de una industria complementaria de equipos y componentes competitiva.

Sin embargo, el dinamismo de la industria automovilística se ha visto complicado por el contexto recesivo de la economía española en el pasado año. De este modo, la matriculación de turismos experimentó tan solo un ligero repunte con respecto a 2009, aumentando un 3,1 por 100 a lo largo del año. Esta cifra modesta responde a la endeblez del consumo privado, que todavía no ha respondido a los signos de reanimación de la actividad económica. De hecho, las matriculaciones de turismos tan solo se están recuperando del desplome de los años anteriores y todavía se sitúan en cifras de 1996. En cambio, se detecta una recuperación más consistente en la matriculación de vehículos industriales, que aumentó un 12,1 por 100 en 2010, y con especial fuerza en los vehículos de mayor tonelaje; o en la matriculación de vehículos comerciales ligeros, que crecieron un 9,0 por 100 con respecto al año precedente. Ambos factores podrían ser indicativos de una cierta recuperación de la inversión empresarial. Con todo, el dinamismo del mercado exterior constituyó el mejor apoyo para el sector, puesto que la exportación de vehículos aumentó un 10,4 por 100 en 2010, y destacando especialmente entre estas las ventas de vehículos industriales, un 24,8 por 100 superiores, cifra mucho mayor que el aumento del 6,6 por 100 en la partida de turismos.

No obstante, este balance más positivo del sector en un año presidido por una coyuntura económica adversa se debe en buena parte a los estímulos públicos aplicados

GRÁFICO I-8. PRODUCCIÓN DE VEHÍCULOS Y MATRICULACIÓN DE TURISMOS EN ESPAÑA EN 2010
(Variación interanual)



Fuente: ANFAC.

en el sector. De hecho, los vaivenes experimentados por los mismos a lo largo del pasado año 2010 demuestran la sensibilidad del sector a este tipo de ayudas. En 2010, el Ministerio de Industria reeditó las ayudas enmarcadas en el Plan 2000E, con una dotación de 100 millones de euros con las que se preveía apoyar la compra de hasta 200.000 vehículos. El agotamiento de estas ayudas durante la primera mitad del año se unió a los efectos del esperado aumento del tipo impositivo del IVA que se materializó en julio de 2010. De este modo, la anticipación en las compras de vehículos antes de esa fecha se tradujo en un fuerte incremento de las matriculaciones en el mes de junio, del 25,6 por 100 con respecto al mismo periodo del año anterior. Pasado ese efecto, la caída del 24,1 por 100 en el mes de julio con respecto a 2009 anunció la tónica general del segundo semestre, en el que los descensos en las matriculaciones casi neutralizaron los avances de los seis meses anteriores.

El gobierno español ha previsto la continuación de una parte de las ayudas al sector en 2011, destinando 215 millones de euros al apoyo de la competitividad en el sector, básicamente mediante el refuerzo de su posicionamiento en la producciones de vehículos eléctricos y de bajas emisiones contaminantes. Una parte de estos fondos (80 millones) se dedicarán a la financiación de las compras de este tipo de vehículos,

por valor de un 20 por 100 del coste total con un tope máximo de 6.000 euros por unidad. El resto de los recursos, articulados mediante préstamos, se emplearán en planes de apoyo a la creación de una industria del vehículo híbrido y eléctrico, el desarrollo de tecnologías de comunicación relacionadas con este tipo de automóviles, así como en establecer líneas prioritarias de I+D+i para los componentes e infraestructuras de recarga eléctrica. No obstante, también deberían incorporarse medidas de apoyo a la mejora del parque automovílistico que repercutan en favor del medioambiente y la seguridad vial.

Por su parte, la presidencia española de la Unión Europea también sirvió para que el sector recibiera un impulso renovado a nivel europeo. En este sentido, la Comisión Europea presentó en abril de 2010 una estrategia de dinamización del sector mediante el fomento del desarrollo y uso a gran escala de vehículos limpios. Este objetivo cristalizó en octubre en la Decisión de la Comisión[100], por la cual fue rescatada la Estrategia CARS21 (*Competitive Automotive Regulatory System for the 21st century*), impulsada inicialmente en 2005, y con un funcionamiento previsto hasta octubre de 2012. El objetivo de la Estrategia consiste en aumentar la competitividad global del sector y, paralelamente, progresar en la seguridad y exigencias ambientales de la producción, con respeto al mantenimiento de precios al alcance de los consumidores. En un marco de promoción de la eficiencia energética, la Estrategia fijó los objetivos de construir una red de infraestructuras de movilidad eléctrica, apostar por la gestión inteligente del transporte y, finalmente, promover, las tecnologías de automóvil eléctrico e híbrido. Para estos objetivos, se revitalizó el funcionamiento de un Grupo de Alto Nivel que, por otro lado, tambiés se espera que anticipe los procesos de reestructuración que afecten al sector, gestionando una transición económica y social armónica (artículo 2, punto 4).

Energía

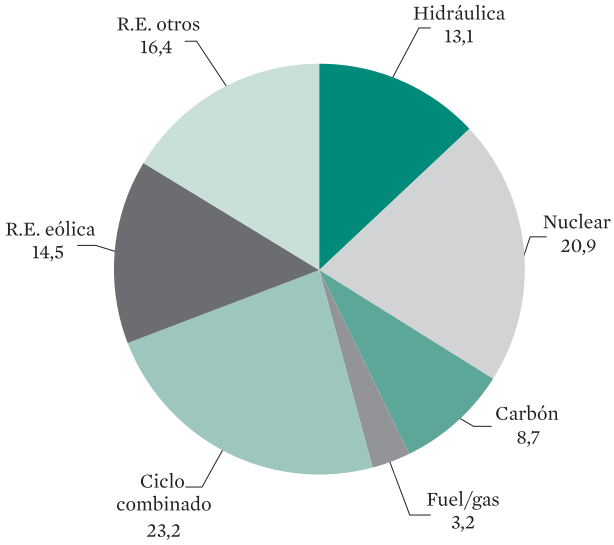
La rama de producción energética protagonizó una recuperación significativa en 2010, hasta convertirse en el sector productivo que experimentó un mayor crecimiento del valor añadido bruto (VAB), del 3,0 por 100. Esta cifra constituye en realidad una señal de dinamismo con respecto al mal registro del año anterior, en el que se produjo una caída del 6,4 por 100, antes que un progreso neto. En todo caso, los registros parejos de energía e industria, tanto en la caída como en la recuperación, vuelven a sugerir la correlación y mutua dependencia de la actividad en ambos sectores.

En 2010, el consumo eléctrico peninsular, descontados los efectos del calendario laboral y la temperatura, alcanzó los 259.940 GWh, un 3,2 por 100 más que el año pasado[101]. El 66,8 por 100 de la generación eléctrica neta fue cubierto por el régimen

100. Decisión de la Comisión de 14 de octubre de 2010 por la que se reactiva el Grupo de Alto Nivel *Cars 21* sobre competitividad y crecimiento sostenible de la industria del automóvil de la Unión Europea, 2010/C 280/08.

101. Red Eléctrica de España, *El sistema eléctrico español. Avance del Informe 2010*.

GRÁFICO I-9. ESTRUCTURA DE LA GENERACIÓN ELÉCTRICA BRUTA EN 2010
(Porcentaje sobre el total)



Fuente: REE, *El sistema eléctrico español. Avance del Informe 2010*.

ordinario, que redujo de esta forma su participación en 2,6 puntos porcentuales con respecto a 2009. En cambio, la producción de régimen especial aumentó sensiblemente, en un 13,0 por 100, hasta situarse en el 33,2 por 100 del total[102]. Este registro cumplió con los compromisos asumidos en el Plan de Energías Renovables 2005-2010, que fijaba un objetivo del 30,3 por 100 en la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables y se sitúa en camino de cumplir con la meta prevista por la Unión Europea en 2020 para esa misma magnitud, del 40,0 por 100 (Directiva 2009/28/CE). En este aumento de las fuentes renovables en la generación eléctrica, destaca especialmente el papel desempeñado por la generación eólica e hidroeléctrica, que en 2010 generaron respectivamente el 14,5 por 100 y el 13,1 por 100 del total (gráfico I-9). En concreto, cabe destacar que la energía eólica se consolidó en 2010 como la primera fuente de generación eléctrica renovable, por encima de la hidroeléctrica. Por el contrario, el descenso más acusado correspondió al carbón, que cayó un 34,8 por 100. Como en los años anteriores, el saldo de los intercambios internacionales fue positivo y, de hecho, mejoró un 2,9 por 100 con respecto a 2009.

102. La producción de régimen especial se refiere a la realizada en instalaciones cuya potencia instalada no supera los 50MW, o en grupos donde se utilicen 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.

Por lo que respecta al consumo final de hidrocarburos, el consumo de 48.371 KTep realizado en 2010 representó un descenso del 1,3 por 100 respecto al ejercicio anterior. El precio del crudo Brent alcanzó un valor medio anual de 79,52 dólares/Bbl en 2010, lo cual supuso un aumento significativo del 28,6 por 100 con respecto a 2009. Como consecuencia de este aumento, y teniendo en cuenta además la evolución de la cotización del euro con respecto al dólar, los precios interiores de los combustibles crecieron de forma notable a lo largo del año, en un 14,4 por 100 el precio medio de venta al público de la gasolina de 95 IO y un 9,8 por 100 el gasóleo de automoción.

El consumo de gas natural también sufrió un ligero retroceso a lo largo de 2010, del –0,3 por 100 con respecto a 2009. Sin embargo, la caída es imputable a la reducción del consumo destinado a la generación eléctrica, que retrocedió un 13,4 por 100, mientras que el consumo final aumentó un 13,5 por 100.

El pasado año supuso, asimismo, un nuevo avance en el uso de energías renovables, que alcanzaron una participación del 13,2 por 100 sobre la energía final total, casi un punto por encima de 2009 y superando netamente el peso medio en la Unión Europea, que en 2008 se situaba en el 10,3 por 100[103].

Gracias a este aumento del peso de las energías renovables, y a pesar de que el consumo de energía final creció un 2,3 por 100 con respecto a 2009, el grado de dependencia energética española con respecto al exterior disminuyó. De esta forma, la dependencia se redujo hasta el 74,1 por 100, 3,1 puntos porcentuales por debajo de 2009. Con todo, persiste el gran diferencial con la Unión Europea en su conjunto, que depende del suminstro exterior para un 54,8 por 100 de su consumo energético total[104].

En el lado negativo, la intensidad energética aumentó un 2,4 por 100, rompiendo con la tendencia descendente mantenida desde 2004 y que había llevado a un descenso acumulado de la relación entre la energía consumida y la producción total de bienes en la economía del 15,3 por 100.

Más allá de estos datos, la composición del *mix* energético español con respecto al de otros países ofrece algunas diferencias significativas (cuadro I-18). La principal de ellas continúa siendo el peso elevado del petróleo sobre el consumo energético primario total, lo cual, unido a la importancia cuantitativa del abastecimiento de gas, coloca el *mix* energético español en una posición de elevada dependencia exterior. Este factor, combinado con el aislamiento de la red básica energética española con respecto al resto del continente constituye uno de los riesgos potenciales para la seguridad energética de España.

103. Eurostat, *Energy, transport and environment indicators*, 2010, pág. 70. La mencionada cifra de renovables sobre el consumo energético difiere de los registros del cuadro I-18, referidos al consumo primario bruto. La diferencia estriba en que este último incluye el consumo no energético, así como los usos de energía en el propio sector.

104. Para la UE-27, la cifra corresponde a 2008. Eurostat, *Energy, transport and environment indicators*, 2010.

CUADRO I-18. *MIX* ENERGÉTICO, ESPAÑA *VS.* UE-27
(Porcentajes sobre el total en cada tipo de uso)

Países	Carbón	Petróleo	Gas	Nuclear	Renovables
Francia	5	33	15	41	7
Alemania	24	35	22	11	9
Reino Unido	16	36	39	6	3
España	10	48	25	11	8
UE-27	17	36	24	13	8

Los datos se refieron a consumo primario bruto.
Fuente: Eurostat, *Energy, transport and environment indicators,* 2010.

Precisamente, las infraestructuras energéticas y, dentro de estas, las interconexiones con otros países constituyen piezas clave para la consolidación de un mercado europeo de la energía que reduzca la dependencia de terceros países e incremente la competencia y eficiencia del sector. En la actualidad, por ejemplo, los intercambios eléctricos entre España y el extranjero no alcanzan el 3 por 100 de la potencia punta del sistema, con lo que parece claramente necesario aumentar las redes de interconexión gasistas y eléctricas. En este campo existe todavía un amplio margen de maniobra que debería comenzar por el impulso de las interconexiones transpirenaicas en el marco de las Redes Transeuropeas, según lo establecido en la Segunda Revisión Estratégica del sector de la energía en la Unión Europea y el Plan de Acción 2010-2014[105].

Asimismo, se suele recordar que el incremento del peso de la energía nuclear constituiría otra opción suavizadora de la dependencia energética exterior, tanto por la garantía de suministro que ofrece como por su ventaja en términos de precios relativos. No obstante, existen reticencias al desarrollo de esta fuente de energía a causa de la incertidumbre que generan sus garantías de seguridad, tal como se demostró con la oposición de algunos municipios a la instalación de almacenes transitorios centralizados (ATC) de residuos nucleares. Asimismo, las diferencias de criterio manifestadas en ocasiones entre la Administración y el Consejo de Seguridad Nuclear, por ejemplo, en relación con los años de vida útil de la central nuclear burgalesa de Santa María de Garoña, no ayudan a transmitir la certidumbre necesaria en estos casos. En cualquier caso, la sensibilidad del debate nuclear a las cuestiones de seguridad complica su abordaje, tal como la crisis de Fukushima puso en evidencia recientemente.

De hecho, estas dificultades constituyen tan solo un aspecto particular de la complejidad que entraña el diseño completo y de largo plazo de un modelo energético para España. Por ello, parece claro que el marco necesario para la discusión y posterior definición de una estrategia energética segura, competitiva, solidaria con los consumidores y respetuosa con el medio ambiente pasa por un Pacto de Estado, cada vez más urgente.

105. *La política de energía de la Unión Europea. Elementos de base para el Plan de Acción Europeo de Energía 2010-2014*, Consejo Informal de Energía, 15 de enero de 2010, presidencia española de la UE.

Además de la determinación de un *mix* energético óptimo, otro de los elementos centrales de la política energética española debería ser la competitividad del sistema. Precisamente, este aspecto tuvo un fuerte protagonismo en 2010, año en el que se produjeron importantes aumentos en las tarifas reguladas de la electricidad, el gas natural y el gas butano que están prosiguiendo en 2011. Así, la tarifa eléctrica para el usuario con potencia instalada y consumo medios experimentó una subida del 10,9 por 100 en el precio por kWh, mientras que la cuota fija mensual también aumentó un 4,4 por 100. Por su parte, el precio máximo de venta al público de la bombona de butano de 12,5 kg creció un 19,6 por 100 en 2010, mientras que el gas natural experimentó una subida del 11,4 por 100 anual en el precio del kWh en los usuarios con consumos de hasta 5.000 kWh al año, mientras que las viviendas con consumos superiores, que son mayoría, vieron aumentar el precio un 12,8 por 100. La cuota fija se mantuvo sin variación en ambos casos aunque el precio final aumentó un 1,7 por 100 a causa del incremento del IVA, cuyo efecto también hay que tener en cuenta en las subidas mencionadas anteriormente.

Parte de estos incrementos están relacionados con los cambios experimentados por los mercados energéticos durante los últimos años. En el caso específico del sector eléctrico, y tras la Ley 54/1997 de Liberalización del sector, la transición a la competencia continuó hasta la fijación de un calendario para la desaparición de las tarifas eléctricas en el mercado regulado y la creación de los suministradores de último recurso[106]. Aparte de cumplir con las exigencias de competitividad indicadas desde la Unión Europea[107] y con el efecto esperado de repercutir a su vez sobre la competitividad de los agentes consumidores de energía, la liberalización de las tarifas también trató de dar respuesta al problema del déficit acumulado en el sistema eléctrico español, cada vez más importante. El déficit tarifario, esto es, la diferencia entre el ingreso por la tarifa de electricidad y la cantidad que cubriría el coste del suministro, se generaba, entre otros motivos, porque la fijación de la tarifa estaba parcialmente determinada por criterios de política económica y, en especial, el control de la inflación. Ello llevó a que, de 1990 a 2008, las tarifas descendiesen cerca de un 40 por 100 en términos reales.

Sin embargo, sumándose a la carga cada vez mayor del déficit tarifario, la coyuntura económica agudizó el problema al hacer coincidir la caída de la demanda energética con el encarecimiento de la oferta por la evolución del precio de los combustibles, que actúa como input en la producción de energía eléctrica[108]. Por todo ello, buena

106. Ley 17/2007, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector eléctrico, para adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y Real Decreto 485/2009, de 3 de abril, por el que se regula la puesta en marcha del suministro de último recurso en el sector de la energía eléctrica.

107. Directiva 96/92/CE, de 19 de diciembre de la Comunidad Europea y Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

108. Cabe mencionar que la crisis ha agudizado las asimetrías entre la generación de energía eléctrica en régimen ordinario o especial. Si, de un lado, las centrales de régimen ordinario han visto reducidas sus horas de funcionamiento y sus ingresos por las caídas de los precios del mercado mayorista, los

parte de las subidas del precio final de la energía experimentadas en el último año se justificaron por la necesidad de eliminar el déficit tarifario en el plazo acordado entre las compañías y la administración, previsto para 2013 de acuerdo con el Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril[109]. Los incrementos también se encuentran relacionados con la asunción como coste para el consumidor de los subisidios a la promoción de energía renovable mediante las tarifas reguladas de acceso a la red. En España, estos subsidios han adoptado la forma de *feed-in tariffs*, esto es, una garantía del cobro de una remuneración por tecnología por encima del precio determinado por el mercado mayorista. Estas primas se justifican por los beneficios ambientales de las renovables, así como por las ventajas estratégicas que se esperan una vez explotadas las economías de escala de estas tecnologías[110].

Las modificaciones regulatorias y variaciones de los precios relativos constituyen elementos que, en primer lugar, condicionan la actividad de las empresas del sector y, en segundo lugar, generan sobrecostes para los consumidores, que se enfrentan a subidas de precios no relacionadas con el aumento de la calidad de los servicios prestados. Especialmente, estos aumentos suponen un problema más grave para los usuarios más vulnerables o con menor capacidad de ahorro energético, sobre los cuales repercuten estos aumentos, a pesar de la existencia de medidas compensatorias como el bono social, previsto hasta 2012, y con impacto sobre unos 5 millones de consumidores.

Junto a las medidas de oferta, los pasos hacia un nuevo modelo energético, más eficiente y sostenible, deberían incidir también sobre los patrones de demanda. Estos cambios resultan más urgentes, si cabe, en el contexto actual de crisis económica y elevados precios energéticos. Por este motivo, en el mes de marzo de 2011 se aprobó un Plan de Medidas Urgentes de Ahorro y Eficiencia Energética que incidía en las prioridades que ya habían sido planteadas en los Planes de Acción de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España (E4). El Plan, que debía ayudar a un ahorro energético de cerca de 2.300 millones de euros, señaló un conjunto de medidas racionalizadoras que aparecen resumidas en el recuadro I-2.

productores de régimen especial se encontrarían en una diferente situación, puesto que su entrada preferente en el sistema asegura la venta de la energía producida. En este sentido, se han producido algunas medidas regulatorias destinadas a que los productores de energía eléctrica eólica, termosolar y de cogeneración y, especialmente, fotovoltaica participen en la moderación de los sobrecostes del sistema. El caso de la energía fotovoltaica es el más significativo, en base a su extraordinaria expansión en los últimos años. En concreto, el Real Decreto 565/2010, de 19 de noviembre, estableció una limitación a la percepción de primas hasta el año 2025, mientras que el Real Decreto-ley 14/2010, de 24 de diciembre, establecía la limitación de las horas equivalentes de funcionamiento con derecho al régimen económico primado que tenían reconocido.

109. 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 establece, a partir de 2013, el principio de suficiencia de los peajes de acceso para satisfacer la totalidad de los costes de las actividades reguladas de modo que, a partir de dicho momento, no pueda aparecer déficit tarifario.

110. FUNCAS, *Cuadernos de Información Económica,* núm. 218, 2010, págs. 51-62.

RECUADRO I-2. PLAN DE MEDIDAS URGENTES DE AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA 2011

1. Financiación de proyectos de ahorro relacionados con Planes de Movilidad Urbana Sostenible.
2. Plan de eficiencia energética en el transporte prestando especial atención al transporte ferroviario de mercancías.
3. Plan Renove de Neumáticos.
4. Optimización del uso de los pasillos aéreos y rutas verdes de aproximación.
5. Fomento del coche compartido a través de las TIC.
6. Reducción del límite máximo de velocidad de 120 a 110 kmh.
7. Elevación del objetivo de biodiesel al 7 por 100 anual.
8. Rebaja de hasta un 5 por 100 de tarifas en trenes de cercanías y media distancia de Renfe.
9. Fomento del transporte público en las AGE a través de ayudas sociales al transporte.
10. Fomento de las ciudades con sello MOVELE.

Edificación

11. Línea ICO-ESE (Empresa de Servicios Energéticos) para el impulso al Plan 2000 ESE para obras de ahorro y eficiencia energética en edificios públicos.
12. Introducción de calderas de biomasa en los edificios de la Administración.
13. Racionalización del consumo energético en las Administraciones públicas.
14. Intensificación del Plan Renove para calderas de alto rendimiento energético.
15. Certificación energética obligatoria de edificios no residenciales de más de 400 kW de potencia instalada.

Iluminación y consumo eléctrico

16. Renovación de los sistemas de alumbrado público municipal por otros más eficientes.
17. Plan de eficiencia energética en la Red de Carreteras del Estado.
18. Culminación de la sustitución de ópticas de semáforos por LED.
19. Plan 2x1 de renovación de halógenos por LED.

Divulgación y formación

20. Campaña de sensibilización sobre el ahorro energético dirigida a los consumidores finales:
    - — Cursos de formación a través de Internet.
    - — Campaña de sensibilización sobre el inflado de los neumáticos.
    - — Cursos de conducción eficiente a los conductores profesionales.
    - — Campaña de Plan Renove de electrodomésticos.
    - — Campaña de divulgación e información sobre la normativa de temperatura en locales y edificios públicos.

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

3.3.3. Construcción

El sector de la construcción continuó sufriendo durante 2010 los efectos del ajuste al que se ha visto sometido en los últimos años y que ha adquirido un papel sustancial en la presente crisis económica. De esta forma, a lo largo del año continuó la destrucción de empleo en el sector, a la vez que se alcanzaron mínimos en las cantidades de vivienda nueva iniciada. Además, a la atonía del sector residencial se añadió la del subsector de obra pública, que sufrió las consecuencias de los recortes de recursos públicos destinados a paliar las cifras de déficit.

Según los datos publicados por el Ministerio de Fomento, la superficie total visada destinada a obra nueva ascendió en 2010 a 24.507.412 m^2, de los cuales el 66,9 por 100 se destinó a usos residenciales y el 33,12 por 100 a edificaciones de uso no residencial. Estas cifras suponen un descenso significativo, del 15,9 por 100, con respecto a 2009. Además, los datos trimestrales revelan un perfil irregular en esa evolución. De este modo, hasta el tercer trimestre podía hablarse de una suavización progresiva de las caídas en la superficie visada desde la caída del 24,8 por 100 correspondiente al primer trimestre hasta la disminución del 5,8 por 100 en el tercero. Sin embargo, los últimos tres meses del año supusieron una profundización de las caídas con un descenso del 18,8 por 100.

El número de visados de dirección de obra, en cambio, experimentó un ligero ascenso interanual del 0,7 por 100. Sin embargo, tal aumento está plenamente relacionado con el incremento de los visados de obras de reforma y/o restauración de edificios, que crecieron un 7,3 por 100 y las reformas de locales (4,7 por 100), ya que los visados correspondientes a obra nueva disminuyeron un 5,9 por 100. De este modo, las cifras sugieren un cierto viraje del sector hacia las actividades de rehabilitación como respuesta a la falta de dinamismo de la obra nueva. Con todo, es importante mencionar que el presupuesto medio destinado a la reforma o restauración de edificios disminuyó notablemente, un 19,7 por 100, con lo que la envergadura económica de los proyectos visados en esta modalidad fue más modesta.

Los descensos fueron aún mayores en las actividades de promoción pública. El valor de la licitación realizada por las Administraciones públicas en 2010 fue de 21.960,5 millones de euros, lo que supuso una disminución del 37,9 por 100 con respecto al mismo periodo del año anterior. El 62,9 por 100 de esa licitación correpondió a obras de ingeniería civil, capítulo en el cual se produjo una caída interanual del 45,1 por 100. Los mayores descensos se produjeron en las partidas de infraestructuras ferroviarias (–64,9 por 100), urbanizaciones (–44,4 por 100), instalaciones deportivas (–40,4 por 100), carreteras y vías urbanas (–33,0 por 100) e instalaciones de telecomunicaciones (–37,0 por 100). El único capítulo que registró una variación positiva fue el de las infraestructuras aeroportuarias, cuya licitación creció un 21,5 por 100. Según la tipología de agente contratante, la licitación total del Estado descendió un 61,4 por 100, mientras que las caídas fueron más suaves en las comunidades autónomas (–18,6 por 100), diputaciones (–23,4 por 100) y ayuntamientos (–35,1 por 100).

Por su parte, el consumo aparente de cemento durante 2010, indicativo de la actividad en el sector en el medio plazo, se situó en los 24,55 millones de toneladas, lo que representó un 15,1 por 100 menos que el año anterior[111].

Este panorama decaído de la actividad constructora tuvo también su reflejo en las cifras de ocupación, puesto que a finales de año el número de ocupados en el sector había disminuido en un 12,5 por 100 con respecto al año anterior. Al igual que desde el inicio de la crisis, este descenso de la ocupación en el sector se situaba muy por encima de la caída media en el conjunto de la economía (–1,3 por 100) aunque, al menos, la cifra representó una moderación destacable con respecto a la caída media trimestral del 24,6 experimentada en 2009[112]. Asimismo, la crisis del sector se ha expresado con toda su crudeza en la destrucción de empresas promotoras, constructoras e inmobiliarias. Desde el estallido de la crisis inmobiliaria, ha desaparecido cerca del 80 por 100 de las empresas del sector y estas, en 2010, todavía protagonizaban una de cada tres bajas de actividad en España. La dimensión de la crisis sobre la demografía empresarial se hace aún mayor al tener en cuenta, además, el efecto de arrastre del sector de la construcción sobre otras ramas económicas[113].

Este contexto del sector, en el que el descenso acumulado de la inversión residencial respecto a su nivel máximo alcanzó el 51,8 por 100 a finales de 2010, contrasta radicalmente con las características de la fase expansiva de la construcción en España. En su momento más álgido, en 2006, el sector de la construcción llegó a representar el 12,1 por 100 del PIB, el mayor registro de toda la Unión Europea, que se situaba de media en el 6,2 por 100 (UE-27)[114]. Esta fase alcista del ciclo derivó en la formación de una burbuja inmobiliaria favorecida por los bajos tipos de interés, las facilidades de acceso al crédito por la aplicación de criterios laxos de gestión del riesgo, la alta rentabilidad de los negocios en el sector y, sobre todo, las expectativas de un crecimiento persistente de los precios que continuase alimentando al sector, puesto que entre 1997 y 2006, el crecimiento de los precios alcanzó el 142,3 por 100 en términos reales.

El ajuste drástico del mercado provocó que, a causa del tradicional desajuste en el sector entre oferta y demanda, aumentara el *stock* de viviendas construida sin vender. Las estadísticas al respecto deben ser tomadas con precaución, aunque las estimaciones acerca del *stock* de viviendas pendientes de venta se sitúan en torno al millón, lo que representaría cerca del 4,0 por 100 del parque total de viviendas[115]. En cualquier

111. Según datos de *Oficemen*.

112. Cabe mencionar, sin embargo, que el perfil trimestral de la caída de la ocupación no fue monótono. Así, en términos inteanuales, en el primer trimestre la ocupación disminuyó un –15,9 por 100 con respecto a 2009, en el segundo trimestre, un 11,6 por 100 y la moderación se acentuó en el tercer trimestre cuando la caída fue del 9,9 por 100. Sin embargo, el registro correspondiente al cuarto trimestre (–12,8 por 100) representó un significativo repunte al romper con la tendencia a lo largo del año.

113. Axesor, *La verdadera dimensión de la crisis del macrosector de la construcción*, págs. 24 y ss.

114. *Eurostat*. En registros parecidos se movían países como Irlanda (10,6 por 100 en 2006) o, fuera de la Unión Europea, Islandia (11,0 por 100).

115. Banco de España, *La situación actual del ajuste de la inversión residencial en España*.

caso, parece que el *stock* ya habría alcanzado su máximo. Las estimaciones muestran un proceso continuado de acumulación de *stock* desde 2005 (214 mil viviendas quedaron sin vender en ese año), aunque el proceso se concentró en 2007 y 2008 (196 y 253 mil viviendas, respectivamente). A partir de entonces, se moderó el flujo de nuevas viviendas acumuladas, hasta llegar a estancarse a mediados de 2010[116]. De este modo, las bajísimas cifras de nuevas viviendas iniciadas en 2010 (91.662, un 17,3 por 100 inferior a 2009), frenan la acumulación de viviendas sin vender y aproximan la absorción del *stock*[117]. Así, tras el ligero repunte registrado en el segundo trimestre del año, la segunda mitad del año prosiguió con la reducción hacia mínimos históricos de la vivienda libre iniciada.

La magnitud del *stock* es una variable clave a la hora de vislumbrar el inicio de la recuperación, aunque en este caso no sería recomendable realizar previsiones de carácter general, puesto que el mercado residencial está notablemente segmentado y tiene un componente regional significativo. De hecho, buena parte del parque de viviendas que permanece sin vender se concentra, en términos relativos, en algunas zonas de litoral en las que el peso del mercado de segunda residencia es elevado. Ello es coherente con lo acontecido durante la etapa expansiva, en la que aumentó considerablemente aquel segmento residencial gracias a la prosperidad de la economía española y el aumento de la renta disponible (segundas residencias), así como por el aumento de la demanda por parte de extranjeros, muy enfocada a las zonas costeras[118].

En cualquier caso, la magnitud del *stock* acumulado en la actualidad hace prever que continuará la bajada de precios de las viviendas. Por un lado, ello creará tensiones en cuanto se actualice el valor de los activos inmobiliarios en las empresas del sector, así como bancos y cajas, y, por otro lado, retrae las compraventas en expectativa de mayores descensos de precios.

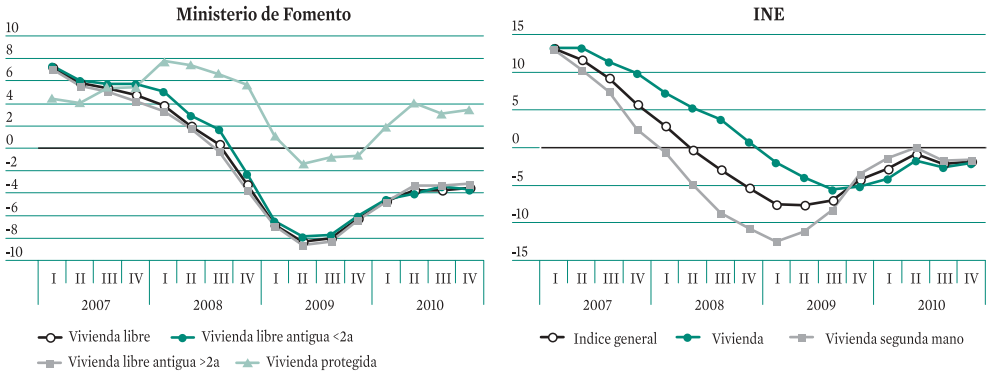
Por el momento, la recuperación del número de transacciones realizadas tardará todavía en alcanzar las cotas de la fase expansiva del ciclo, ya que el total de 441.368 operaciones cerradas en 2010 representan un 53,8 por 100 menos que las registradas en el pico de 2006. Sin embargo, en 2010 sí se produjo un incremento con respecto al año anterior, al aumentar las compraventas un 6,8 por 100 con respecto a 2009. Destaca en particular el aumento en el mercado de segunda mano, con un 12,4 por 100 más de operaciones que en el año anterior. Con todo, el perfil trimestral de 2010 es irregular y, en el último cuarto del año, se produjo una recaída en las compraventas. En este sentido, 2011 será clave a la hora de dilucidar si la recuperación del negocio en el sector sigue en marcha o si, en cambio, el balance positivo de 2010 estuvo esencialmente relacionado con las medidas extraordinarias que examinaremos más adelante.

116. Caixa de Catalunya, *Informe sobre el sector inmobiliario residencial en España*, noviembre 2010.

117. Nótese que, en el momento de mayor auge del ciclo, se inició la construcción en 2006 de 865.561 viviendas.

118. Banco de España, *La situación..., op. cit*.

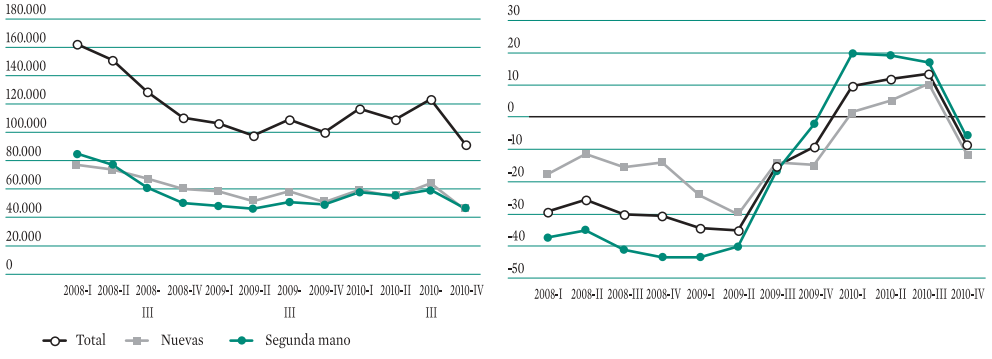
GRÁFICO I-10. PRECIO DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA, 2007-2010
(Tasas de variación interanual)



Fuente: Ministerio de Fomento, INE.

El panorama de crisis en el sector se vio amortiguado en 2010 por algunas medidas que, a pesar de su objetivo recaudatorio y su carácter temporal, ayudaron a estabilizar las compraventas de viviendas. Así, se preveía que la anunciada elevación del tipo impositivo del IVA en el mes de julio de 2010 conllevase, de forma asociada, la aceleración de la compra de viviendas. El efecto fue el esperado, aunque ese incremento se refleja en el gráfico I-11 con un trimestre de retraso, dado el tiempo que media entre la compraventa y la escritura de la vivienda, siendo esta última la fuente utilizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Sin embargo, el carácter coyuntural del efecto se reflejaría en que, desde el mes de septiembre, las compraventas registraron descensos cada mes, en términos interanuales.

GRÁFICO I-11. COMPRAVENTAS DE VIVIENDAS, 2008-2010
(Valores absolutos y tasas de crecimiento interanual)



Fuente: INE.

Asimismo, se esperaba un efecto similar por la eliminación de la parte estatal en la deducción del IRPF por compra de vivienda para contribuyentes con rentas superiores a los 24.107 euros anuales, prevista desde el 1 de enero de 2011. Sin embargo, en este caso, los efectos no han sido significativos a la luz de la debilidad de las transacciones en el último trimestre de 2010 y los primeros meses de 2011. Este comportamiento sería imputable, tanto al agotamiento de las posibilidades de compraventa en un contexto de recesión y elevada desocupación, como a las expectativas de continuidad en las caídas de precios de las viviendas. Además, el efecto de la retirada de la deducción fue en buena parte neutralizado por el anuncio de algunas comunidades autónomas de mantener la parte autonómica de la deducción a los contribuyentes independientemente de su nivel de renta. El recuadro I-3 resume los distintos regímenes que conviven en relación a este particular en las diferentes autonomías. Estos factores, en definitiva, han atenuado el repunte de compraventas esperado por el fin de las medidas fiscales extraordinarias vigentes hasta entonces.

RECUADRO I-3. DEDUCCIONES FISCALES POR COMPRA DE VIVIENDA HABITUAL EN LAS DISTINTAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comunidades* con deducciones, todas las rentas

País Vasco: sin modificaciones. Todos los nuevos compradores desgravarán al 18 por 100 (hasta un máximo de 12.000 euros anuales, y con desgravación acumulada máxima de 36.000 euros). El tipo aumenta hasta el 23 por 100 si el comprador es menor de 35 años o titular de familia numerosa.

Navarra: sin cambios. Deducción del 15 por 100 anual aplicado sobre un máximo de 120.000 euros en declaraciones individuales y 240.000 euros en conjuntas. Las familias con dos hijos deducirán el 18 por 100 y las numerosas, el 30 por 100. En caso de vivienda protegida o de precio limitado, los contribuyentes podrán beneficiarse de un 5 por 100 extra en la deducción.

Comunidad Valenciana: desgravación del 10,8 por 100 durante los dos años posteriores a la compra (15,8 por 100 si menos de 35 años y sus ingresos no doblan el IPREM). El resto, al 9,15 por 100

Comunidad de Madrid: desgravación de hasta el 4,95 por 100 para todos los ingresos en hipotecas con base imponible máxima de hasta 9.040 euros durante toda la vida del préstamo.

Comunidades que mantienen deducciones, pero con límites de rentas

Canarias: al margen de la deducción estatal, en 2009 se aprobó una deducción extra por la compra de casas en rentas de hasta 60.000 euros. Si la renta es inferior a 12.000 euros, la desgravación es del 1,75 por 100; entre 12.000 y 30.000 euros, 1,55 por 100; entre 30.000 y 60.000 euros, 1,15 por 100.

Castilla-La Mancha: para 2010 y 2011, se estableció un 1 por 100 adicional a la desgravación estatal del 15 por 100 sobre las rentas hasta 50.000 euros.

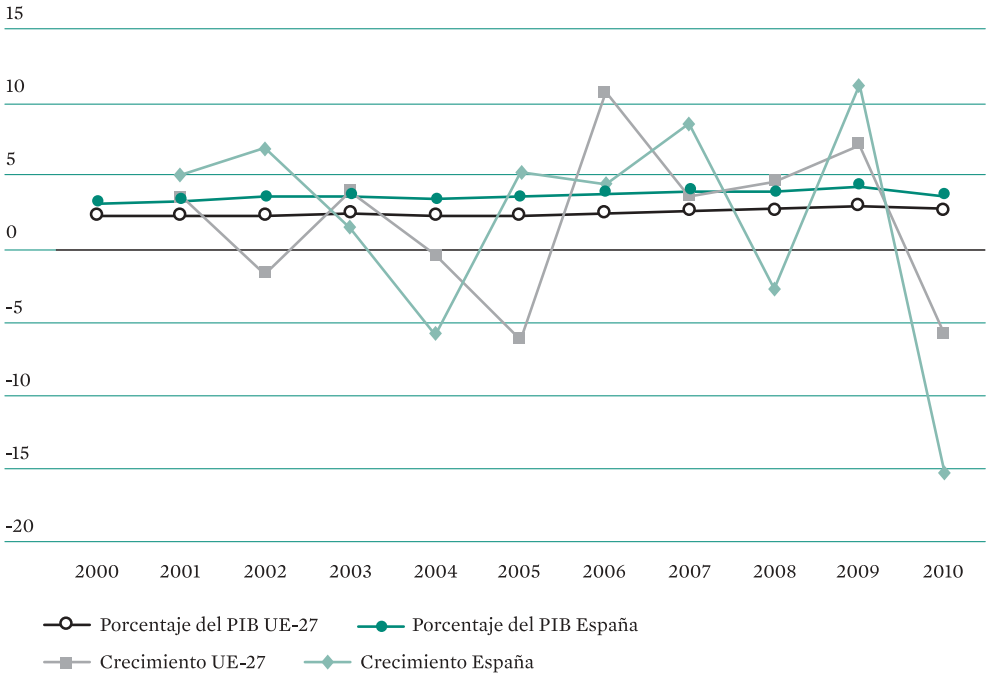
Comunidades que limitan las deducciones hasta los 24.107 euros

Andalucía, Aragón, Asturias, Islas Baleares, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Murcia y La Rioja.

* Nótese que en las comunidades de régimen foral las deducciones, sensiblemente más elevadas, incluyen tanto la parte estatal como la autonómica.

Fuente: UGT, Secretaría Confederal de Política Social, *Situación de la vivienda en España*, Informe tercer trimestre 2010.

GRÁFICO I-12. INVERSIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA Y LA UE-27, 2000-2010
(Porcentaje del PIB y tasa de crecimiento)



Fuente: Eurostat.

A pesar de que la desaparición de la deducción fiscal para la adquisición de la primera vivienda previsiblemente iba a encarecer la compra de viviendas a partir del mes de enero de 2011, la esperada continuidad en la bajada de los precios de las viviendas desactivó el efecto de adelantamiento de las compras que la mencionada medida hubiese podido propiciar. Por otro lado, la magnitud del *stock* acumulado también ejerce la correspondiente presión a la baja sobre los precios. Por ello, una de las prioridades públicas ha sido la puesta en marcha de políticas destinadas a la absorción de ese *stock*. A este efecto, se presta atención al mercado internacional, para el que se prevé el refuerzo de la seguridad jurídica de sus transacciones, salvaguardando a los compradores en caso de iniciarse expedientes por ilegalidad de la licencia.

Asimismo, el Ministerio de Fomento prevé la elaboración, junto a representantes del sector financiero e inmobiliario, de estrategias para la composición de paquetes de vivienda y suelo ofertables en el mercado nacional e internacional, dando salida a la acumulación de esos activos. Por otro lado, también se contempla un papel más dinámico de la Sociedad Pública de Alquiler, mediante la cual el alquiler o la opción a compra podría representar una alternativa para la absorción del *stock*. Para ello se prevé, en concreto, la firma de un convenio marco con la Confederación Española de Cajas de Ahorros.

La contracción en el sector residencial se repitió en las infraestructuras y obras públicas, para las que 2010 supuso un importante de punto de inflexión. Hasta entonces,

la obra pública había tratado de compensar la desaceleración del sector residencial y, antes aun, este subsector había ofrecido un dinamismo notable, puesto que la inversión en obra pública por parte de las administraciones españolas superó significativamente la del resto de la Unión Europea.

El déficit de las Administraciones públicas y los consiguientes esfuerzos de consolidación fiscal han roto con esta tendencia. De esta forma, los Presupuestos Generales de 2011 previeron un recorte de la inversión en infraestructuras del 40,7 por 100. El recorte se articula mediante la rescisión de contratos equivalentes al 10 por 100 de la cartera de proyectos pendientes de ejecutar por parte del Ministerio de Fomento, así como a través de la reprogramación de anualidades de un 40 por 100 de las obras, que contarán con un retraso medio de entre 1 y 4 años. Las restricciones presupuestarias fueron anunciadas en dos fases. En enero ya se produjo un primer recorte, de 1.760 millones de euros, que afectó tanto a la inversión directa del ministerio como a las aportaciones patrimoniales de las empresas dependientes. Posteriormente, se sumó un segundo recorte, de 1.700 millones, en el mes de mayo. En total, se prevén recortes en la inversión de infraestructuras por valor de 6.400 millones de euros durante los próximos dos años.

Estos ajustes han generado preocupación en el sector, puesto que comprometen una importante vía de negocio en un sector duramente afectado por la demanda privada. Además, existe inquietud acerca de los efectos del recorte sobre la viabilidad a corto plazo de los proyectos programados con carácter inmediato o, incluso, los que ya están en ejecución. Más allá de estas incertidumbres, el contexto de contención en la inversión pública limita el potencial de desarrollo económico presente y futuro del país, puesto que la dotación de infraestructuras contiene efectos derivados significativos sobre los distintos sectores productivos o la integración del territorio.

En este contexto restrictivo, el Ministerio ha decidido priorizar los proyectos relacionados con la potenciación del transporte ferroviario, así como apostar por el mantenimiento y conservación del *stock* de infraestructuras por encima de la obra nueva. Asimismo, se prevé incidir en la eficiencia de la planificación y ejecución de las obras. Para ello, se hará hincapié en los análisis de previsión de la demanda para valorar la viabilidad económica de las obras en proyecto, así como en el estudio de las necesidades de mantenimiento.

Por otro lado, el Plan Extraordinario de Infraestructuras y Transporte (PEI), en principio no afectado por los recortes, constituye una opción disponible a la hora de derivar parte de la actividad afectada por el ajuste de Fomento. Las licitaciones previstas en el PEI se iniciaron en la segunda mitad de 2010 y se prevé que, en dos años, alcancen la dotación total del Plan, de 17.000 millones de euros. Por finalidades, se contempla que el 70 por 100 de las inversiones del PEI se destinen a la mejora de las redes ferroviarias, tanto las de altas prestaciones como las de cercanías, mientras que el resto queda previsto para la mejora de infraestructuras viarias. El modelo concesional del PEI prevé un impacto presupuestario retrasado, puesto que hasta 2014 no se empezarán a realizar los

pagos a las empresas constructoras; los pagos se extenderán durante 25 años, en las inversiones de ferrocarril, y de 30 años en las de carreteras.

Ante este panorama generalizado de atonía de la demanda tanto pública como privada en el sector de la construcción, una de las alternativas que permanecen disponibles para las empresas es, al menos en el corto plazo, la rehabilitación. En efecto, era uno de los segmentos de negocio que habían incrementado su actividad en 2010 y de hecho, con el objeto de incidir en este tipo de actividad, se sitúa la proyectada Ley de Calidad y sostenibilidad del medio urbano, presentada en febrero de 2011. La norma perseguiría facilitar las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana mediante el establecimiento de una regulación básica sobre la calidad de las edificaciones y la promoción de la financiación para esas actuaciones.

3.3.4. Servicios

El VAB del sector de servicios registró en 2010 una tasa de crecimiento positivo, del 0,4 por 100, suavizando de esta forma el contexto económico recesivo general de la economía española (cuadro I-13). El perfil trimestral del sector replicó al del PIB agregado, puesto que la tasa negativa del primer trimestre (–0,6 por 100) fue recuperándose a lo largo del año hasta alcanzar en el cuarto trimestre un aumento interanual del 1,1 por 100. Al igual que en 2009, la rama de servicios de no mercado creció más que los servicios de mercado hasta doblar el registro anual (0,8 y 0,4 por 100, respectivamente). Sin embargo, el avance progresivo de las tasas de crecimiento a lo largo de 2010 fue responsabilidad de la rama de mercado. En este subsector se registró un incremento del VAB constante y notable a lo largo del ejercicio, mientras que los servicos de no mercado mantuvieron un perfil mucho más estable.

CUADRO I-19. ÍNDICE DE CIFRA DE NEGOCIOS POR SECTORES, 2009-2010
(Tasas de variación interanual)

	2009-I	2009-II	2009-III	2009-IV	Media	2010-I	2010-II	2010-III	2010-IV	Media
Índice general	–18,3	–16,9	–13,3	–5,3	–13,4	0,2	4,2	–0,7	–0,4	0,9
1. Comercio	–21,0	–19,5	–14,7	–4,8	–15,0	2,1	6,4	0,0	0,1	2,2
2. Otros servicios	–12,6	–11,9	–10,4	–6,2	–10,3	–3,5	0,1	–1,9	–1,6	–1,7
2.1. Transporte y almacenamiento	–17,0	–15,4	–13,5	–6,5	–13,1	–0,3	4,4	3,0	3,9	2,9
2.2. Hostelería	–9,5	–10,8	–8,5	–5,5	–8,6	–3,3	–0,9	–1,0	–1,9	–1,7
2.3. Información y comunicaciones	–5,9	–7,5	–6,4	–4,6	–6,1	–5,5	–3,7	–4,3	–5,5	–4,7
2.4. Actividades profesionales, científicas y técnicas	–16,1	–15,0	–12,3	–9,1	–13,1	–6,2	2,3	–3,7	–3,5	–2,9
2.5. Actividades administrativas y serv. auxiliares	–10,9	–10,2	–10,2	–5,1	–9,1	–3,0	–2,7	–4,9	–1,7	–3,1

Fuente: INE.

CUADRO I-20. ÍNDICE DE CIFRA DE NEGOCIOS POR SECTORES Y ACTIVIDADES, 2008-2010
(Tasas de variación interanual)

	2008	2009	2010
Índice general	**–3,3**	**–13,7**	**0,9**
1. Comercio	**–4,4**	**–15,4**	**2,2**
Venta y reparación de vehículos y motocicletas	–21,7	–21,2	0,2
Venta de vehículos, motocicletas y repuestos	–23,7	–23,1	0,3
Mantenimiento y reparación de vehículos	–4,7	–8,2	–0,5
Comercio al por mayor	–1,8	–18,7	3,4
Intermediarios del comercio	–7,1	–14,6	–4,6
Materias primas agrarias y de animales vivos	–3,8	–17,0	1,9
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	–0,2	–9,1	3,8
Artículos de uso doméstico	–2,2	–7,6	1,9
Equipos para las tecnologías de la información	–10,6	–12,7	–3,2
Otra maquinaria, equipos y suministros	–11,1	–26,3	–3,0
Combustibles, metales y otros	2,2	–32,0	8,5
Comercio al por mayor no especializado	13,5	–16,5	–4,4
Comercio al por menor	–1,5	–7,2	0,7
2. Otros servicios	**–1,2**	**–10,3**	**–1,7**
2.1. Transporte y almacenamiento	**–0,8**	**–13,3**	**2,9**
Transporte terrestre	–2,6	–15,0	0,4
Transporte por ferrocarril	17,3	–2,0	1,2
Transporte por taxi	0,6	–7,3	2,8
Otro transporte terrestre de pasajeros	4,0	–6,3	1,5
Transporte por carretera y servicios de mudanza	–4,8	–17,8	0,0
Transporte marítimo	6,5	–8,8	4,9
Transporte aéreo	0,1	–18,7	5,9
Almacenamiento y actividades anexas al transporte	–0,3	–10,0	5,7
Actividades postales y de correos	6,8	–9,2	–1,1
2.2. Hostelería	**–2,0**	**–8,8**	**–1,7**
Servicios de alojamiento	0,1	–11,9	2,7
Servicios de comidas y bebidas	–2,9	–7,5	–3,5
2.3. Información y comunicaciones	**1,1**	**–6,1**	**–4,7**
Edición	–4,4	–10,4	–7,1
Actividades cinematográficas y edición musical	1,7	–8,8	–12,2
Programación y emisión de radio y televisión	–7,2	–15,3	–5,5
Telecomunicaciones	0,1	–3,7	–5,0
Programación y consultoría informática	9,4	–4,7	–1,1
Servicios de información	3,0	–2,9	–2,8
2.4. Servicios a empresas	**–4,2**	**–13,0**	**–2,9**
Asesoría jurídica y económica	–6,3	–8,1	–1,6
Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería	–2,9	–14,1	–9,9
Publicidad y estudios de mercado	–2,5	–18,0	3,9
Otras actividades profesionales	–8,3	–13,4	–1,6
2.5. Actividades administrativas y servicios auxiliares	**–0,2**	**–9,2**	**–3,1**
Actividades relacionadas con el empleo	–12,4	–29,0	14,6
Agencias de viaje y operadores turísticos	0,3	–10,5	–0,9
Actividades de seguridad e investigación	1,7	–4,2	–3,4
Actividades de limpieza	7,1	–6,5	2,6
Actividades administrativas de oficina	–0,6	–4,2	–12,9

Fuente: INE.

Por su parte, la ocupación del sector experimentó un ligero retroceso con respecto a 2009, del 0,27 por 100, aunque la caída fue más moderada que en aquel año, cuando el número de ocupados retrocedió un 2,5 por 100.

En la desagregación de los servicios por sectores y actividades, el índice de cifra de negocios experimentó un incremento medio del 0,9 por 100 durante 2010, lo cual supuso un importante avance con respecto a la caída del 13,7 en 2009[119]. Dentro del moderado incremento global, uno de los grupos más dinámicos fue el de comercio, que aumentó un 2,2 por 100 con respecto al año anterior. Sin embargo, este progreso fue causado por el incremento del comercio al por mayor, que creció mucho más que el comercio al detalle (3,4 y 0,7 por 100, respectivamente). También destaca la estabilización de la partida de transporte y almacenamiento, que significativamente logró una tasa de variación positiva (2,9 por 100) después del enorme descenso de 2009 (–13,3 por 100).

En cambio, la hostelería se vio arrastrada por la debilidad del consumo privado y continuó con su retroceso respecto a 2009, y la caída fue todavía más profunda en las partidas de servicios a empresas e información y comunicación que, a pesar de contener su retroceso en relación a 2009, continuaron sumidas en un contexto de crisis.

Con todo, un elemento destacable de la evolución del índice general de actividad en el sector servicios es su marcado perfil trimestral. De esta forma, en la segunda mitad del año todos los sectores de actividad frenaron su crecimiento o, al menos, detuvieron su recuperación (cuadro I-19). En algunos casos, los registros llegaron a empeorar netamente, siendo la única excepción la rama de transporte y almacenamiento. Este cambio de tendencia coincide, entre otros factores, con la retirada de los estímulos fiscales y ayudas que persistían en algunas ramas, con el impacto del plan de ajuste de finales de primavera o, por último, con el incremento de los tipos impositivos del IVA, que contuvieron el consumo.

Entre los avances normativos con impacto sobre la actividad del sector, cabe destacar que en 2010 se anunció el impulso final a la Ley de Servicios profesionales, a desarrollar durante 2011. La reforma se plantea como un estímulo a la competitividad, productividad y movilidad de los servicios profesionales, generadores de alto valor añadido y que, gracias a los desarrollos tecnológicos recientes y las TIC en particular, han encontrado oportunidades de mercado en nichos hasta ahora inexistentes. Además, estas actividades ocupan a cerca de un tercio de los titulados universitarios

119. En este punto cabe notar la diferencia entre los registros del valor añadido bruto, recogido en la Contabilidad Nacional, y la cifra de negocios que ofrecen los Indicadores de Actividad del Sector Servicios (IASS). Aunque ambas fuentes son facilitadas por el INE, los dos índices miden variables distintas. Por un lado, el VAB es la diferencia entre el valor de ingresos de explotación y consumos; representa pues el valor nuevo creado en el proceso productivo. La cifra de negocios, en cambio, se refiere a los importes de la venta de los productos y de la prestación de servicios correspondientes a las actividades ordinarias de las empresas, una vez deducidas las bonificaciones y demás reducciones sobre las ventas, así como el IVA y otros impuestos directamente relacionados con la mencionada cifra de negocios.

españoles. Dentro de los servicios profesionales, destacaron por su volumen los servicios a empresas, que acogen a un conjunto de actividades diversas pero de gran importancia en entornos económicos fuertemente terciarizados como en el caso español (servicios legales y de consultoría, publicidad, innovación, ingeniería, etc.)[120].

La competitividad de esta rama de servicios debe plantearse, además, desde una vertiente tanto nacional como internacional. En relación a esto último, es importante recordar el fuerte crecimiento de las exportaciones españolas de servicios no turísticos, que han aumentado su cuota internacional en cerca de un 40 por 100 en la última década. En esta cifra, además, no se incluyen los servicios a filiales que, dada la elevada internacionalización de las empresas españolas, son cada vez más relevantes.

Algunas de las profesiones que desempeñan estos servicios están sometidas a regulaciones o barreras de entrada que, en algunos casos, generan ciertas distorsiones que impiden el completo desarrollo de su potencial de mercado. De este modo, la futura Ley se propone limitar las reservas de actividad que todavía persisten a la hora de ejercer determinadas profesiones y que en ocasiones son desproporcionadas. Para ello, y reforzando en todo caso la protección a los consumidores y usuarios, la Ley se plantea como una profundización en la Directiva de Servicios e incide en la creación de un nuevo marco regulador, más flexible, en el que se modernice la actividad de los colegios profesionales y se tienda hacia la habilitación única para todo el territorio nacional.

Turismo

El sector turístico español experimentó una cierta mejoría en 2010 que, de forma significativa, logró romper con la tendencia descendente de los últimos años y con la enorme caída de 2009. En aquel año, la actividad turística descendió un 8,3 por 100 en términos reales según la última Cuenta Satélite del Turismo presentada por el INE. Por ello, los datos positivos alcanzados en 2010 deberían interpretarse en realidad como un efecto rebote desde los bajos niveles de años anteriores, puesto que la actividad en el sector todavía se encuentra unos diez puntos porcentuales por debajo del registro correspondiente a 2007[121].

De esta forma, España recibió 52,7 millones de visitantes en 2010, lo que supuso un aumento del 1,0 por 100 con respecto al año anterior. Además, este resultado rompía con la tendencia de los dos años anteriores, en los que se habían producido caídas en el número de turistas del 2,5 y del 8,8 por 100, respectivamente. Con este registro, España se consolidó como el cuarto destino turístico mundial por detrás de Francia,

120. Precisamente, la ingeniería constituye uno de los puntos clave de la reforma prevista, ya que en la actualidad se ve afectada por una elevada fragmentación entre las distintas especialidades, superior en todo caso a la existente en el resto de la Unión Europea. Ello agrava la escasez de profesionales del sector y, además, genera conflictos entre las distintas ramas de colegios profesionales.

121. Exceltur, *Perspectivas turísticas. Balance empresarial del año 2010 y perspectivas para 2011*, núm. 35, enero 2011.

que recibió un 2,8 por 100 de visitantes más que en 2009, Estados Unidos (8,7 por 100) y China, que experimentó un notable ascenso, del 9,4 por 100, aupándose hasta la tercera posición en el liderazgo turístico mundial. Como se ve, el vigor de la recuperación española es más débil, en términos relativos, que en el resto de potencias turísticas.

El gasto realizado por los turistas en España ascendió a 48,9 mil millones de euros, lo que representó un aumento del 2,2 por 100 con respecto al año anterior y situó el gasto medio por persona en los 932 euros, un 1,2 por 100 más que en 2009. Los mercados emisores experimentaron algún cambio relevante, ya que los países que tradicionalmente aportan más turistas, Reino Unido y Alemania, perdieron peso en favor de italianos y los visitantes procedentes de los países nórdicos. Por destinos, los flujos turísticos aumentaron en Canarias y Cataluña, mientras que el volumen de visitantes retrocedió en la Comunidad de Madrid y la Comunidad Valenciana.

El crecimiento de la demanda extranjera durante 2010 se ha concentrado principalmente en los destinos urbanos, que en términos de pernoctaciones hoteleras ha aumentado un 17,9 por 100 y superó de este modo el incremento experimentado en las zonas vacacionales, cuyo aumento fue del 6,0 por 100. Esta evolución revelaría un cierto desplazamiento de la demanda turística hacia las ciudades y destinos de interior, en los que priman los atractivos culturales, naturales o de ocio, frente a la oferta característica del litoral. Más allá de las tendencias de largo plazo relacionadas con la evolución de la oferta turística y los gustos de la demanda, estos cambios también se encuentran inducidos por el aumento de las conexiones aéreas con algunas ciudades españolas por parte de las compañías aéreas de bajo coste, lo cual tuvo efectos claros en el pasado año sobre algunos mercados emisores como el italiano, el francés o el holandés[122].

Sin embargo, prosiguió sin demasiados cambios el patrón estacional de las visitas de no residentes, puesto que el 36,7 por 100 de los turistas que visitaron España lo hicieron durante la temporada de verano, 3,5 puntos porcentuales por encima del año pasado. En cualquier caso, el turismo no residente constituyó el mayor foco de dinamismo del sector, puesto que la demanda nacional realizó 13,5 millones de viajes en 2010, un 5,5 por 100 menos que en 2009.

Un elemento destacado de la recuperación del turismo ha sido la contención de los precios y el esfuerzo del sector en recuperar el número de visitantes a costa de menores márgenes de rentabilidad. En este sentido, la tarifa hotelera media por día se mantuvo estable en 2010 (aumento del 0,05 por 100), pero las categorías superiores sí experimentaron descensos ligeros, del –1,3, –1,6 y –1,2 por 100 en los hoteles de cinco, cuatro y tres estrellas, respectivamente. Estas bajadas de las tarifas incidían en la tendencia de 2009, cuando la caída fue del 4,6 por 100, y se alejan cada vez más de la evolución general de los precios en la economía española. Con todo,

122. *Ibidem*, pág. 11.

CUADRO I-21. VIAJEROS Y PERNOCTACIONES POR TIPO DE ALOJAMIENTO EN 2010

	Establecimientos	Plazas	Viajeros	Pernoctaciones		Estancia media
	% s. total	% s. total	Var. interanual	Var. interanual	Núm. días	Var. interanual
Hoteles	9,1	54,0	6,1	5,9	3,3	–0,2
Acampamentos	0,6	23,2	–0,7	1,9	5,1	2,5
Apartamentos	82,3	18,2	7,4	1,1	7,3	–5,9
Alojamientos turismo rural	8,1	4,6	–1,9	–3,4	2,9	–1,5

Fuente: INE.

estos descensos lograron atraer un mayor número de turistas hacia los segmentos de mayor calidad, ya que en 2010 predominaron entre la demanda extranjera los alojamientos reglados y, entre estos, los de mayor categoría.

Asimismo, parte de la recuperación en el sector se derivó de la desaparición de un buen número de empresas que no resistieron el contexto de la crisis. No obstante, la incidencia fue distinta según los subsectores, aunque ha afectado con mayor intensidad a la rama de alquiler de coches o a las agencias de viajes.

Por otro lado, el sector debió hacer frente en 2010 a algunos factores adversos de importancia, como por ejemplo el parón causado por la nube de ceniza provocada por el volcán islandés Eyjafjalla en el mes de abril o, de forma más grave, el paro de los controladores aéreos españoles, que lastimó las perspectivas del sector en el último mes de 2010. Por otro lado, la industria vio coincidir la entrada en vigor de los mayores tipos del IVA con la temporada alta del sector.

En este contexto, y en línea con lo expuesto en la Memoria del CES de 2009, se ha proseguido igualmente con algunas iniciativas a favor de un modelo más sostenible de turismo. Así, el Plan Futur E fue renovado en 2010, poniendo a disposición 400 millones de euros canalizables en créditos para inversiones a favor de una mayor sostenibilidad energética y ambiental, y hacia la innovación y mejora de los productos ofrecidos por el sector[123]. En este mismo objetivo se enmarcan los distintos Proyectos Extraordinarios de recualificación de destinos maduros, firmados en 2010. Limitados hasta ahora a un número muy reducido de destinos, los Proyectos pretenden combatir la estacionalidad y conseguir el reequilibrio socio-territorial de los territorios, favoreciendo la reconversión o modernización de destinos maduros que todavía poseen proyección de negocio[124].

Asimismo, se produjeron algunas iniciativas encaminadas a suavizar el marcado perfil estacional del sector. De este modo, en el mes de junio se firmó el convenio que

123. La dotación prevista para este año se suma a los 1.500 millones que, entre el Plan Futur E y el Plan Renove Turismo, se pusieron a disposición para el sector el año pasado. Los detalles sobre ambos programas se encuentran en la Memoria del CES de 2009.

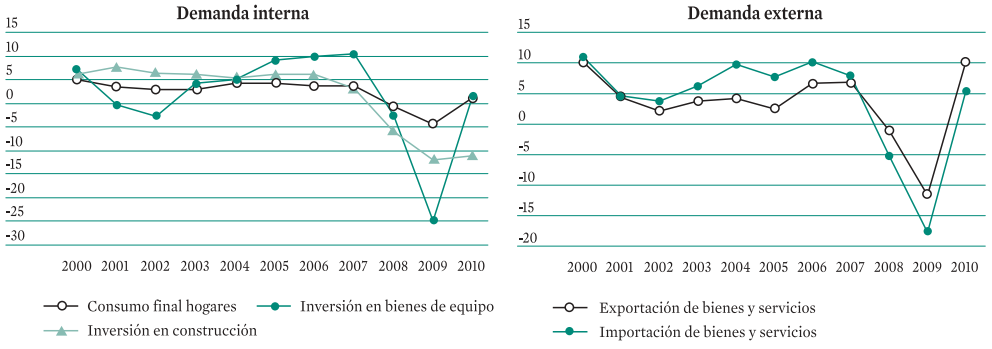
124. Por el momento, la iniciativa se ha limitado a cuatro proyectos: Playa de Palma, Costa del Sol Occidental, San Bartolomé de Tirajana y Puerto de la Cruz de Tenerife.

ponía en marcha el programa piloto Turismo Senior Europa para Canarias, activo a partir de 2011. Con el objetivo de producir la reactivación turística en temporada baja y mantener el empleo en el sector, el programa pone a disposición 15.000 plazas para turistas mayores de 55 años de la Unión Europea[125].

3.4. AGREGADOS DE LA DEMANDA

La contribución en términos reales de la demanda exterior al crecimiento del PIB fue positiva por tercer año consecutivo y se situó en 1,1 puntos porcentuales, y la necesidad de financiación exterior de la economía española se redujo y se situó en el 3,9 por 100 del PIB. La demanda interna, por su parte, detrajo 1,2 puntos porcentuales al PIB, 5,2 puntos menos que en 2009 (gráfico I-13).

GRÁFICO I-13. AGREGADOS DE LA DEMANDA, 2000-2010
(Tasas de variación interanual)



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

3.4.1. Demanda interna

A lo largo de 2010 la demanda interna continuó disminuyendo, tal y como hizo los dos años anteriores, a causa del final del ciclo expansivo de la economía española así como del impacto de la crisis económica y financiera internacional. Sin embargo a partir del tercer trimestre de 2009 se empezó a percibir cierta aminoración en dicha coyuntura negativa[126], lo que propició que la sustracción al crecimiento del PIB debida al descenso de la demanda interna pasara de 6,4 puntos en 2009, a 1,2 puntos en 2010. Confirman esta evolución los datos trimestrales de 2010, ya que mientras en el primero de los mismos el descenso de la demanda retrajo 3,0 puntos al crecimiento del PIB, en los tres

125. La iniciativa se produce en un marco de colaboración conjunta con la Unión Europea (Programa CALYPSO) y la financiación de la misma se reparte entre el Instituto de Turismo de España y el Gobierno Canario.

126. Véase Memoria CES 2009, capítulo I.3.3.1, *Demanda interna*.

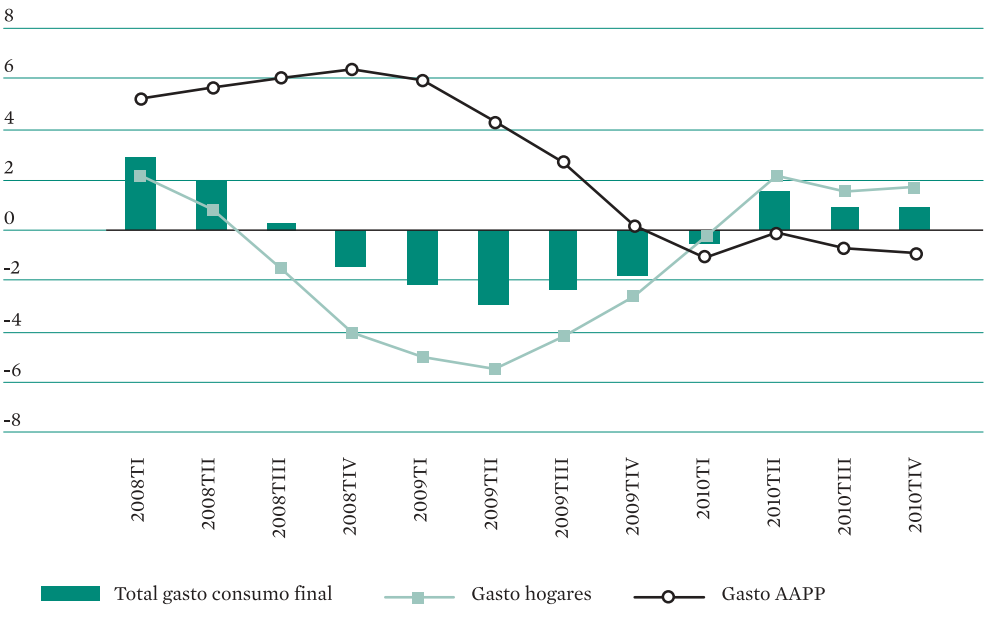
siguientes la reducción fue de 0,3, 0,7 y 0,6 puntos respectivamente. Cabe reseñar que todos los componentes de la demanda interna, a excepción del consumo final de las Administraciones públicas, contribuyeron en mayor o menor medida a esta ralentización del ritmo de deterioro, si bien destaca el comportamiento de la inversión en bienes de equipo, pues en el último año ha pasado de disminuir un 24,8 por 100, a aumentar un 1,8 por 100.

Consumo

En lo referente al gasto en consumo final, este tuvo un comportamiento positivo, al pasar de una variación anual del –2,3 por 100 en 2009, a una del 0,7 por 100 en 2010. Y es que tras seis trimestres consecutivos de descensos, en el segundo de 2010 esta variable volvió a la senda del crecimiento con una subida del 1,5 por 100 (gráfico I-14). No obstante, en el tercer y cuarto trimestre se observó cierta desaceleración en la evolución, con un ascenso del 0,9 por 100 en ambos, debida en parte al efecto del consumo anticipado derivado de la subida del IVA que entró en vigor el 1 de julio de 2010.

Entrando al detalle de este componente de la demanda, se observa como el gasto en consumo de los hogares e instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (ISFLSH) remontó parcialmente, al pasar de un retroceso del 4,2 por 100 en 2009, a

GRÁFICO I-14. GASTO EN CONSUMO FINAL, 2008-2010
(Tasas de variación interanual)



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

un incremento del 1,2 por 100 en 2010. Por el contrario, el gasto en el sector público se ha visto afectado por las políticas de austeridad llevadas a cabo en el último año, lo que le ha llevado a caer un 0,7 por 100 en 2010, contrastando con el hecho de que en los dos años anteriores había sido el componente de la demanda interna que menos había sufrido la dinámica negativa propia de la crisis.

La gran mayoría de los indicadores de consumo confirman en distinto grado la mejora de este agregado en el conjunto de 2010 con respecto al año anterior. A pesar de ello, cabe reseñar la ligera desaceleración que reflejan igualmente estos indicadores en el tercer y cuarto trimestre del año en relación a la evolución que venían experimentando desde el tercer trimestre de 2009, acorde con el comportamiento de dicho agregado.

Indicadores de consumo

En primer lugar, el indicador sintético de consumo[127] subió un 0,5 por 100 en 2010, mientras que en el año anterior había bajado un 1,7 por 100. En este caso la variación interanual de todos los trimestres ha sido positiva aunque ligeramente decreciente, situándose el dato en el primer trimestre de 2011 en el 0,4 por 100. En el caso del índice general de comercio al por menor, este cayó por tercer año consecutivo. Aun así el descenso del 1,0 por 100 en 2010, supuso 4,4 puntos porcentuales menos que el año anterior. Esta evolución fue propiciada principalmente por la variación de los dos primeros trimestres del año (0,7 y –0,2 por 100 respectivamente), ya que en los dos siguientes las cifras volvieron a empeorar (–2,5 y –1,9 por 100 respectivamente).

Por otra parte, el indicador de ventas interiores en las grandes empresas de bienes y servicios de consumo registró una subida del 0,3 por 100, cuando el año anterior había descendido un 9,2 por 100. Asimismo, su evolución anual refleja la misma tendencia que los anteriores indicadores (3,0, 4,7, –2,5 y –3,4 sucesivamente en cada uno de los trimestres), lo que hace prever que 2011 sea nuevamente un año de retrocesos. Igualmente, el Índice de Producción Industrial (IPI) de bienes de consumo filtrado aumentó un 0,8 por 100, lo que contrasta con el descenso del 8,2 por 100 que sufrió en 2009. En esta progresión ha resultado fundamental el freno en el descenso de los bienes de consumo duradero, que han visto reducido su decrecimiento en 21 puntos porcentuales, mientras que los bienes de consumo duradero tuvieron una evolución más estable. Aun así, no debe obviarse el hecho de que este indicador acumula un descenso del 11,8 por 100 desde 2007, año en el que alcanzó su máximo. Acorde con la tendencia generalizada, el IPI de bienes de consumo filtrado alcanzó en el segundo trimestre una variación interanual del 2,5 por 100, mientras que en el cuarto su crecimiento fue de tan solo el 0,1 por 100.

127. Este indicador se obtiene a partir de los siguientes indicadores parciales: ventas interiores de bienes y servicios de consumo en grandes empresas deflactadas y a población constante, índice de comercio al por menor, disponibilidades de consumo, matriculación de turismos, remuneración de asalariados real e indicador de confianza de los consumidores.

Otros indicadores relativos a los bienes de consumo son la cifra de negocios de esta industria y el índice de entrada de pedidos. Si bien en 2009 ambos índices descendieron en torno al 10 por 100, a lo largo de 2010 experimentaron una recuperación lenta pero constante, que derivó en un incremento para el conjunto del año del 0,6 por 100 en el primer caso, y del 1,2 por 100 en el segundo. La principal causa de estas evoluciones ha sido, al igual que en el IPI de bienes de consumo, la importante amortiguación en el deterioro de los datos referentes a los bienes de consumo duradero, cuyo descenso se ha visto reducido en ambos casos en más de 30 puntos porcentuales.

El indicador de matriculaciones de automóviles proporcionado por la Dirección General de Tráfico (DGT) también refleja una mejoría en 2010 con respecto al año anterior, pues ha pasado de descender un 18,1 por 100 a aumentar un 2,3 por 100. No obstante, a lo largo del último año la evolución del índice ha tenido un comportamiento dispar, debido principalmente al efecto del Plan 2000E[128], pues si bien en los dos primeros trimestres dicho índice aumentó en torno a un 40 por 100 interanual, en los dos siguientes descendió más del 25 por 100, al igual que en el primer trimestre de 2011.

Finalmente, la confianza de los hogares españoles en su condición de consumidores en base al indicador publicado por la Comisión Europea, continuó en 2010 con la mejora experimentada el año anterior, ya que pasó de un saldo neto en porcentaje de –28,2 a uno de –20,9. A pesar de esta evolución, aún se está lejos del saldo neto en porcentaje de –10,7 que marcó este indicador en 2005.

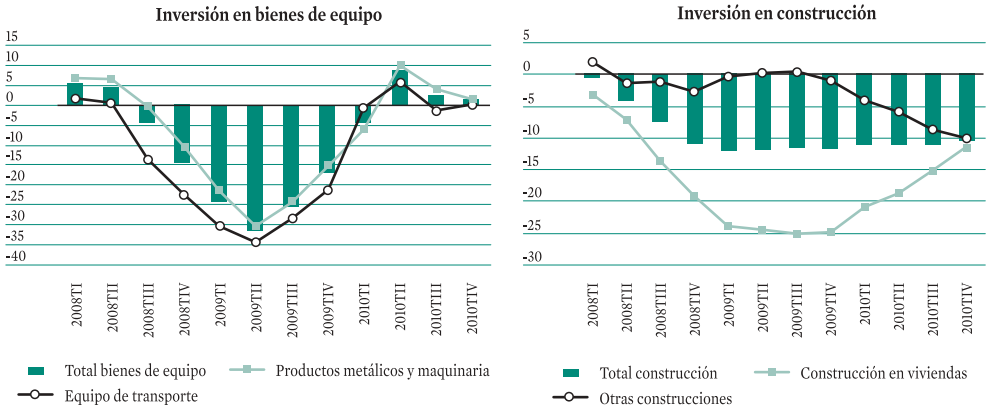
Inversión

En lo que a inversión se refiere, la formación bruta de capital fijo continuó en 2010 con la tendencia negativa iniciada a raíz de la crisis, si bien el decrecimiento se ralentizó con respecto al año anterior. Mientras que en 2009 la inversión cayó un 16,0 por 100, en 2010 el descenso se redujo en 8,4 puntos hasta alcanzar el 7,6 por 100. A pesar de esta amortiguación, cabe destacar que este componente de la demanda ha sufrido un retroceso del 26,0 por 100 desde 2007.

La clave del comportamiento de la formación bruta del capital fijo en 2010 se encuentra en la evolución experimentada por la inversión en bienes de equipo. Mientras que en 2009 esta partida se precipitó un 24,8 por 100, al siguiente año alcanzó un crecimiento del 1,8 por 100, debido en gran medida a la fortaleza mostrada en el segundo trimestre (8,7 por 100). A pesar de este incremento, cabe recordar que la caída de esta partida en los últimos tres años ha sido del 25,4 por 100. Dentro de los bienes de equipo destacaron los productos metálicos y maquinaria, con un incremento del 2,1 por 100 en 2010 gracias a la mejora de su rentabilidad y de las expectativas empresariales, impulsadas a su vez por la recuperación de la demanda, tanto interna, como

128. Este plan, que entró en vigor en mayo de 2009 y tuvo un año de duración, financiaba en 2.000 euros la compra de nuevos automóviles que cumplieran una serie de requisitos, principalmente medioambientales.

GRÁFICO I-15. INVERSIÓN EN BIENES DE EQUIPO Y EN CONSTRUCCIÓN, 2008-2010
(Tasa de variación anual)



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

sobre todo externa, mientras que los equipos de transporte aumentaron un 0,9 por 100. De la misma manera, analizando los efectos de la crisis desde su comienzo, es necesario remarcar que estas dos partidas acumulan un descenso del 21,1 y 35,3 por 100 respectivamente desde 2007.

En cuanto a las cifras relativas a la inversión en construcción, estas apenas reflejan variación alguna después de que en 2008 y 2009 sufrieran un profundo retroceso (–5,9 y –11,9 por 100 respectivamente), tras una primera mitad de década con una tasa de crecimiento media superior al 6,0 por 100 interanual. Los motivos de este drástico ajuste fueron principalmente, tal y como se exponía en la Memoria de 2009, la sobreproducción de viviendas y la sobrevaloración de sus precios durante el ciclo inmobiliario expansivo precedente, debidas a su vez a diversas causas de carácter demográfico, social y financiero tales como el aumento del número de hogares, los bajos tipos de interés o los elevados precios del alquiler.

Con un descenso del 11,1 por 100 (0,8 puntos menos que en 2009), esta partida mantuvo un comportamiento uniforme a lo largo de 2010 (gráfico I-15), y ya acumula una caída del 26,4 por 100 en los últimos tres años. Dentro de dicho agregado el apartado de viviendas descendió un 16,8 por 100, lo que sumado a las caídas de 2008 y 2009 (–10,7 y –24,5 respectivamente) implica una variación del –43,9 por 100 desde el comienzo de la crisis. Por el contrario, la partida de otras construcciones experimentó un descenso menor (–7,2 por 100), si bien el año anterior la caída había sido prácticamente nula (–0,1 por 100). Además, este comportamiento negativo fue agravándose según avanzaba el año (–4,1 por 100 en el primer trimestre, –10,1 por 100 en el cuarto). Entre otros factores, este hecho se ha debido a la menor obra pública existente con motivo de las políticas de austeridad llevadas a cabo por las distintas Administraciones.

Por último, cabe resaltar el comportamiento de la partida Otros productos, que al igual que varias de las anteriores también experimentó un ligero freno en su dinámica negativa, pues en 2010 descendió prácticamente la mitad que el año anterior (–8,2 por 100 frente a –16,2 por 100). Este cambio de ritmo se observa de manera más nítida en la variación interanual de cada uno de los trimestres (–15,9, –11,0, –3,1 y –1,4 por 100 sucesivamente), lo que hace prever un crecimiento positivo para 2011.

Indicadores de bienes de equipo

La mayoría de los indicadores relativos a los bienes de equipo reflejaron el cambio de tendencia de esta partida en 2010, el cual ya se empezó a vislumbrar a mediados de 2009. El indicador sintético de bienes de equipo[129] volvió a la senda del crecimiento, lo que no sucedía desde 2007, con un incremento del 6,9 por 100 (10,9 por 100 en el segundo trimestre), cuando el año anterior había descendido un 20,7 por 100. Si bien este indicador todavía se sitúa en el 74,5 por 100 de lo marcado en 2007, de cara a 2011 se prevé que siga en la misma línea pues en el primer trimestre del año aumentó un 7,8 por 100. Por su parte, el indicador de disponibilidades de bienes de equipo experimentó en 2010 una variación negativa del 11,0 por 100, 15,9 puntos menos que el año anterior, aunque la dinámica a lo largo del año ha sido negativa de manera creciente (–4,9 por 100 en el primer trimestre, –16,3 por 100 en el cuarto). De la misma manera, es reseñable que este indicador haya descendido un 48,5 por 100 a lo largo de los últimos tres años.

En el caso del IPI filtrado de bienes de equipo, este registró una caída del 3,3 por 100 en 2010 (31,4 por 100 desde 2007), cuando en 2009 había sido del 22,1 por 100. Aunque la evolución de este índice en el último año ha sido irregular, para los dos primeros meses de 2011 muestra un ascenso del 3,4 por 100. A su vez, el índice de cifra de negocios y el de entrada de pedidos de la industria de bienes de equipo marcaron unos incrementos del 1,9 y 3,3 por 100 respectivamente, en contraste con el año anterior, cuando ambos se desplomaron alrededor de un 20 por 100. Sin embargo, tanto uno como otro han marcado una trayectoria descendente en los sucesivos trimestres de 2010, y desde el comienzo de la crisis acumulan una caída del 23,4 y 30,3 por 100 respectivamente.

La capacidad productiva del sector industrial de bienes de equipo, con un 73,0 por 100, se ha mantenido prácticamente en el mismo nivel que el año anterior, que fue cuando se produjo un descenso de 10 puntos con respecto al nivel existente desde comienzos de la década. Asimismo, el indicador de matriculaciones de vehículos de carga proporcionado por la DGT muestra como después de dos años de importantes descensos (–43,6 y –40,0 por 100 en 2008 y 2009 respectivamente), en 2010 se puso fin

129. Este indicador se obtiene a partir del siguiente conjunto de indicadores parciales: disponibilidades de bienes de equipo, matriculación de vehículos de carga, nivel de cartera de pedidos de bienes de equipo y de ventas interiores de equipo y software en grandes empresas deflactadas y a población constante.

a esta dinámica negativa con un crecimiento del 6,4 por 100 (si bien dichas matriculaciones supusieron tan solo un 39,7 por 100 de las efectuadas en 2007). Este cambio de tendencia se sustentó básicamente en el incremento del segundo trimestre (24,2 por 100), y en ello, al igual que en los turismos, tuvo una gran influencia el Plan 2000E.

Por último, el indicador de confianza industrial ha pasado de un saldo neto en porcentaje de –30,8 a otro de –13,8 a través de una mejora progresiva durante 2010, que ha continuado en el primer trimestre de 2011 con un saldo de –8,6. A pesar de ello, parece improbable que se pueda alcanzar en el corto plazo un saldo neto en porcentaje positivo, como el 0,5 obtenido en 2007.

Después de dos años tremendamente negativos, los indicadores vinculados a la construcción se dividen entre los que tienden a mostrar un leve freno en el deterioro de este sector, y los que indican una continuidad e incluso agravamiento de la situación. En primer lugar, los afiliados al sistema de la Seguridad Social descendieron un 13,4 por 100 en 2010 (40,2 por 100 desde el comienzo de la crisis), 9,7 puntos menos que el año anterior, a lo que hay que añadir que la caída interanual se fue suavizando ligeramente trimestre tras trimestre (–16,4 por 100 en el primer trimestre de 2010, –9,6 por 100 en el primero de 2011). A su vez, el número de parados en este sector según la Encuesta de Población Activa del INE habría bajado un 24,3 por 100 en el último año, cuando en 2008 y 2009 subió un 128,3 y un 58,0 por 100 respectivamente. No obstante, cabe recordar que en esta estadística solo se reconocen como parados de un sector a aquellos que han perdido su empleo en un periodo de tiempo inferior a un año, yendo los demás a la partida de no clasificables. Así pues, dicha partida muestra en los dos últimos años incrementos del 71,7 y 48,3 por 100 respectivamente, y es ahí dónde probablemente se encuentre gran parte de la fuerza laboral de la construcción que lleva más de un año desempleada.

Indicadores de construcción

En lo que se refiere al indicador sintético de la construcción[130], este ha experimentado una variación negativa del 7,6 por 100, lo que supone 3,7 puntos menos que en 2009, si bien este índice ya es un 27,8 por 100 menor que en 2007. Otro indicador que muestra cierta desaceleración en la crisis del sector es el consumo aparente de cemento, que cayó un 15,5 por 100, 16,8 puntos menos que el año anterior (aunque dicho consumo supuso solamente un 43,6 por 100 de lo correspondiente a 2007), a lo que cabe añadir que en el primer trimestre de 2011 el descenso fue de tan solo el 2,2 por 100. Igualmente, el presupuesto de ejecución de los visados de obra nueva experimentó un retroceso del 13,7 por 100, 33,3 puntos menos que en 2009, y aunque supusieron únicamente un 23,4 por 100 de las efectuadas en 2007, en enero de 2011 ya se registró una variación positiva del 1,5 por 100. En cuanto a la constitución de

130. Este indicador se obtiene a partir del siguiente conjunto de indicadores parciales: afiliados en la construcción, IPI de la construcción, consumo de cemento, visados de obra nueva, indicador de confianza de la construcción, importe prestado en hipotecas urbanas y viviendas iniciadas periodificadas.

hipotecas para adquisición de viviendas, en 2010 cayó un 6,8 por 100 (54,8 por 100 acumulado desde 2006), 15,4 puntos menos que el año anterior, si bien en este caso el único dato positivo se dio en el primer trimestre con una variación del 5,1 por 100, ya que en el resto de trimestres la caída se fue agudizando de manera progresiva.

A su vez, el indicador de confianza de la construcción elaborado por la Comisión Europea muestra un saldo neto en porcentaje de –29,7 para 2010, mientras que el año anterior había alcanzado un saldo de –32,3, ambos muy lejanos del 21,9 marcado en 2005.

Entre los indicadores cuyas tasas de variación interanual indican un empeoramiento de la situación se halla el índice de la producción de la construcción realizado por Eurostat, que descendió en 2010 un 20,5 por 100 (9,2 puntos más que el año anterior), y que en enero de 2011 ya registraba una caída del 43,2 por 100, situando dicho índice un 59,3 por 100 por debajo de lo que marcaba en 2006. En este caso, como era de suponer a la vista de los datos relativos a la obra pública, los índices referentes a obra civil han mostrado un comportamiento más negativo que los correspondientes a edificación (–35,7 por 100 frente a –17,9 por 100). En esta misma línea, la licitación oficial sufrió un retroceso en 2010 del 37,9 por 100 (29,7 puntos más que en 2009), siendo el principal causante de esta evolución nuevamente la obra civil, con una bajada del 45,1 por 100.

3.4.2. Sector exterior

Por tercer año consecutivo el sector exterior fue el motor del crecimiento de la economía española por el lado de la demanda. En efecto, en 2010, la contribución del sector exterior al crecimiento agregado volvió a ser positiva y se cifró en 1,1 puntos porcentuales, como consecuencia de un incremento de las exportaciones de bienes y servicios en términos reales del 10,3 por 100 y de un aumento de las importaciones del 5,4 por 100. En el segundo trimestre del año se llegaron a alcanzar incrementos interanuales del 11,9 por 100 para las exportaciones y del 9,6 por 100 para las importaciones, que contrastan fuertemente con las tasas de variación negativas registradas en 2009, del –11,6 por 100 y del –17,8 por 100 de media respectivamente. Bien es cierto que, frente a lo ocurrido en los dos últimos años, este resultado se produjo en esta ocasión en un contexto de fuerte crecimiento del comercio mundial[131] y de cierta recuperación de las principales economías clientes de España.

En términos nominales de balanza de pagos, el déficit corriente se corrigió en un 18,2 por 100, lo que se explica sobre todo por la fuerte disminución del saldo negativo de la balanza de rentas y en menor medida por la reducción del déficit de transferencias, el aumento del superávit de servicios y el ligero incremento del déficit comercial. La balanza de capital, por su parte, aumentó su superávit en gran medida.

131. Véase capítulo I.1.2, *Comercio mundial,* en esta Memoria

CUADRO I-22. BALANZAS POR CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL, 2009-2010
(Millones de euros)

	2009			2010			% Var. saldo
Conceptos	Ingresos	Pagos	Saldo	Ingresos	Pagos	Saldo	2010-2009
Cuenta corriente	**307.410,1**	**365.708,8**	**–58.298,7**	**340.779,8**	**388.453,5**	**–47.673,7**	**–18,2**
Balanza comercial	160.545,7	205.656,9	–45.111,2	188.274,5	234.635,8	–46.361,3	2,8
Servicios	88.057,1	62.728,6	25.328,4	92.470,7	65.008,4	27.462,3	8,4
Turismo	38.125,0	12.086,2	26.038,7	39.595,6	12.662,9	26.932,7	3,4
Otros	49.932,1	50.642,4	–710,3	52.875,1	52.345,5	529,5	–174,5
Rentas	40.679,0	71.214,6	–30.535,6	41.520,4	62.968,3	–21.447,8	–29,8
Transferencias	18.128,3	26.108,6	–7.980,3	18.514,2	25.841,0	–7.326,8	–8,2
Cuenta de capital	**6.091,7**	**2.034,3**	**4.057,3**	**8.045,4**	**1.553,8**	**6.491,6**	**60,0**
Cuentas Corriente + capital	**313.501,8**	**367.743,1**	**–54.241,4**	**348.825,1**	**390.007,2**	**–41.182,1**	**–24,1**

Fuente: Banco de España.

Como consecuencia, el endeudamiento neto de la economía española, es decir la necesidad de financiación exterior de la economía española[132] medida por el saldo conjunto de las balanzas por cuenta corriente y de capital, se redujo en 2010 en un 24,1 por 100, pasando a representar el 3,9 por 100 del PIB, cuando en los primeros meses de 2008 llegó a alcanzar el 10,0 por 100, la cifra más elevada de los países desarrollados tras la de Grecia.

La balanza financiera, por su parte, excluidos los activos del Banco de España frente al exterior, registró importantes entradas netas de capitales, pero inferiores en un 20,6 por 100 a las del año anterior y nuevamente insuficientes para financiar el menor desequilibrio exterior. En efecto, la fuerte desaceleración de la fase expansiva de la economía española registrada a partir del segundo semestre de 2007 junto con unos costes de financiación más elevados y una menor liquidez están dando lugar a una cada vez menor necesidad de financiación exterior.

Tras dos años de fuertes correcciones del déficit comercial, en 2010 y reflejo del inicio de la recuperación o menor deterioro de la economía española se volvió a registrar un ligero incremento del mismo. En efecto, el déficit comercial tiende a aumentar más cuando se produce un mayor aumento de la actividad y se desacelera cuando la economía se ralentiza. Tradicionalmente, cuanto mayor sea la actividad económica, mayor suele ser la dependencia exterior de la economía española para satisfacer las necesidades de consumo de las economías domésticas y las demandas de bienes de inversión para sostener el dinamismo de la actividad.

Comercio de mercancías

En términos de aduanas, lo primero que hay que destacar es que los precios de los productos energéticos importados tuvieron una influencia decisiva en el deterioro nominal del saldo comercial. Un precio medio del petróleo en el año de 79,5 dólares por

132. Véase capítulo I.3.6, *Financiación de la economía*, en esta Memoria.

CUADRO I-23. COMERCIO EXTERIOR DE MERCANCÍAS, 2000-2010

(Miles de millones de euros y porcentajes)

	Importaciones		Exportaciones		2010[1] Saldo	Tasa de variación[2] 2010/2009		Tasa de cobertura X/M (%)		
Sectores	**Valor**	**% total**	**Valor**	**% total**	**Valor**	**M**	**X**	**2000**	**2005**	**2010**
Alimentos	24,8	10,4	27,9	15,0	3,1	7,6	9,2	109,9	101,7	112,4
Frutas y legumbres	3,2	1,3	11,4	6,1	8,2	8,6	5,9	404,7	336,2	355,2
Pesca	4,8	2,0	2,4	1,3	–2,4	14,8	9,9	48,3	45,1	50,4
Productos energéticos	43,9	18,4	9,4	5,1	–34,5	29,4	29,9	22,4	20,6	21,5
Materias primas	9,0	3,8	4,4	2,4	–4,6	46,5	40,9	43,6	39,3	49,1
Semimanufacturas	53,6	22,5	50,9	27,4	–2,7	12,6	23,4	79,1	78,3	94,9
Semimanufacturas no químicas	17,6	7,4	22,5	12,1	4,9	21,5	23,8	98,4	92,3	127,7
Hierro y acero	6,9	2,9	7,7	4,1	0,8	34,3	33,2	81,4	73,0	111,3
Productos químicos	36,0	15,1	28,4	15,3	–7,6	8,8	23,2	65,3	69,1	78,9
Plásticos	7,5	3,1	7,4	4,0	–0,1	14,9	30,5	80,2	77,1	98,2
Medicamentos	11,5	4,8	8,9	4,8	–2,6	–5,9	12,9	57,0	74,8	77,3
Bienes de equipo	47,5	19,9	37,4	20,1	–10,1	11,6	14,7	60,2	58,9	78,6
Maquinaria para la industria	11,7	4,9	9,7	5,2	–2,0	7,2	6,8	54,5	50,3	82,7
Equipos de oficina y telecomunicaciones	12,8	5,4	3,4	1,8	–9,4	17,7	19,1	34,6	26,9	24,8
Material de transporte	5,7	2,4	9,1	4,9	3,4	55,6	19,1	95,3	104,5	160,1
Sector automóvil	24,2	10,2	30,0	16,1	5,8	7,1	9,3	100,9	87,9	123,5
Automóviles y motos	9,8	4,1	20,2	10,9	10,4	–3,5	4,9	147,6	101,2	206,3
Componentes del automóvil	14,4	6,0	9,7	5,2	–4,7	15,7	20,0	57,7	70,5	67,3
Bienes de consumo duradero	8,0	3,4	3,6	1,9	–4,4	21,1	7,0	92,0	70,3	44,8
Electrónica de consumo	3,0	1,3	1,0	0,5	–2,0	24,4	8,1	72,1	69,9	33,7
Muebles	2,5	1,0	1,3	0,7	–1,2	20,3	0,4	153,8	69,1	53,0
Manufacturas de consumo	25,7	10,8	16,0	8,6	–9,7	13,2	7,9	80,5	61,6	62,2
Textiles	13,9	5,8	8,8	4,7	–5,1	11,5	8,7	68,9	59,0	63,2
Confección	10,6	4,5	5,8	3,1	–4,8	10,6	5,9	52,9	46,0	55,3
Calzado	2,2	0,9	2,0	1,1	0,0	20,3	4,6	279,6	118,0	88,5
Juguetes	2,0	0,8	0,7	0,4	–1,3	16,2	2,5	53,2	42,6	35,6
Total	**238,1**	**100,0**	**185,8**	**100,0**	**–50,2**	**15,5**	**16,2**	**73,3**	**66,5**	**78,0**

(1) Provisional.
(2) Las tasas de variación no coinciden con las ofrecidas por el Ministerio de Economía y Hacienda, que las calcula con datos provisionales respecto a datos provisionales del año anterior.
X = exportaciones.
M = importaciones.
Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

barril, un 29,3 por 100 más que el año anterior, y que en los primeros días del mes de abril se ha visto empujado por las tensiones geopolíticas en el Norte de África hasta rozar los 125 dólares por barril, supuso un incremento de las importaciones nominales de productos energéticos del 29,4 por 100 y en concreto de petróleo y derivados del 39,1 por 100. Así, el saldo comercial negativo de productos energéticos llegó a explicar en 2010 el 66,0 por 100 del déficit comercial total. De no haber sido por dicho incremento del déficit comercial energético, el déficit comercial total incluso se habría reducido un 8,9 por 100, y habría supuesto tan solo el 1,7 por 100 del PIB.

Pero incluyendo el comercio de productos energéticos, las exportaciones españolas de mercancías crecieron un 17,4 por 100 y las importaciones un 14,2 por 100, dando como resultado un aumento del déficit del 4,2 por 100. La tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones volvió a incrementarse por cuarto año consecutivo y se situó ya en el 78,0 por 100, la cifra más alta de los últimos doce años.

Todos los sectores registraron unos avances en sus exportaciones muy alejados de las caídas de dos dígitos registradas el año anterior. El de las semimanufacturas, el de mayor peso sobre el total de las exportaciones, fue también el que registró el mayor crecimiento nominal, un 23,4 por 100; destacando los incrementos superiores al 30,0 por 100 de las ventas de hierro y acero y de plásticos. El segundo sector en términos de proporción sobre el total, el de los bienes de equipo, registró un incremento del 14,7 por 100; con el material de transporte creciendo a tasas cercanas al 20,0 por 100. Las ventas exteriores del sector del automóvil, cuyo peso sobre el total de las exportaciones españolas mantiene una tendencia decreciente desde el año 2004, crecieron claramente por debajo de la media, pero con un comportamiento muy dispar entre las ventas de automóviles y motos que, al hilo de la finalización de los planes de reactivación del sector que habían implementado algunas economías europeas, aumentaron solo a una tasa del 4,9 por 100, y las de componentes, que crecieron un 20,0 por 100.

Al igual que en el caso de las exportaciones, las importaciones de todos los sectores registraron aumentos en 2010, debido a la recuperación, todavía ligera, del gasto en consumo final de los hogares y de la inversión en bienes de equipo. Así, cabe destacar, además del mencionado sector de productos energéticos, el aumento del 21,1 por 100 en las compras exteriores del sector de bienes de consumo duradero, en especial de la rúbrica de electrónica de consumo. Del sector del automóvil vuelve a destacar la diferencia entre el aumento de las importaciones de componentes y la incluso caída en las compras exteriores de vehículos terminados.

La situación y evolución del comercio exterior de mercancías se observa quizás mejor mediante el análisis de la tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones. Así, a grandes rasgos, destacó la recuperación de la tasa de cobertura de la casi totalidad de los grandes sectores, salvo la de bienes de consumo duradero y la de manufacturas de consumo. El sector de productos energéticos, el que presenta tradicionalmente una menor tasa de cobertura, registró sin embargo un fuerte incremento en uno de sus componentes, el de

corriente eléctrica que, aunque con un escaso peso sobre el total del sector, volvió a registrar, tal y como viene haciendo desde 2007, un saldo comercial positivo y en concreto una tasa de cobertura del 259,7 por 100. En 2010 registraron una tasa de cobertura superior al 100 por 100, además del de alimentos que lo viene haciendo desde siempre, el de semimanufacturas no químicas y el del sector del automóvil que se situó en el 123,5 por 100 y en concreto la partida de automóviles y motos en un 206,3 por 100.

En cuanto a la distribución del comercio exterior por zonas geográficas, durante 2010, las ventas a la Unión Europea, que representaron el 67,7 por 100 del total, crecieron un 15,4 por 100, mientras que las exportaciones al resto de destinos lo hicieron en mayor medida, un 21,9 por 100. De esta forma se confirma la tendencia iniciada en 2004 a verse reducido el peso de la Unión Europea en las ventas exteriores en detrimento de otras áreas extracomunitarias, al hilo del mayor crecimiento económico de estas, la depreciación experimentada por el euro en el conjunto del año y a los esfuerzos de las empresas exportadoras españolas y del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, vía implementación de los Planes Integrales de Desarrollo de Mercado con países comercialmente considerados prioritarios, para diversificar geográficamente los mercados de destino. Dado que las compras a la Unión Europea aumentaron la mitad de lo que lo hicieron las ventas, el déficit comercial con esta área se redujo considerablemente, hasta el punto de que el déficit con la zona euro fue prácticamente nulo.

De los dos países principales clientes, Francia y Alemania, las ventas al primero volvieron a crecer más que las dirigidas al segundo, representando ya las exportaciones a Francia el 18,3 por 100 del total y las dirigidas a Alemania el 10,5 por 100, cuando hasta mediados de los años noventa Alemania era el principal destino de las exportaciones españolas. Finalmente, cabe destacar los fuertes incrementos de las exportaciones dirigidas a China, del 33,3 por 100, que hicieron que supongan ya el 1,7 por 100 del total de las exportaciones cuando hace una década representaban tan solo el 0,4 por 100, y el incremento en un 32,5 por 100 de las ventas a Iberoamérica.

En cuanto a las importaciones, aumentaron mucho más, un 24,3 por 100, las procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea, que las procedentes de la Unión Europea, un 7,0 por 100, y que constituyen el 54,6 por 100 del total.

De las importaciones procedentes de la Unión Europea, destacó la caída de las compras a Alemania, un 6,6 por 100 menos, y de las procedentes de países extracomunitarios, el incremento de las compras a Iberoamérica, un 31,0 por 100, y a Asia, un 26,4 por 100.

Competitividad-precio de las exportaciones

La capacidad competitiva de la economía española en términos de precios se incrementó en 2010, lo que se tradujo en una mayor demanda externa de bienes y servicios. Así, los índices de tendencia de la competitividad (ITC)[133] indicaron una mejoría de esta frente al resto de Estados miembros de la Unión Europea

133. Un aumento o descenso de los índices señala una pérdida o ganancia de competitividad frente a los países respecto a los que se calculan.

y frente a los países de la OCDE. El ITC calculado con el índice de precios de consumo (IPC) experimentó un retroceso del 0,7 por 100 frente a la UE-27, tras haberse incrementado un 1,2 por 100 en 2009. Esta ganancia de competitividad se produjo por el descenso del 0,8 por 100 en el índice de tipo de cambio, por la depreciación del euro respecto a las monedas de los Estados miembros de la Unión Europea que no han adoptado el euro, ya que el índice de precios relativos de consumo apenas se modificó. Frente a los países de la OCDE no UE-27 la ganancia de competitividad fue aun mayor, al descender el ITC un 1,9 por 100. Por componentes, las caídas fueron mucho mayores en el índice de tipo de cambio que en el índice de precios relativos. 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, se observa una mayor ganancia de competitividad frente a las áreas analizadas, en especial con los países de la OCDE no UEM-16.

Pero, como se ha señalado siempre en anteriores Memorias del CES, los precios relativos no son el único factor que influye en la competitividad, al no contemplar otros factores igual o más importantes, como la innovación, los canales de distribución, las infraestructuras, la calidad de los productos, el *marketing* y muchos otros en los que la economía española ha progresado considerablemente desde hace años. Así, ante la fuerte ganancia de cuota de mercado mundial de los países emergentes, la cuota comercial mundial de las exportaciones españolas se redujo en una décima porcentual en 2010, menos que la pérdida de peso relativo de otras economías avanzadas[134].

La balanza de servicios registró un aumento de su tradicional superávit del 3,4 por 100, en esta ocasión con similares aumentos de la rúbrica de turismo y viajes y de la de otros servicios no turísticos que cerraron el año con saldo positivo, abandonando su tradicional déficit. Los ingresos por turismo se incrementaron un 3,9 por 100, dejando atrás las caídas de los dos años anteriores, y los pagos por turismo de los españoles en el extranjero aumentaron un 4,8 por 100. El saldo positivo del turismo consiguió cubrir el 58,0 por 100 del déficit comercial de mercancías, unas décimas más que el año anterior.

Turismo

España recibió 52,7 millones de turistas, un 1,0 por 100 más que el año anterior, tras dos años consecutivos de descensos en el número de llegadas. El gasto total realizado por estos turistas también se incrementó, en un 2,0 por 100, al igual que lo hizo el gasto medio por turista que se incrementó en un 1,1 por 100.

A pesar de estos buenos resultados turísticos en España, los datos de la Organización Mundial de Turismo (OMT) para 2010 muestran que China, con un incremento del número de turistas del 10,0 por 100, ocupó el tercer puesto, tras Francia y Estados Unidos, en detrimento de España en la clasificación mundial por número de turistas.

134. Véase cuadro I-5 en capítulo I.1.2, *Comercio mundial,* en esta Memoria.

Aunque en ingresos económicos el mercado turístico español se mantuvo en el segundo puesto del mundo tras Estados Unidos. Para 2011, las previsiones para España apuntan a una nueva recuperación del número de turistas, que se mantendrá todavía lejos de los niveles previos a la crisis, pero que se verá incrementado por factores como la continuación de la recuperación de la economía mundial y los problemas en el sector que están atravesando los países competidores del sur del mediterráneo.

Rentas, transferencias y balanza de capital

El saldo negativo de la balanza de rentas se redujo fuertemente por segundo año consecutivo, en casi un 30,0 por 100 en esta ocasión, y se convirtió en el principal responsable de la mejoría en el saldo corriente. Este resultado se produjo como consecuencia de un aumento de los ingresos por intereses y dividendos de las inversiones españolas en el exterior del 2,1 por 100 y de una caída de los pagos por rendimientos de las inversiones extranjeras en España del 11,6 por 100. Esta disminución de los pagos obedece a la reducción de la posición deudora neta de la economía española frente al resto del mundo por su menor necesidad de financiación exterior.

La balanza de transferencias corrientes también redujo su saldo negativo, en un 8,2 por 100. Los ingresos aumentaron un 2,1 por 100 y los pagos se redujeron en un 1,0 por 100. Los menores pagos obedecieron sobre todo a la caída de los de carácter público destinados a la Unión Europea y en menor medida a la ligera caída en el envío de remesas de emigrantes residentes en España, –0,3 por 100. El envío de remesas mantuvo la tendencia a la baja y se situó en el nivel más bajo desde el año 2006. Por su parte, los ingresos por envíos desde el extranjero hacia España en forma de remesas aumentaron un 6,1 por 100 y constituyen ya el 74,8 por 100 de los pagos por remesas.

La balanza de capital generó en el conjunto del año un superávit superior en un 60,0 por 100 al del año anterior. Los ingresos, que crecieron un 32,1 por 100, provinieron de las transferencias públicas procedentes de los fondos estructurales del presupuesto de la Unión Europea dirigidas a infraestructuras, desarrollo rural y medio ambiente, destacando sobre todo los recibidos del Fondo de Cohesión y del Feder. Este incremento de los ingresos cabe recordar que se enmarca dentro del habitual carácter plurianual de estos fondos cuya cuantía varía sustancialmente de un año a otro.

3.5. FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA

Las fuentes de financiación de la economía constituyen uno de los aspectos centrales del agotamiento del último patrón de crecimiento español y de la actual crisis económica. A nivel macroeconómico, existe un desequilibrio casi estructural relacionado con la fuerte dependencia de la economía española con respecto a la financiación exterior

No obstante, el mencionado desequilibrio exterior de la economía española continuó corrigiéndose por segundo año consecutivo en un escenario de escaso o nulo

crecimiento económico. Pero a pesar de la fuerte reducción de la necesidad de financiación exterior de la economía española[135] reflejada por la disminución en un 24,1 por 100 del saldo negativo de las balanzas por cuenta corriente y de capital, la economía española mostró dificultades para su financiación, no por el incremento del coste, sino por los problemas en los mercados crediticios que siguieron trasladándose en 2010 a la dificultad de obtención de créditos tanto para las economías domésticas como para las empresas.

El déficit corriente, que se compensa en parte con el superávit de la cuenta de capital, muestra la diferencia entre la inversión y el ahorro de las economías domésticas, las empresas y el sector público, y la balanza financiera refleja cómo se financió dicho déficit.

Así, la balanza financiera, excluidos los activos del Banco de España, registró entradas netas de capital inferiores en un 36,3 por 100 a las del año anterior y fueron nuevamente insuficientes para cubrir la necesidad de financiación generada por las operaciones no financieras.

La necesidad de financiación fue cubierta sobre todo por las inversiones en cartera, que generaron entradas netas, aunque inferiores en un 35,8 por 100 a las del año anterior. Las entradas de inversiones de cartera de España en el exterior, es decir desinversiones, superaron con creces las inversiones de cartera del exterior en España. Las inversiones directas, por su parte, registraron ligeras entradas netas frente a las salidas netas de un año antes. Tanto las inversiones directas extranjeras en España como las inversiones directas de España en el exterior superaron en más del doble las realizadas en 2009.

En consecuencia, las entradas netas de capitales con que se saldaron las operaciones financieras no fueron suficientes para cubrir la necesidad de financiación del país generada por las cuentas corriente y de capital, por lo que los activos netos del Banco de España frente al exterior volvieron a disminuir.

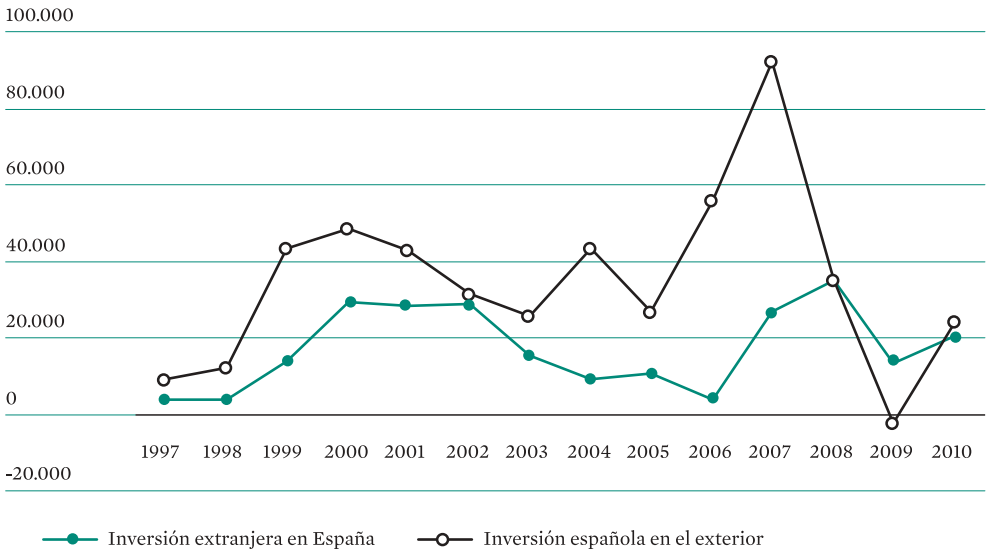
En definitiva, dada la continuación de las dificultades de acceso al capital exterior, la financiación de la diferencia entre el ahorro y la inversión en la economía española se produjo en 2010 sobre todo mediante la reducción de los activos frente al resto del mundo.

Inversiones directas de España en el exterior y extranjeras en España

La inversión extranjera directa mundial, tras dos años de fuertes caídas, se recuperó en 2010 y aumentó según cifras provisionales de la UNCTAD un 0,7 por 100, aunque mostrando una distribución geográfica fue desigual, al aumentar un 9,7 por 100 en los países en desarrollo y caer un 7,0 por 100 en los desarrollados. En este contexto, sin embargo, la inversión extranjera directa en España registró una fuerte recuperación.

135. En los dos primeros trimestres de 2008 la necesidad de financiación de la economía española alcanzó el 10,0 por 100 del PIB y desde entonces se ha reducido en 6,1 puntos porcentuales.

GRÁFICO I-16. INVERSIONES DIRECTAS NETAS EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR, 1997-2010
(Millones de euros)



Fuente: Registro de Inversiones Exteriores.

Los datos que proporciona el Registro de Inversiones Extranjeras de la Dirección General de Comercio e Inversiones, elaborados con una metodología distinta de la que utiliza el Banco de España, así lo confirman.

Desde el inicio de la crisis en 2007, y salvo en 2009, la inversión extranjera directa en España ha registrado unos volúmenes y aumentos muy considerables. Bien es cierto que en 2010 la inversión en Entidades de Tenencia de Valores Extranjeros (ETVEs), con escasa participación en la actividad y en el empleo, fue la que más creció, pero la inversión productiva, aunque cayó ligeramente, mostró signos de recuperación tras la aguda caída de 2009.

Aunque en 2010 la inversión extranjera directa se diversificó mucho, los principales sectores de destino de la inversión, a dos dígitos de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), y excluidas las ETVEs fueron los habituales: transporte y almacenamiento, actividades inmobiliarias, industria manufacturera, actividades financieras y de seguros, y suministro de energía eléctrica. Descendiendo a cuatro dígitos en la CNAE, cabe destacar las actividades anexas al transporte terrestre, el alquiler de bienes inmobiliarios por cuenta propia y, por su incremento, la producción de energía eléctrica de origen eólico.

Por origen geográfico último de la inversión, Holanda, Francia y Reino Unido copan más de la mitad de la inversión total, seguidos por Italia, Luxemburgo y Estados

CUADRO I-24. BALANZA FINANCIERA, 2009-2010
(Millones de euros)

	2009			2010		
Conceptos	Variación pasivos	Variación activos	Saldo	Variación pasivos	Variación activos	Saldo
Cuenta financiera	—	—	57.580,1	—	—	45.720,4
Excluido Banco de España	—	—	47.115,6	—	—	30.024,1
Inversiones directas	—	—	–1.102,8	—	—	573,7
De España en el exterior	—	6.227,1	–6.227,1	—	15.112,6	–15.112,6
Del exterior en España	5.124,3	—	5.124,3	15.686,2	—	15.686,2
Inversiones de cartera	—	—	44.920,8	—	—	28.847,7
De España en el exterior	—	4.579,9	–4.579,9	—	–64.125,2	64.125,2
Del exterior en España	49.500,6	—	49.500,6	–35.277,5	—	–35.277,5
Otras inversiones[1]	—	—	8.963,7	—	—	–6.624,6
De España en el exterior	—	797,0	–797,0	—	14.024,3	–14.024,3
Del exterior en España	9.760,7	—	9.760,7	7.399,8	—	7.399,8
Derivados financieros	—	—	–5.666,1	—	—	7.227,3
Banco de España[2]	—	—	10.464,5	—	—	15.696,3
Reservas	—	—	–1.563,5	—	—	–813,6
Activos BE frente al Eurosistema	—	—	6.146,1	—	—	9.787,5
Otros activos netos	—	—	5.881,8	—	—	6.722,3
Errores y omisiones	—	—	–3.338,7	—	—	–4.538,3

(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.

Unidos. En cuanto al destino de la inversión española directa en el exterior[136], Holanda ocupó el primer lugar seguido de Reino Unido y, a gran distancia, Estados Unidos. Destacó la posición de China que se situó por primera vez en la cuarta posición, siendo el país que registró el mayor incremento, debido a operaciones puntuales de adquisición de entidades financieras. Cabe destacar también la caída en la inversión dirigida a Iberoamérica y el incremento en la que tiene por destino paraísos fiscales.

Por sectores de destino de la inversión española, la habitual concentración en unos pocos sectores se agudizó. Un solo sector, las actividades financieras y de seguros, recibió la mitad de la inversión, mientras que el segundo sector en peso sobre el total, información y comunicaciones, obtuvo el 29,6 por 100.

Posición financiera del sector privado

La pasada fase expansiva de la economía española produjo algunos desequilibrios graves, entre los cuales destacó la acumulación de una creciente necesidad de financiación. Este desequilibrio fue causado por la evolución decreciente de la tasa de ahorro nacional, a todas luces insuficiente para sufragar las necesidades de inversión cada vez mayores de una economía en plena expansión.

136 Se hace referencia al país de destino inmediato de la inversión, dado que la modificación introducida en los impresos con objeto de conocer el destino final de la inversión española opera solo desde septiembre de 2010.

CUADRO I-25. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 2008-2010
(Porcentaje sobre el PIB)

Conceptos	2008	2009	2010
Ahorro nacional bruto	19,4	18,9	18,5
Formación bruta de capital (FBC)	29,1	24,4	23,0
Capac. (+)/Necesidad (–) financ.*	–9,7	–5,5	–4,5

* El saldo no incluye las transferencias netas de capital con el resto del mundo.
Fuente: MEH, *Síntesis de indicadores económicos*, Contabilidad Nacional Trimestral, Base 2000.

Con la misma intensidad, el inicio de la crisis económica provocó una corrección drástica de esos desequilibrios que alcanzaron su máximo a mediados de 2008 (cuadro I-25). Desde esa fecha, se produjo un ajuste brusco de la necesidad de financiación de la economía española que, medida como porcentaje del PIB, experimentó un descenso acumulado de 5,2 puntos hasta 2010. La variable fundamental de este proceso fue el retroceso de la inversión y, dentro de esta, de la partida de inversión en construcción residencial.

Sin embargo, la dinámica de ajuste fue distinta en los diversos sectores institucionales; particularmente, el comportamiento del sector privado no financiero y de las Administraciones públicas tuvo un signo opuesto (cuadro I-26).

En el caso del sector privado, el gran aumento de ahorro tanto en familias como empresas se explica por la precaución que el estallido de la crisis despertó entre estos agentes, cuya posición financiera se encontraba debilitada por los excesos acumulados durante la etapa expansiva antecedente. Así, los elevados niveles de endeudamiento acumulados por el retroceso del ahorro y el aumento paralelo de la inversión en capital fijo, y muy singularmente en construcción residencial, produjeron una reacción en el sentido opuesto con la crisis. De esta forma, la incertidumbre ante las perspectivas de recuperación de la economía y, en el caso de los hogares, el fuerte aumento de la desocupación o la liquidez limitada de la cartera de activos, básicamente concentrada en la inversión de tipo inmobiliario, causaron un rápido aumento del ahorro por motivo precaución.

En 2010 se asistió a la suavización de este comportamiento, de forma que el ahorro en hogares e ISFLSH[137] disminuyó casi 5 puntos porcentuales con respecto a 2009, al tiempo que la inversión continuaba con su aterrizaje ligero. Todo ello resultó en el descenso de la capacidad de financiación, que se situó en el 4,0 por 100 del PIB. Por su parte, en 2010 se produjo la estabilización del saldo de las sociedades no financieras, que prosiguieron con su proceso de desapalancamiento hasta alcanzar la posición de creditoras ante el resto de la economía. Ello fue posible gracias a un aumento sensible del ahorro que compensó el incremento ligero de la inversión.

137. Instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares.

CUADRO I-26. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LOS SECTORES INSTITUCIONALES, 2006-2010

(Porcentaje sobre el PIB)

Hogares e ISFLSH	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de ahorro	11,1	10,7	13,4	18,0	13,1
FBC	13,0	13,1	12,4	11,4	9,1
Capac. (+)/Necesidad (–) financ.	–1,9	–2,4	1,0	6,6	4,0

Instituciones financieras	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de ahorro	1,6	2,1	2,8	2,5	2,0
FBC	0,9	0,2	1,0	1,1	1,0
Capac. (+)/Necesidad (–) financ.	0,7	1,9	1,8	1,4	1,0

Sociedades no financieras	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de ahorro	6,7	5,2	6,8	9,2	12,0
FBC	16,0	16,2	14,6	11,3	11,6
Capac. (+)/Necesidad (–) financ.	–9,3	–11,0	–7,8	–2,1	0,4

Administraciones públicas	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de ahorro	6,4	6,9	1,0	–5,2	–4,3
FBC	4,4	5,0	5,2	5,9	4,9
Capac. (+)/Necesidad (–) financ.	2,0	1,9	–4,2	–11,1	–9,2

Fuente: MEH, *Síntesis de indicadores económicos, Contabilidad Nacional Trimestral, Base 2000.*

CUADRO I-27. CRÉDITO CONCEDIDO SEGÚN SU FINALIDAD, 2009-2010
(Tasas de variación interanual)

	2009					2010				
Conceptos	**I**	**II**	**III**	**IV**	**Media**	**I**	**II**	**III**	**IV**	**Media**
Total	**3,8**	**1,2**	**–0,4**	**–1,8**	**0,7**	**–1,9**	**–0,7**	**–0,5**	**0,4**	**–0,7**
Financ. actividades productivas	5,9	1,6	–0,9	–2,5	1,0	–3,3	–1,3	–0,5	–0,6	–1,4
Adquisición y rehabilitación vivienda	0,8	–0,2	–0,8	–0,7	–0,2	0,3	0,8	0,1	–0,1	0,3
Bienes de consumo duradero	–11,9	–14,1	–10,8	–9,1	–11,4	–5,6	–9,8	–19,2	–14,6	–12,3
ISFLH	–11,7	–9,6	–10,0	–9,3	–10,1	4,8	8,5	5,2	10,4	7,2
Otros	–3,0	–0,1	–1,0	0,0	–1,0	1,3	2,1	3,1	–2,0	1,1
Sin clasificar	26,3	38,7	40,2	–4,4	25,2	–12,8	–23,7	–13,1	52,3	0,7

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico.*

La dinámica descrita para el sector privado contrasta radicalmente con el balance financiero de las Administraciones públicas. En este caso, el estallido de la crisis supuso el desplome de la tasa de ahorro, lo cual condujo al cambio de signo de su saldo, convertido en necesidad de financiación a partir de 2008. Esta evolución alcanzó su punto álgido en 2009, cuando el intenso proceso de "desahorro", combinado con el ligero repunte de los usos, se tradujo en una necesidad de financiación del 11,1 por 100 del PIB. Desde esta situación, en 2010 se asistió a la contención de esta tendencia, puesto que la moderación del "desahorro", unida a la disminución de la inversión de las Administraciones públicas, hizo caer la necesidad de financiación en casi 2 puntos porcentuales.

La estabilización de la posición financiera de los distintos agentes, y de las empresas en particular, no se tradujo en una mayor afluencia del crédito concedido. De hecho, primó la desconfianza sobre las perspectivas de la recuperación económica, así como sobre el desenlace de la reforma financiera, descrita en el epígrafe I.3.2, y pendiente todavía de sus últimos compases. Como resultado, el crédito concedido prosiguió con la senda descendente de los últimos años hasta alcanzar, por primera vez desde la crisis, una tasa negativa, del –0,7 por 100 en la media anual (cuadro I-27). Dentro de la cifra agregada, destacó la caída del crédito destinado a la adquisición de bienes de consumo duradero, que retrocedió un 12,3 por 100 en 2010, y se añadía al fuerte descenso experimentado ya en 2009. Por otro lado, resultó igualmente significativa la disminución del crédito a la financiación de la actividad productiva, que cayó un 1,4 por 100.

Fruto de las dificultades, también prosiguió el incremento de la ratio de créditos dudosos sobre el total concedido (cuadro I-28), destacando especialmente la morosidad de los créditos a empresas que, significativamente, repuntó notablemente en el último trimestre del año.

La falta de crédito a las empresas constituye un freno decisivo para la recuperación económica. Esta situación constituye un problema compartido en el conjunto de la economía, puesto que todos los sectores productivos, con la única excepción de los

CUADRO I-28. CRÉDITOS DUDOSOS, 2008-2010

(Porcentaje sobre el total concedido a cada finalidad)

	2008					2009					2010				
	I	II	III	IV	Media	I	II	III	IV	Media	I	II	III	IV	Media
Total	**1,2**	**1,7**	**2,6**	**3,4**	**2,2**	**4,3**	**4,6**	**4,9**	**5,1**	**4,7**	**5,3**	**5,4**	**5,5**	**5,8**	**5,5**
Financ. actividades productivas	1,0	1,6	2,8	3,7	2,3	4,8	5,3	5,7	6,2	5,5	6,8	7,0	7,3	8,1	7,3
Adquisición y rehabilitación vivienda	0,8	1,0	1,5	1,9	1,3	2,3	2,4	2,5	2,3	2,4	2,2	2,1	2,1	2,0	2,1
Bienes de consumo duradero	3,6	4,3	4,7	5,3	4,5	7,3	7,6	7,8	7,6	7,6	7,7	7,9	7,2	6,8	7,4
ISFLH	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1,4	1,9	1,0	1,0	1,3	1,0	1,4	1,3	1,8	1,4
Otros	2,8	3,3	4,3	5,4	3,9	6,4	6,4	6,9	6,6	6,6	6,9	6,5	6,8	6,5	6,7
Sin clasificar	2,0	2,9	4,6	5,1	3,6	5,2	4,8	5,4	5,5	5,2	3,7	5,0	3,9	3,5	4,0

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico.*

CUADRO I-29. CRÉDITO CONCEDIDO A LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA, 2009-2010

(Tasas de variación interanual)

	Total	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios	Comercio y reparaciones	Hostelería	Transporte	Intermed. financiera	Servicios inmob.	Otros servicios
2009 I	5,9	–2,1	10,5	–7,0	8,2	2,5	12,5	–2,1	114,2	4,2	–3,0
2009 II	1,6	–7,8	7,1	–13,4	4,3	–4,4	7,2	–6,2	88,0	3,7	–8,8
2009 III	–0,9	–11,3	–1,6	–14,3	2,8	–7,4	7,5	–8,7	91,2	2,9	–11,3
2009 IV	–2,5	–11,9	–2,5	–14,1	0,4	–7,7	5,4	–10,6	67,5	1,6	–14,4
Media	1,0	–8,3	3,4	–12,2	3,9	–4,3	8,1	–6,9	90,2	3,1	–9,4
2010 I	–3,3	–6,9	–6,0	–11,9	–0,8	–7,4	2,8	–1,5	3,6	–0,4	–0,4
2010 II	–1,3	–1,5	–4,0	–7,9	0,6	–3,6	7,9	0,1	9,5	–0,8	0,4
2010 III	–0,5	–0,5	–0,7	–9,3	1,2	–1,5	6,0	5,1	12,9	–1,3	0,3
2010 IV	–0,6	0,0	0,1	–12,2	1,4	–1,1	6,7	10,5	16,5	–2,2	–1,1
Media	–1,4	–2,2	–2,6	–10,3	0,6	–3,4	5,9	3,6	10,6	–1,2	–0,2

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico.*

servicios, se vieron afectados por el retroceso del crédito adjudicado (cuadro I-29). Es de destacar la caída experimentada en la industria, ya que en 2010 se invirtió en sentido negativo la tendencia del año anterior.

No obstante, en el lado positivo, cabe señalar que el perfil trimestral del crédito apuntaría a que los retrocesos se concentraron en la primera mitad del año, excepción hecha del sector de la construcción. Con todo, es probable que este síntoma positivo no se traduzca en una fluidez de crédito consistente hasta que las entidades de crédito, una vez consolidada la reforma del sector, hayan saneado sus balances. Además, la oferta de crédito probablemente también dependerá de la posible aparición de nuevas tensiones en los mercados financieros. De producirse estas, el efecto probable sería un aumento del coste de la deuda española y la consiguiente dificultad de financiación del sector privado.

De esta forma, la evolución del crédito concedido a las empresas españolas empieza a divergir de la tendencia de recuperación de la financiación extrena en el resto de la Unión Europea. De acuerdo con los últimos datos facilitados por el BCE[138], el porcentaje de empresas europeas que utilizó fuentes de financiación externa aumentó en los últimos meses de 2010 y primeros compases de 2011. Por su parte, los créditos rechazados se mantuvieron estables con respecto a anteriores encuestas, en torno a un 7 por 100 para el total de empresas, y un 11 por 100 en el caso de las pymes. Más destacable es el hecho de que cerca de los dos tercios de las empresas que solicitaron créditos durante el periodo de referencia (septiembre de 2010-febrero de 2011) recibieron la cantidad solicitada en su totalidad. Sin embargo, se advierte que esta mayor disponibilidad de crédito llevó asociado un mayor coste de la financiación, ya que si bien se relajaron los requisitos de garantías, hubo en cambio un incremento de la carga de intereses y otros costes (comisiones, tasas, etc.).

La situación reportada por las empresas españolas fue más pesimista y, de hecho, España ofrecía unos de los peores resultados en el conjunto de la Unión. En este sentido, las empresas españolas se enfrentaron a una mayor tasa de rechazo en las solicitudes de crédito, del 12 por 100 en conjunto, y mayor en el caso de las pymes, del 16 por 100[139]. Asimismo, las empresas españolas se enfrentaron a márgenes de intereses superiores. Por otra parte, el porcentaje de empresas que lograron crédito en la cantidad inicialmente solicitada se situó en el 53 por 100.

Ante la debilidad de la financiación externa, una de las opciones más extendidas entre las empresas españolas fue el recurso al crédito comercial, en una dinámica compartida con otros países ante el contexto de crisis económica[140]. Sin embargo, este

138. BCE, *Survey on the access to finance of SMEs in the euro area, September 2010 to February 2011.*

139. El porcentaje de rechazo asciende al 25 por 100 en las microempresas. Los datos son peores que en la anterior encuesta del BCE, referida a marzo-septiembre de 2010. En este caso, el rechazo fue del 9 por 100; porcentaje que se elevaba al 14 por 100 en las pymes y al 17 por 100 en las microempresas.

140. Banco de España, "El crédito comercial en España: importancia relativa y evolución reciente", *Boletín Económico,* febrero 2011, pág. 75

fenómeno agudiza las diferencias entre las grandes empresas y las pymes, por su distinta posición de fortaleza ante proveedores y clientes. De este modo, las grandes empresas experimentaron incrementos mayores de los periodos medios de pago a los proveedores (aumento de casi 20 días, por tan solo 0,8 en las pymes), mientras que el tiempo medio de cobro de los clientes se incrementó en más de 13 días para las pequeñas y solo 5 en el caso de las grandes empresas[141]. Con ello, se confirmaría que las pymes han tenido mayores dificultades en trasladar a sus proveedores la ampliación del plazo de cobro de sus clientes, afectando sensiblemente a la liquidez y rentabilidad de las mismas.

Como se ha puesto de manifiesto en distintos apartados de esta Memoria, el ejercicio 2010 estuvo presidido por una permanente incertidumbre asociada a un crecimiento incipiente pero débil en las economías avanzadas pero también por las consecuencias de la propia crisis financiera y el impacto de las respuestas que se habían dado a la misma. En este escenario, el proceso de recuperación de la estabilidad financiera a escala global, que parecía más o menos controlado a principios de año, sufrió importantes retrocesos.

Los mercados financieros en 2010

Los mercados financieros no han sido ajenos a este panorama y su evolución a lo largo de este año, después del inicio de recuperación que se había producido en 2009, se ha caracterizado por numerosas tensiones, volatilidad constante y caída de las cotizaciones.

En España, tanto los mercados de valores como los de renta fija y deuda pública también reflejaron con una fuerte volatilidad y descensos de precios la combinación de debilidad económica, déficit fiscal, endeudamiento exterior e incertidumbre sobre la situación real de una parte del sistema bancario. En este contexto, se han acentuado las dificultades de acceso a la financiación bancaria, lo que ha favorecido la búsqueda de financiación en forma de capital y, en consecuencia, el papel de los mercados bursátiles[142].

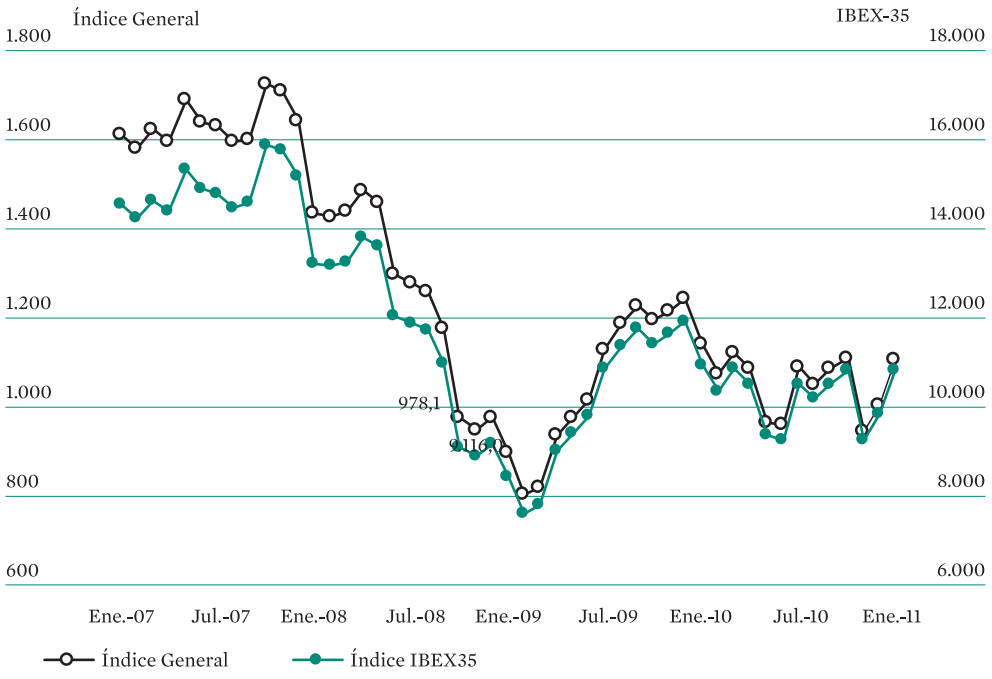
El principal indicador bursátil, el IBEX 35, que había encabezado en 2009 las ganancias de las principales bolsas mundiales, se vio penalizado en 2010 por el riesgo país y la debilidad del sector financiero europeo. Así, cayó un 17,4 por 100 en términos anuales, después de haber oscilado durante todo el ejercicio en una amplísima banda del 35 por 100 (3.314 puntos) entre su nivel máximo y mínimo, que le había convertido en el índice europeo más volátil.

Las mayores fluctuaciones en el índice se produjeron en mayo y en noviembre, coincidiendo con la mayor desconfianza hacia la evolución de las economías y las finanzas públicas a raíz de la crisis de la deuda soberana griega, primero, y posteriormente la

141. Nótese que las cifras corresponden a datos de 2009, los más recientes hasta este momento.

142. Bolsa de Madrid, *Informe de Mercados 2010*.

GRÁFICO I-17. ÍNDICES DE LA BOLSA DE MADRID, 2007-2011



Fuente: Banco de España.

deuda y el sector bancario irlandés. Como consecuencia de ello, en el año se registraron picos de volatilidad implícita cercanos al 60 por 100. Esto condujo a una evolución negativa de las cotizaciones durante la mayor parte del año, y las escasas ganancias en momentos puntuales no han servido para compensar las caídas. El IBEX 35 cerró el año en 9.859,1 puntos, mientras que el Índice General alcanzó los 1.003,7 puntos, lo que suponía una caída del 19,2 por 100 respecto a 2009.

A pesar de la tendencia generalizada de caída en los precios de gran parte de las acciones cotizadas, destacando el sector financiero-inmobiliario con una caída de casi un 32 por 100 durante 2010, no se produjo una merma en los niveles de actividad registrados. Los volúmenes de negociación de la renta variable volvieron nuevamente a superar el billón de euros (1.037.277 millones) como reflejo de que, a pesar de las tensiones, el modelo de mercado funcionaba con solvencia y la liquidez continuaba siendo uno de los puntos fuertes de los mercado de valores. De hecho, se consiguió un nuevo récord histórico de negociaciones cruzadas en acciones, por un importe de algo más de 40,5 millones de operaciones, y en el que, en un contexto de creciente fragmentación de los centros de negociación, casi el 99 por 100 de las contrataciones se realizaron en el mercado español. Asimismo, destaca el papel creciente que desempeñan los sistemas electrónicos de negociación de la Bolsa española, cuyo importe negociado creció un 15 por 100 respecto a 2009.

Por su parte, la capitalización del mercado español cerró el año en 1,07 billones de euros, un 3,2 por 100 menos que al cierre de 2009. La capitalización de las empresas españolas del sector financiero e inmobiliario, entre las que se encuentran algunas que lideran el *ranking* de capitalización de nuestra Bolsa, han sido en el conjunto del año las que han registrado un peor comportamiento, pasando de más de 203.000 millones de euros en diciembre de 2009 a 150.252 al cierre de 2010 y concentrando el 61 por 100 del importe total de valor perdido por las empresas cotizadas españolas en el año. Las compañías cotizadas españolas perdieron en 2010 un 14,8 por 100 respecto del valor de mercado que tenían en diciembre de 2009.

Durante 2010 se reactivaron las salidas a Bolsa, habiéndose incorporado nuevas empresas a distintos segmentos de la Bolsa española, bien en el mercado principal o bien en el Mercado Alternativo Bursátil (MAB) para empresas en expansión, que se ha convertido en un instrumento de financiación muy importante al facilitar el acceso de medianas y pequeñas empresas a los mercados de valores. Después de su puesta en marcha en 2009, el MAB está llamado a ser una alternativa para que empresas de menor tamaño puedan conseguir financiación, pero también liquidez para sus accionistas, una valoración permanente o reconocimiento público.

En cuanto a los resultados de las compañías, se confirmó la tendencia de recuperación del beneficio apuntada a finales de 2009 gracias, en buena medida, a la diversificación geográfica de las fuentes de ingresos de las principales compañías cotizadas. En 2010, las empresas repartieron entre sus accionistas 24.593 millones de euros brutos por distintos conceptos retributivos, especialmente dividendos. Es preciso destacar que entre los instrumentos utilizados para retribuir al accionista en este periodo ha ganado peso el uso del pago en especie, bien con acciones procedentes de la autocartera o bien emitiendo acciones nuevas a través de ampliaciones de capital.

Los mercados de renta fija, especialmente aquéllos en los que se negocia deuda pública también reflejaron con intensidad las tensiones financieras mundiales, especialmente en aquéllas negociaciones relacionadas con la deuda pública de los países con una posición fiscal más crítica y débil crecimiento económico.

A pesar de ello, la actividad en los mercados europeos de renta fija durante 2010 fue intensa, destacando el incremento de la contratación a través de la plataforma electrónica de deuda pública de Bolsas y Mercados Españoles, que alcanzó un volumen total de 236.274 millones de euros, un 72 por 100 mas que en 2009. El mercado de deuda corporativa registró emisiones por importes o volúmenes inferiores a los de ejercicios anteriores, prueba de que resultaba más difícil colocar los títulos que en años precedentes. Además, en 2010 se puso en marcha una plataforma electrónica de negociación de renta fija destinada a inversores particulares, denominada Sistema Electrónico de Negociación de Deuda, que ha supuesto un avance de cara a mejorar la liquidez y transparencia del mercado español.

3.6. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA

La ligera subida del PIB a precios nominales en 2010, del 0,8 por 100, combinada con la reducción de la ocupación, en un 1,3 por 100, produjo algunos cambios en la composición funcional de la renta. De este modo, la remuneración de los asalariados descendió un 1,5 por 100 con respecto a 2009, dando lugar al segundo año consecutivo de caída de esa magnitud, si bien a un ritmo más moderado que el año anterior (–2,7 por 100). En cambio, la partida de excedente de explotación bruto/renta mixta bruta rompió con la tendencia negativa registrada el año pasado y anotó un ligero ascenso, del 0,2 por 100[143]. Sin embargo, el elemento más destacable de la distribución funcional de la renta en 2010 fue el importante aumento, del 20,6 por 100, de los impuestos indirectos netos, con lo que se puso fin a la tendencia descendente de esa partida iniciada en 2008[144]. De hecho, el incremento de la imposición indirecta se tradujo en un peso recobrado dentro de la distribución del PIB corriente en conjunto (gráfico I-18), puesto que la participación de esa partida creció en 1,5 puntos porcentuales. Por el contrario, empeoraron su posición relativa el excedente y rentas mixtas, que perdieron 0,3 puntos porcentuales en el reparto total, así como la remuneración de asalariados, que vio disminuir su peso en 1,1 puntos.

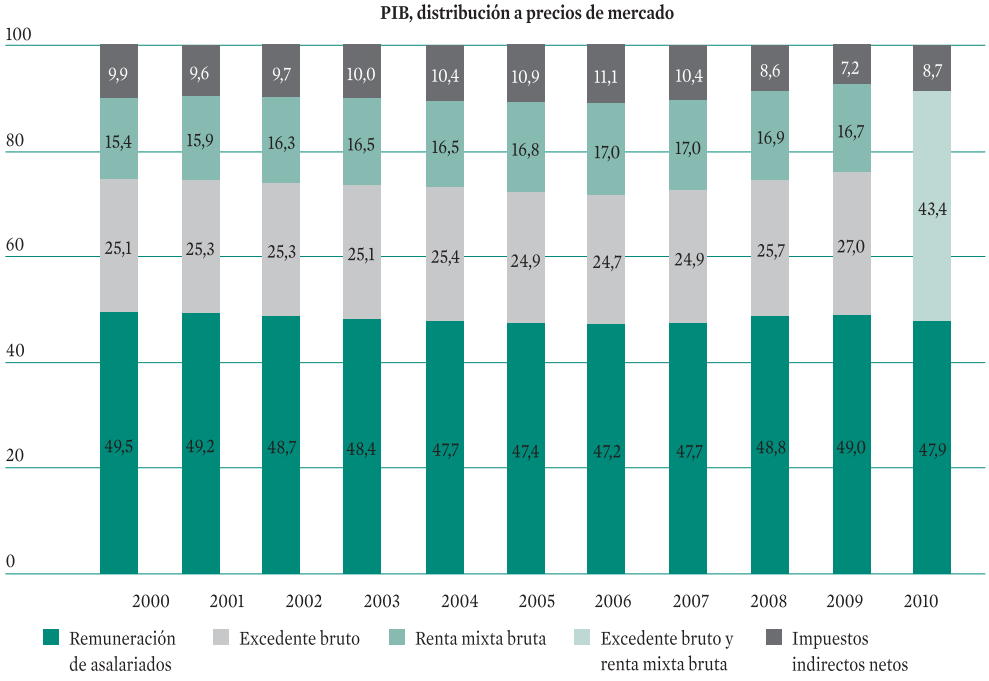
Sin embargo, el peso relativo entre estas dos últimas magnitudes, recogido en la distribución del PIB a coste de los factores, sí revela una mejora progresiva de la posición del excedente y rentas mixtas en detrimento de la remuneración de asalariados. De este modo, tras ligeras mejoras registradas en 2007 y 2008, las caídas en los dos años siguientes han vuelto a situar a la remuneración de asalariados en la tendencia a la baja seguida durante la década, que se inició en 2000 con un peso del 55,0 por 100 sobre el PIB hasta llegar al mínimo registrado en 2010, de un 52,4 por 100.

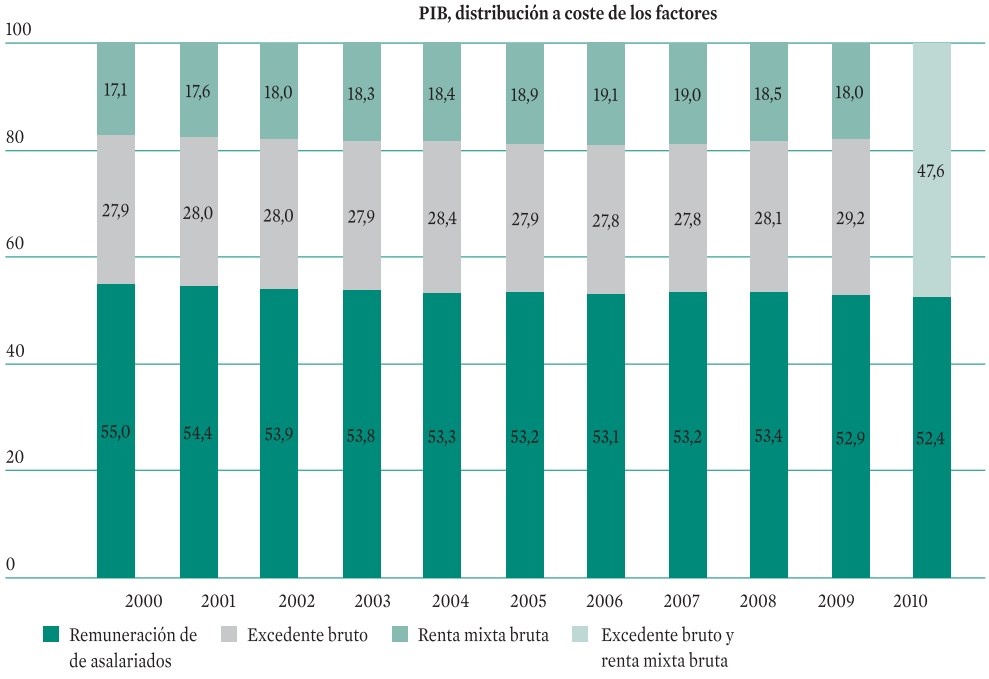
Dada la estabilidad de la tasa de asalarización de la economía española, la mayor parte de la evolución de la distribución funcional de la renta está asociada con los movimientos en el coste laboral unitario real (CLUR), que pone en relación la fracción

143. La partida de *remuneración de asalariados* comprende todos los pagos en efectivo o en especie efectuados por los empleadores a sus trabajadores y anteriores a cualquier deducción. Por lo tanto, incluye las contribuciones a la seguridad social a cargo de los empresarios, así como las contribuciones, reales o imputadas, realizadas por estos a los regímenes privados de previsión. Por su parte, el *excedente bruto* es la retribución al riesgo empresarial (ganancia o pérdida) derivada de la actividad productiva de la unidad económica. Comprende todas las rentas no salariales generadas en el proceso productivo, así como el consumo de capital fijo. Las *rentas mixtas* engloban las rentas atribuidas a los trabajadores autónomos, a los profesionales liberales y servicios personales, agricultores, comerciantes y pequeños empresarios (exentos del Impuesto de Sociedades), antes del pago de los impuestos directos y las cotizaciones sociales. Por su naturaleza híbrida, se hace difícil discriminar en ellas la parte de renta atribuible a los factores trabajo o capital.

144. Para un análisis más detallado de las causas del incremento registrado en la imposición indirecta, véase el epígrafe 3.7 de esta Memoria.

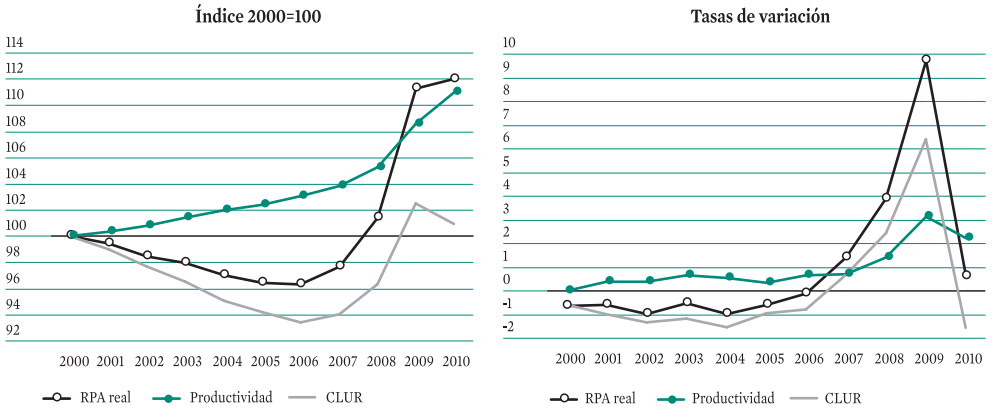
GRÁFICO I-18. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA EN ESPAÑA, 2000-2010
(Porcentaje sobre el total)





Los datos correspondientes a 2010 no ofrecen la desagregación entre excedente y rentas mixtas.
Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

GRÁFICO I-19. CLUR, PRODUCTIVIDAD Y REMUNERACIÓN POR ASALARIADO REAL EN ESPAÑA, 2000-2010



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

del producto generado por ocupado (productividad aparente) retribuida en forma de remuneración al trabajo (remuneración media por asalariado)[145].

La evolución de la CLUR en 2010 experimentó un descenso del 1,6 por 100 que contrastó vivamente con el incremento en 2009 del 6,4 por 100 (gráfico I-19 y cuadro I-30). En aquel año, aumentaron tanto el numerador como el denominador de la razón subyacente en el CLUR. Así, en 2009, el incremento de la productividad se produjo como consecuencia de la naturaleza anticíclica de esa magnitud, dado el ajuste pasivo que se produce cuando, en un contexto recesivo, la destrucción de empleo es superior a la caída del PIB[146]. Asimismo, también creció la remuneración media por asalariado, por dos

145 $$\frac{\text{Remuneración real de asalariados}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Remuneración real media por asalariados x n.º de asalariados}}{\text{Productividad por ocupado x n.º de ocupados}} = \frac{\text{Remuneración real media por asalariado}}{\text{Productividad por ocupado}} \times \frac{\text{n.º de asalariados}}{\text{n.º de ocupados}}$$

$$= \text{Coste Laboral Unitario Real x Tasa de asalarización}$$

La tasa de asalarización de la economía española en 2010 fue del 86,5 por 100, lo que supuso un aumento negligible con respecto a 2009 (86,3 por 100) y se encontraba, en todo caso, ligeramente por encima del mínimo anotado en la década (84,4 por 100 en 2001).

146. No es posible todavía contrastar estos datos con la evolución de la productividad por hora trabajada, ya que el último dato disponible corresponde a 2008. Sin embargo, la tendencia de la serie hasta ese año es parecida a la de la productividad aparente. Con todo, la comparación internacional revela que los incrementos en periodos de expansión fueron sensiblemente más débiles que en las economías más importantes de la OCDE (con la excepción de Italia).

Productividad por hora trabajada* en la OCDE, 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
España	0,1	0,7	0,6	0,9	0,7	0,8	0,8	1,7	0,8
Francia	3,6	0,9	3,1	1,2	0,5	1,5	2,7	-0,1	0,5
Alemania	2,6	1,8	1,5	1,2	0,6	1,4	2,8	0,7	-
Italia	2,5	0,8	-0,6	-1,2	1,1	0,5	0,3	0,2	-0,5
Reino Unido	3,4	1,4	2,4	2,9	2,1	0,9	2,3	1,7	1
Estados Unidos	2,7	2,4	3,1	3	2,4	1,5	0,8	1,4	1,3
OCDE	3,1	1,7	2,1	2,3	2	1,5	1,5	1,9	0,4

* Tasas de variación anual.
Fuente: OECD, *Factbook 2010, Economic, Enviroment and Social Statistics*.

CUADRO I-30. PRODUCTIVIDAD, REMUNERACIÓN POR ASALARIADO Y CLUR EN ESPAÑA, TOTAL Y POR SECTORES, 2000-2010
(Tasas de variación interanual)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total economía											
RPA nominal	2,86	3,60	3,30	3,61	3,02	3,67	4,02	4,78	6,37	4,10	0,69
RPA real	–0,62	–0,58	–0,97	–0,51	–0,97	–0,59	–0,12	1,39	3,89	9,71	0,64
Productividad	–0,02	0,41	0,39	0,66	0,56	0,36	0,67	0,72	1,41	3,12	2,25
CLUR	–0,60	–0,98	–1,35	–1,16	–1,52	–0,95	–0,79	0,67	2,44	6,40	–1,57
PIB real	5,00	3,65	2,70	3,10	3,27	3,62	4,00	3,58	0,88	–3,70	–0,15
Deflactor	3,50	4,20	4,31	4,14	4,02	4,28	4,14	3,34	2,39	0,58	0,97
Asalariados	5,59	3,49	2,75	2,84	2,85	3,61	3,66	3,17	–0,54	–6,56	–2,21
Industria											
RPA nominal	2,27	3,68	2,82	4,96	3,31	3,41	4,55	5,30	5,49	2,10	1,32
RPA real	–0,10	1,54	0,05	3,20	0,20	–0,02	0,41	1,45	0,80	10,76	4,15
Productividad	1,26	1,66	0,15	2,25	1,63	0,90	1,74	1,18	–1,28	–0,64	6,21
CLUR	–1,34	–0,12	–0,11	0,93	–1,41	–0,91	–1,30	0,26	2,11	11,48	–1,94
PIB real	4,40	3,22	–0,15	1,23	0,70	1,10	1,90	0,80	–2,70	–13,60	0,90
Deflactor	2,37	2,10	2,78	1,70	3,10	3,43	4,12	3,80	4,65	–0,14	–0,72
Asalariados	3,30	2,01	–0,38	–0,54	–0,96	0,81	–0,29	–0,92	–1,24	–13,24	–4,59
Construcción											
RPA nominal	0,92	4,36	5,22	4,42	3,97	5,96	6,40	4,15	11,08	10,05	2,12
RPA real	–7,35	–1,92	–1,56	–3,13	–4,60	–4,37	–1,24	0,83	7,91	2,28	11,18
Productividad	–4,93	–0,81	1,43	–0,90	–0,58	–1,62	–1,28	–1,61	8,56	21,37	6,96
CLUR	–2,54	–1,12	–2,95	–2,25	–4,04	–2,79	0,03	2,47	–0,60	–15,73	3,95
PIB real	5,90	8,57	6,28	4,37	5,10	5,20	4,70	2,50	–1,58	–6,23	–6,33
Deflactor	8,92	6,41	6,90	7,80	8,98	10,80	7,74	3,29	2,93	–0,87	–1,07
Asalariados	10,69	9,59	4,55	5,50	5,56	7,59	6,61	4,78	–10,29	23,96	–13,64
Servicios de mercado											
RPA nominal	3,20	3,65	2,77	2,68	1,86	2,33	2,34	3,68	4,79	3,28	1,73
RPA real	–0,29	–1,72	–2,15	–1,27	–1,26	–0,33	–1,08	0,11	0,14	1,32	2,45
Productividad	–0,63	0,19	–0,22	–0,31	0,02	0,02	–0,39	0,55	–0,04	2,08	1,77
CLUR	0,34	–1,91	–1,94	–0,96	–1,29	–0,36	–0,69	–0,43	0,19	–0,74	0,66
PIB real	5,50	3,70	3,02	2,66	3,90	4,40	4,60	4,85	1,68	–1,93	0,38
Deflactor	3,49	5,47	5,03	4,00	3,16	2,68	3,45	3,56	4,65	2,84	–0,65
Asalariados	7,43	3,40	4,45	3,44	4,01	4,68	5,51	4,86	1,75	–3,63	–1,26
Servicios de no mercado											
RPA nominal	3,96	3,80	4,15	4,35	4,72	4,97	5,34	7,12	7,29	3,85	–1,83
RPA real	0,51	0,89	0,81	0,85	0,90	1,22	1,50	2,98	3,25	–2,76	–1,56
Productividad	1,04	0,95	1,03	0,95	1,21	1,53	1,73	2,71	2,94	0,69	–0,56
CLUR	–0,52	–0,06	–0,22	–0,10	–0,31	–0,31	–0,22	0,27	0,31	–3,43	–1,00
PIB real	3,70	3,11	2,76	4,19	3,69	3,90	4,00	4,78	4,73	2,08	0,78
Deflactor	3,43	2,89	3,31	3,47	3,79	3,70	3,78	4,02	3,91	2,61	–0,67
Asalariados	2,64	2,14	1,71	3,21	2,44	2,33	2,23	2,02	1,74	1,37	1,34

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

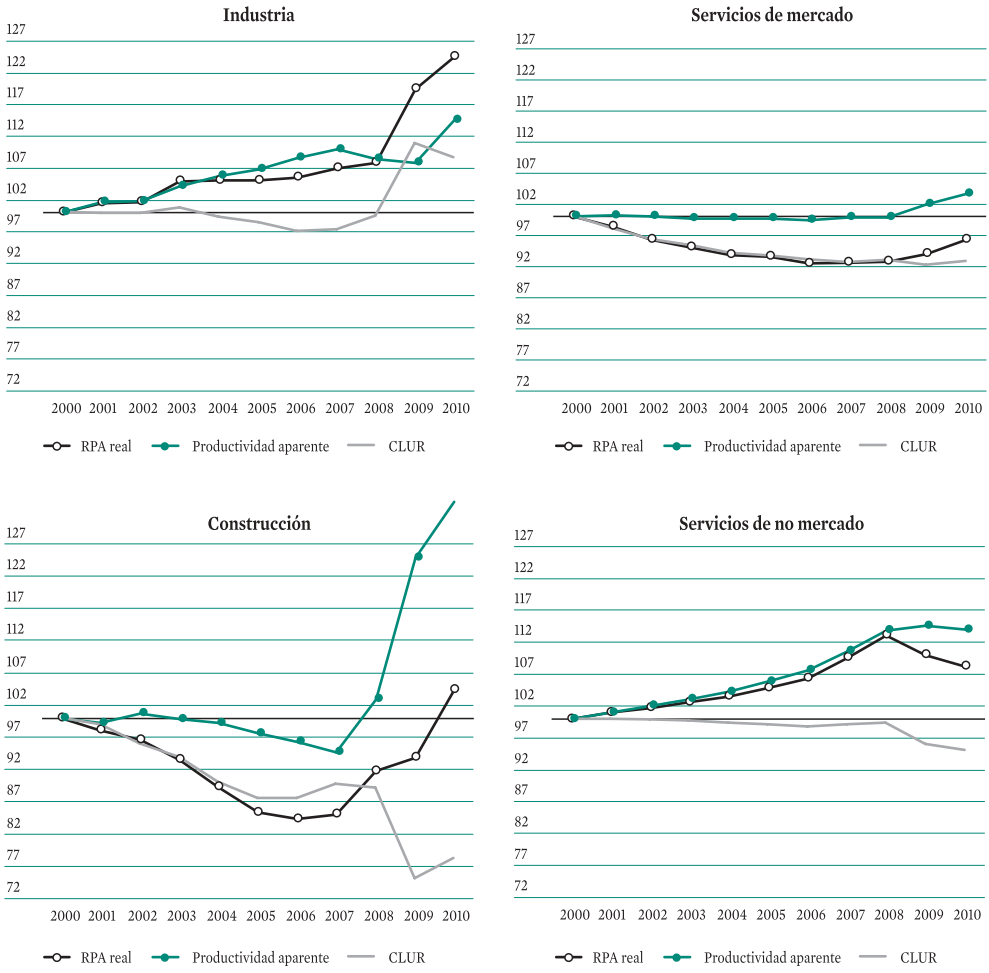
CUADRO I-31. CUENTA DE RESULTADOS DE LAS EMPRESAS DE LA CENTRAL DE BALANCES TRIMESTRAL, 2009-2010
(Tasas de variación interanual de las medias trimestrales ponderadas)

	2008	2009	2010
Cobertura de la muestra	*13,1*	*12,8*	*12,1*
Cuenta de resultados			
1. Valor de la producción	–0,1	–13,8	8,8
2. Consumos intermedios	1,5	–16,5	11,7
Compras netas	–0,4	–23,0	14,2
Otros gastos de explotación	4,9	–5,7	9,6
A. VAB al coste de los factores (1-2)	–3,0	–8,3	3,7
3. Gastos de personal	3,2	–2,0	–1,0
B. Resultado de explotación (A-3)	–7,5	–13,6	8,1
4. Ingresos financieros	9,6	–12,4	–3,4
5. Gastos financieros	17,0	–31,4	4,3
6. Amortizaciones netas y provisiones de explot.	3,9	–1,1	3,1
C. Resultado ordinario neto (B-4-5-6)	–17,0	–7,6	6,5
7. Resultado por enajenaciones y deterioro (% VAB)	–9,0	7,4	–1,6
8. Variaciones del valor razonable y otros resultados (% VAB)	–6,1	–8,3	–2,0
9. Impuestos sobre beneficios	–89,5	*	77,3
D. Resultado del ejercicio (C-7-8-9)	–50,1	53,9	4,3
Rentabilidad ordinaria del activo neto (C/Activo neto)	7,5	6,2	6,0
Rentabilidad ord. recursos propios (C/Patrimonio neto)	9,7	8,9	8,3

* Tasa no significativa o que no se puede calcular porque los valores que la forman tienen distinto signo.
Fuente: Banco de España.

motivos principalmente. De un lado, por el efecto composición derivado de la mayor destrucción de empleo temporal, que tiene unos costes laborales sensiblemente inferiores en media a los del empleo indefinido (un 31,2 por 100 inferiores según la última Encuesta de Estructura Salarial del INE, de 2008). Por otro lado, por la incidencia del coste del despido, que queda incluido en el coste laboral total por trabajador y, a causa de la destrucción de empleo, experimentó un incremento sensible en 2009 (cuadro I-31). Dado que el incremento de la remuneración media por asalariado en ese año (del 9,71 por 100) fue sensiblemente superior al aumento de la productividad (3,12 por 100), se produjo como resultado el incremento del CLUR. En cambio, en 2010, el peso relativo de estas dos magnitudes decantó el CLUR en el signo contrario, ya que si bien la remuneración real media aumentó (0,64 por 100), ese incremento fue neutralizado por el crecimiento superior de la productividad (2,25 por 100). Con todo, debe apreciarse que este resultado para el conjunto de la economía encierra comportamientos diferentes a nivel sectorial (gráfico I-20). Así, en el sector de la construcción destaca la ligera recuperación del CLUR, ya que el incremento de la remuneración por asalariado superó el aumento de la productividad aparente, invirtiendo la relación entre ambas magnitudes característica de los dos años anteriores. Sucedió lo contrario en el sector industrial, donde en 2010 se rompió con la tendencia ascendente del CLUR, una vez que el aumento de la remuneración real fue

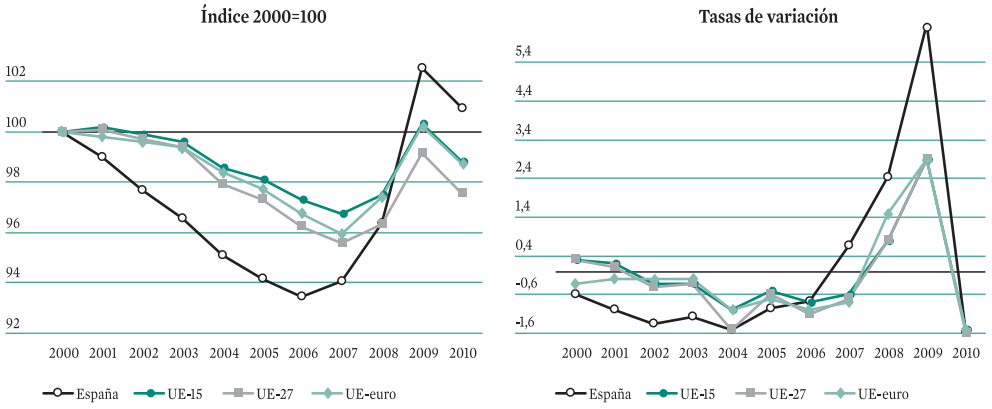
GRÁFICO I-20. PRODUCTIVIDAD, REMUNERACIÓN REAL POR ASALARIADO Y CLUR POR SECTORES, 2000-2010
(Índices, base 2000=100)



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

menos acusado que el incremento de la productividad aparente. Por otro lado, merece destacarse la distinta evolución del sector servicios, en el que menos se han sufrido las consecuencias de la crisis en forma de desocupación. De esta forma, los servicios de no mercado constituyeron el único sector productivo en el que descendió el CLUR durante la crisis. Así, en 2010 se acentuó la caída de esa magnitud, netamente a causa de la bajada de la RPA, puesto que la productividad se mantuvo estable. Por último, el caso de los servicios de mercado fue el más singular al presentar una suave, pero constante, disminución del CLUR a lo largo de la década que la coyuntura de crisis logró estabilizar. La disminución vino dada, en todo caso, por la caída de la

GRÁFICO I-21. COSTE LABORAL UNITARIO REAL EN ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA, 2000-2010



Fuente: Eurostat.

remuneración, puesto que la productividad permaneció estancada en la última década[147]. Solamente a partir de 2008 se detectaban movimientos en ambas variables, que aumentaron de forma parecida, si bien la ligera ventaja de la remuneración elevó el CLUR.

En base a los resultados obtenidos en el análisis del CLUR, se confirmaría que, en el caso español, la opción más extendida a la hora de adaptar los costes laborales a la coyuntura económica es el ajuste de plantillas, entre otros motivos, por el amplio margen de aplicación que la elevada incidencia del empleo temporal en España (una cuarta parte del total) ofrece para ello. Por lo tanto, la destrucción de empleo constituiría la alternativa más utilizada, por encima de fórmulas de flexibilidad favorecidas por la organización interna de las empresas o incentivadas por el marco institucional[148].

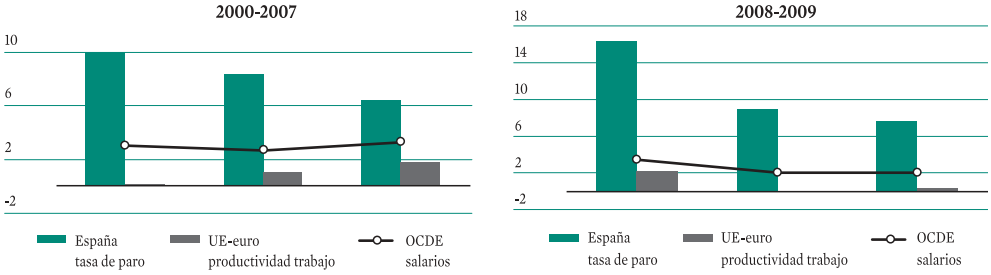
De esta forma, si bien la tendencia española del CLUR está en línea con la de la Unión Europea (gráfico I-21), los movimientos son notablemente más acusados, poniendo de relieve la elevada elasticidad del trabajo en España con respecto a los *shocks* de producción. Esta característica de la economía española queda confirmada (gráfico I-22) cuando se ve como durante el ciclo recesivo, y a pesar de una tasa de desempleo mucho mayor, tanto la productividad como los salarios han experimentado incrementos anuales medios superiores a los del resto de la zona euro o la OCDE[149].

147. Uno de los factores que influyeron decisivamente en la caída de la remuneración en los servicios de no mercado fue el recorte del 5 por 100 de la masa salarial de los empleados públicos introducido en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

148. Este fenómeno ha dado lugar al aumento del empleo indefinido que, si en 2007 suponía el 68,3 por 100 del total del empleo asalariado, en 2010 ya representaba el 75,1 por 100.

149. La OCDE sugiere una explicación en esta línea cuando afirma que *Hay una débil correlación positiva entre el incremento del paro y la subida de salarios, en contra de la relación negativa prevista por la cur-*

GRÁFICO I-22. TASA DE PARO, SALARIOS Y PRODUCTIVIDAD EN ESPAÑA. UNIÓN EUROPEA Y OCDE, 2000-2009



Tasa media de paro. En el caso de la productividad y los salarios, tasa de incremento medio. Los salarios solo incluyen el sector privado.
Fuente: OCDE.

La evolución del empleo y del coste laboral durante 2010 tuvo su reflejo en los resultados de las empresas, que experimentaron ciertas mejoras con respecto al año anterior. Según la muestra de empresas cubierta por la Central de Balances Trimestrales que ofrece el Banco de España[150], en los tres primeros trimestres de 2010 se detectó un aumento en la actividad en buena parte de ellas, con excepción de las pertenecientes al sector de información y comunicaciones. De esta forma, las empresas representadas mejoraron sus cuentas de resultados (4,2 por 100), si bien a un ritmo mucho más moderado que en 2009, cuando lograron recuperar sus resultados en un 53,9 por 100.

Esas mejoras estuvieron relacionadas con la disminución de los gastos de personal, por segundo año consecutivo, lo que resulta imputable tanto al mal comportamiento del empleo durante 2010, como a la moderación del crecimiento de las remuneraciones medias. De este modo, los ajustes de plantillas aplicados como respuesta a la crisis, han resultado en un cierto saneamiento de las cuentas y de forma generalizada en la mayoría de las empresas, si bien cabe destacar que la caída de la ocupación ha afectado más profundamente a las empresas pequeñas (–8,3 por 100 en 2009, frente al descenso del 4,4 por 100 en las grandes)[151].

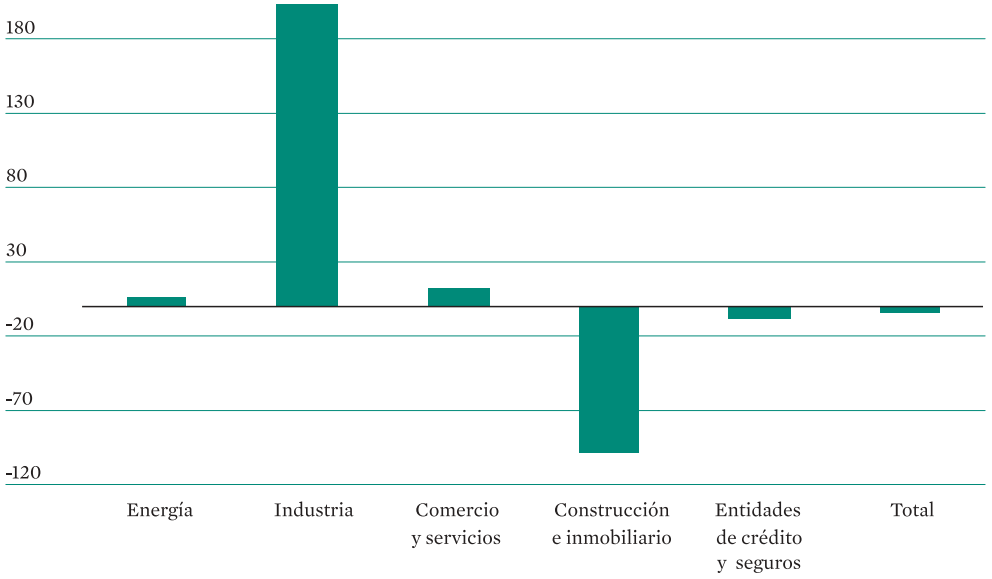
Los gastos financieros, por su parte, se mantuvieron estables y apenas variaron tras el fuerte descenso experimentado en 2009. La estabilidad de esta partida revela, de un lado, el agotamiento del margen que ofrecían los bajos tipos de interés para la caída

va de Phillips. Esto podría ser fruto de efectos de composición, según los cuales la ganancia media por hora aumentó en los países con un gran número de trabajadores jóvenes, con salarios bajos y trabajo temporal han sido despedidos; *Ibidem*, pág. 43.

150. La información a partir de la cual se elabora la CBT proviene de las más de 700 empreas que enviaron sus datos antes del 15 de marzo de 2011, lo que representaba un 12,1 por 100 sobre el total de sociedades no financeras. Cabe recordar que en la CBT se encuentran sobrerrepresentadas las grandes empresas así como algunos sectores de actividad, lo que implica un cierto sesgo en los resultados ofrecidos.

151. Banco de España, "Resultado de las empresas no financieras en 2009 y hasta el tercer trimestre de 2010", *Boletín Económico*, febrero 2011, págs. 33-34.

GRÁFICO I-23. RESULTADO CONSOLIDADO DE LAS ENTIDADES CON VALORES ADMITIDOS EN LOS MERCADOS REGULADOS ESPAÑOLES, EN EL PRIMER SEMESTRE DE 2010
(Tasas de variación interanual)



Fuente: CNMV.

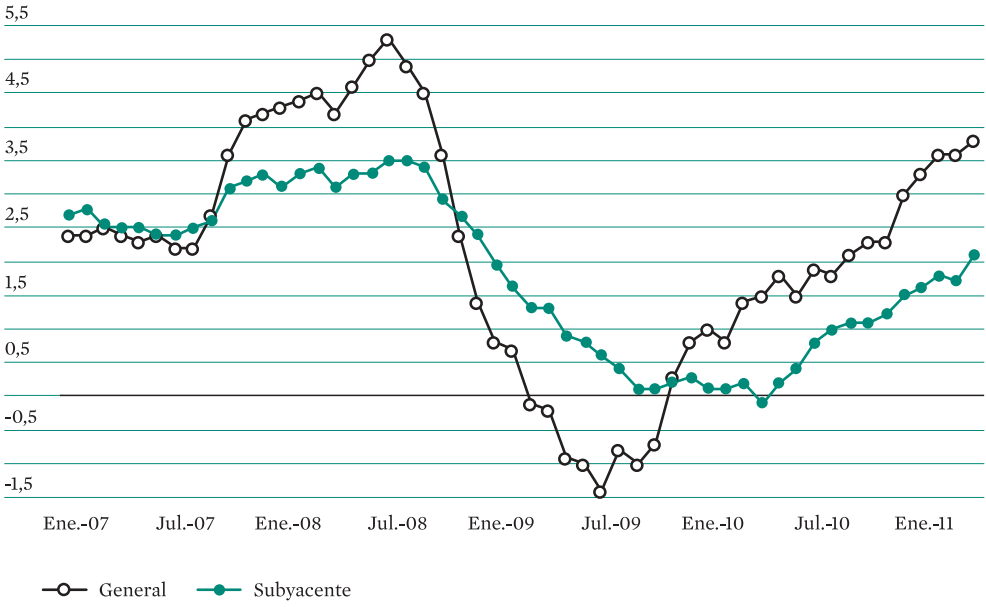
del coste financiero y, por otro, aunque de forma muy leve, el ligerísimo aumento del crédito concedido con respecto a los descensos de años anteriores. En cambio, en el lado negativo, debe señalarse la evolución negativa de los ingresos financieros de las empresas de la muestra, lo que estaría relacionado con la caída de los dividendos de las empresas filiales en el extranjero, así como con la caída de los intereses recibidos por los créditos concedidos. Con todo, existen diferencias significativas en los distintos sectores de la economía, como se desprende del análisis de los resultados de las empresas con valores admitidos en los mercados (gráfico I-23). De ahí puede extraerse que, en el primer semestre de 2010, las mejoras de las empresas industriales y, en menor medida, energéticas y de servicios no lograron compensar la fuerte caída de las empresas constructoras e inmobiliarias, así como las entidades de crédito.

3.7. INFLACIÓN Y PRECIOS

En 2010, la inflación, aproximada por la tasa de variación del IPC, volvió a una senda de variación positiva, en la línea iniciada a finales de 2009 después de haber registrado en ese año tasas de variación negativas. Esta evolución al alza se mantuvo de forma continuada a lo largo del año, e incluso se aceleró de forma brusca a finales de 2010, situando la tasa de variación interanual en

Crecimiento continuado de los precios en 2010...

GRÁFICO I-24. INFLACIÓN GENERAL Y SUBYACENTE, 2007-2011
(Tasas de variación interanual del IPC)



Fuente: INE.

diciembre en el 3,0 por 100, 2,2 puntos porcentuales más que la registrada un año antes.

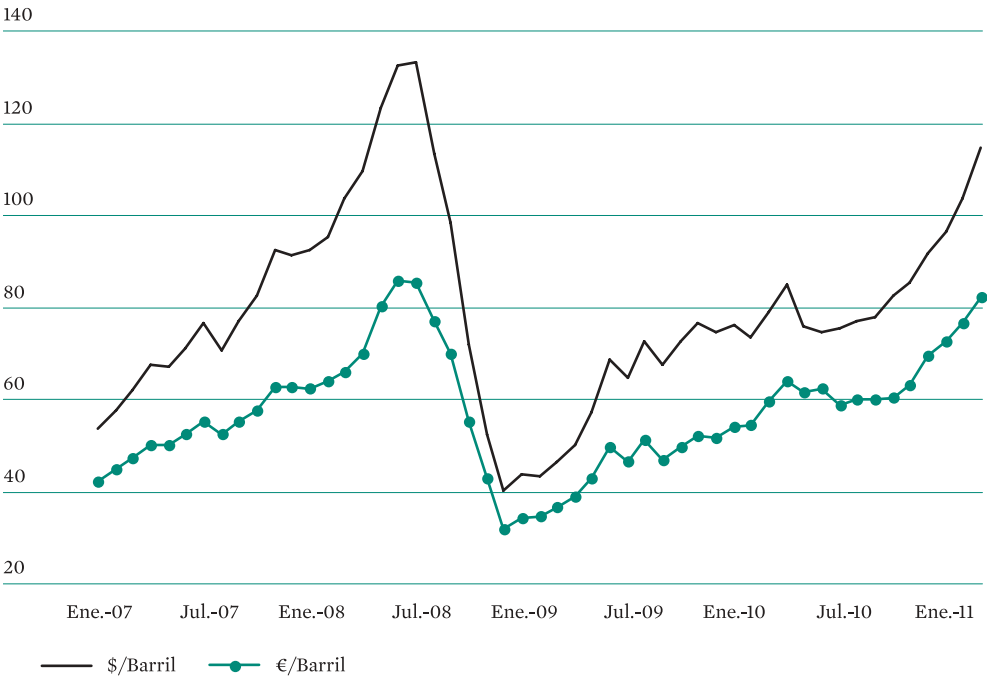
Todo ello, no obstante, en un contexto de crisis económica en el que la atonía de la demanda interna, especialmente la contracción del consumo privado, no estaba ejerciendo una presión al alza sobre los precios. De hecho, esta evolución de la inflación respondía a factores concretos, como el encarecimiento de las materias primas en los mercados internacionales, las subidas impositivas adoptadas por las Administraciones públicas o el aumento de algunos precios regulados.

Durante el primer semestre de 2010, la evolución de la inflación estuvo condicionada de forma importante por el comportamiento de los precios energéticos, que resultaron ser el factor determinante de su tasa de crecimiento en esos meses. De hecho, las tasas de crecimiento positivas de noviembre y diciembre de 2009 ya reflejaban el incremento que se estaba produciendo en los precios de la energía.

En respuesta al crecimiento de los precios de la energía...

El parón de la economía mundial a causa de la crisis había provocado que los precios del petróleo cayesen en picado hasta el mínimo de 40,3 dólares/barril a finales de 2008, para subir lentamente desde entonces en medio de una fuerte inestabilidad.

GRÁFICO I-25. PRECIOS DEL PETRÓLEO, 2007-2011



Fuente: Banco de España.

A finales de 2009, el precio casi se había duplicado, alcanzando los 74,5 dólares/barril, nivel en el que se mantuvieron durante la mayor parte de 2010. En los últimos meses del año el ritmo de crecimiento se aceleró, llegando a los 91,8 dólares/barril en diciembre, lo que suponía un 23,2 por 100 más que un año antes; e incluso desde febrero de 2011 se han superado los 100 dólares/barril. De media, el precio del barril se situó en 2010 en 79,5 dólares/barril.

Por otra parte, la evolución del tipo de cambio del euro frente al dólar aumentó aún más las consecuencias de esta perturbación sobre la economía española. La depreciación del euro frente al dólar a raíz de la crisis de la deuda soberana en algunos Estados miembros, provocó que el precio del petróleo pasase de 51,6 euros/barril en diciembre de 2009 a 69,6 euros/barril un año después, un 34,7 por 100 más, lo que supone 11,5 puntos más que el mencionado incremento registrado en dólares.

En cualquier caso, el mencionado encarecimiento del precio del petróleo llama la atención que se produzca en un contexto de crisis económica, y responde más bien a las presiones de la demanda de los países emergentes y a las limitaciones a la oferta por parte de los países productores[152].

152. Respecto a la demanda global, la Agencia Internacional de la Energía estima que esta alcanzará en 2011 los 89 millones de barriles al día, lo que supone casi 3 millones más que en 2009, destacando el

... a los cambios en los tipos del IVA y...

El incremento de los tipos del IVA derivado de los planes de consolidación fiscal adoptados por el Gobierno y que entró en vigor en julio de 2010 también tuvo su impacto sobre los precios[153]. Las estimaciones realizadas tanto por el Gobierno, el INE y el Banco de España coincidieron en señalar que los cambios impositivos supondrían un aumento de entre cinco y seis décimas en la tasa de crecimiento del IPC y que el grado de traslación a los precios de la subida impositiva, al menos inicialmente, no sería total para no desincentivar posibles compras ante la atonía del consumo, estimándose que la traslación estuvo en torno al 50 por 100. Asimismo, dado que la medida era puntual, el efecto en principio se absorbería en julio y como mucho en agosto y septiembre, pero después los precios no tendrían porque aumentar más como consecuencia de esta medida.

El análisis del nuevo indicador de inflación a impuestos constantes (IPCA-IC) que publica el INE desde junio de 2010, y que mide la evolución de los precios considerando que los impuestos que los gravan se mantienen sin cambios desde una referencia temporal concreta, permite contrastar dichas estimaciones. La evolución de este nuevo indicador refleja que el impacto de la subida del IVA en julio de 2010 supuso entre siete y ocho décimas de punto, ya que para el conjunto del impacto impositivo (incluyendo otros impuestos) la diferencia entre el IPCA y el IPCA-IC fue de 1,1 puntos. Así, la subida del IVA representó aproximadamente un tercio de la inflación a partir de julio.

Además, en diciembre de 2010, entró en vigor un aumento del impuesto sobre el tabaco, que de nuevo repercutió en los precios, alcanzando la tasa de crecimiento interanual del tabaco en dicho mes el 20,8 por 100, que se trasladó rápidamente al índice general.

... al aumento de algunos precios regulados

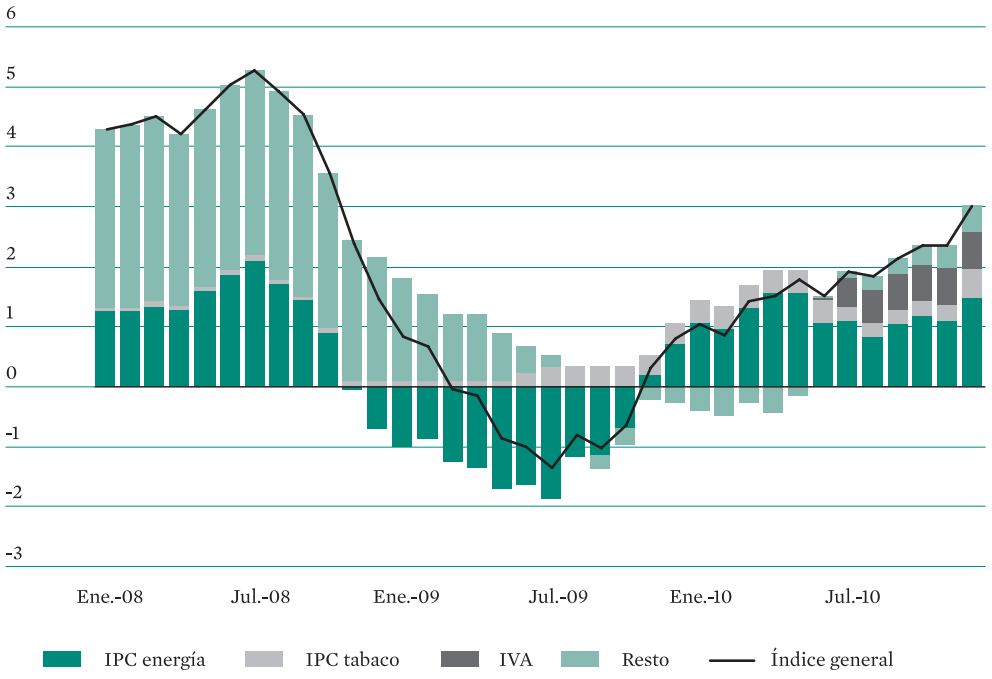
Durante 2010 también aumentaron los precios de consumo del gas natural y del butano, así como el precio minorista de la electricidad en enero y octubre de 2010[154], que junto al aumento de los precios del petróleo ha supuesto un mayor incremento del componente energético en el IPC.

fuerte aumento de la demanda de China. Respecto a las limitaciones a la oferta, parece que para los países productores el precio de referencia en principio estaría más próximo a los 100$/barril, sobre todo, respecto de los precios alcanzados en 2009, muy por debajo de lo que consideran necesario para cubrirse, en un contexto de elevada liquidez, de las pérdidas de valor del dólar en los mercados de divisas.

153. El tipo general aumentó dos puntos hasta el 18 por 100, y el reducido, 1 punto hasta el 8 por 100, manteniéndose el tipo superreducido en el 4 por 100.

154. El objetivo de estos aumentos era acercar el precio de consumo al coste de generación de la energía. En enero de 2011 entró en vigor un nuevo aumento sustancial de la tarifa eléctrica de último recurso.

GRÁFICO I-26. CONTRIBUCIONES A LA TASA INTERANUAL DEL IPC, 2008-2010



Fuente: L. J. Álvarez, S. Hurtado e I. Sánchez, "La evolución reciente de la inflación española y perspectivas a corto plazo", en *Boletín Económico*, Banco de España, enero 2011.

Con el inicio de 2011 se han producido nuevas alzas en los precios regulados (luz, gas y transporte), lo que unido al crecimiento de los precios de la energía, que incluso pueden aumentar aún más debido a los conflictos geopolíticos en algunos países productores, pueden condicionar al alza la evolución de los precios en los primeros meses del año. El último dato disponible del IPC para abril de 2011 registraba una tasa de variación interanual del 3,8 por 100. A medio plazo, y una vez que se absorba el efecto base derivado del crecimiento negativo de los precios en 2009 y del ligero crecimiento en los primeros meses de 2010 y no se produzcan efectos de segunda ronda, es de esperar que la tasa de crecimiento de los precios vuelva a niveles más moderados. Todo ello, no obstante, en un contexto de incertidumbre ya señalado sobre la evolución de los precios de la energía y de las materias primas en los próximos meses, que puede condicionar sobremanera los componentes de productos energéticos y alimentos del IPC.

Inflación subyacente: inicialmente en niveles muy moderados y ligero repunte a final de año

La inflación subyacente, que excluye del cálculo del índice general los componentes más volátiles como son los precios de la energía y de los alimentos no elaborados, y que refleja de forma más ajustada las presiones inflacionistas internas, se mantuvo en el primer semestre de 2010 en niveles muy moderados en respuesta al limitado gasto en consumo de las familias, con tasas de crecimiento próximas a cero y en cualquier caso inferiores a medio punto porcentual.

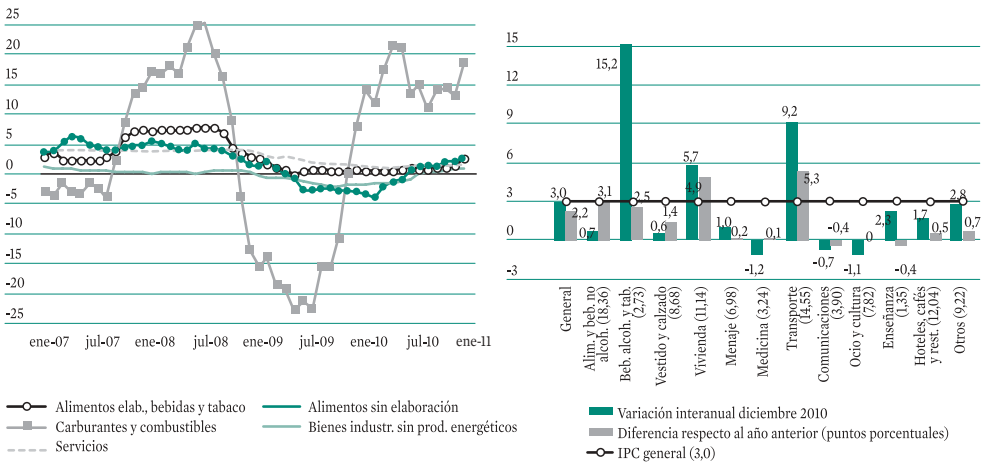
Durante el segundo semestre, sin embargo, la inflación subyacente repuntó rápidamente, cerrando el año con una tasa de variación interanual del 1,5 por 100, explicada por los factores ya señalados de subidas impositivas y aumento en algunos precios regulados. El crecimiento interanual medio se situó, en el 0,6 por 100, lo que supuso dos décimas menos que la media registrada en 2009.

Grupos y rúbricas del IPC

La influencia de los condicionantes anteriormente señalados tuvo su reflejo, además de en el índice general y subyacente, en los precios de algunos grupos de consumo representativos y rúbricas concretas del IPC (gráfico I-27).

Los precios de los alimentos no elaborados, aunque en los primeros meses del año continuaron con tasas de variación negativas, con un mínimo del –3,8 por 100 en febrero, pasaron a tasas de variación positivas a mediados de año, alcanzando un crecimiento en diciembre del 2,6 por 100, en términos interanuales. Las rúbricas en las que se produjeron las caídas más acusadas fueron los aceites y grasas con un –6,6 por 100

GRÁFICO I-27. GRUPOS DESTACADOS Y COMPONENTES DEL IPC, 2007-2010
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE.

y el azúcar con un –9,5 por 100, mientras que las patatas retornaron a tasas de variación positivas cerrando en diciembre en el 17,5 por 100.

Los precios de los alimentos elaborados se mantuvieron en la línea del año anterior, con tasas de variación negativas que fueron, no obstante, cada vez más moderadas hasta alcanzar en diciembre el –1,3 por 100. Considerando los precios de los alimentos elaborados en sentido amplio, incluyendo bebidas y tabaco, se constató un crecimiento más intenso a lo largo del año, el 0,9 por 100 de media, pero en el que destacó sobre todo la subida de los impuestos especiales al tabaco de diciembre, que se reflejó con un crecimiento interanual de los precios del tabaco del 20,8 por 100 y que tuvo su efecto directo en el crecimiento de los precios de los productos elaborados, duplicándose en tan solo un mes del 1,3 por 100 registrado en noviembre al 2,6 por 100 de diciembre[155].

El crecimiento de los precios de la energía se reflejó de forma directa en los precios de los carburantes y combustibles, que después de haber registrado retrocesos durante 2009, crecieron de media un 15,4 por 100 en 2010, con una tasa de crecimiento interanual máxima en abril del 21,3 por 100. A finales de año, la tasa de crecimiento alcanzó el 18,4 por 100, 10 puntos más que un año antes.

Por su parte, los precios de los bienes energéticos reflejaron un aumento en diciembre del 15,6 por 100, lo que supuso 8,1 puntos más que en 2009, en respuesta a las perturbaciones externas derivadas del aumento de los precios de la energía pero también a factores internos como el aumento del IVA y de algunos precios regulados.

Los grupos de bienes industriales no energéticos y servicios se mantuvieron en 2010 en tasas de crecimiento moderadas. En el caso de los primeros, mantuvieron tasas negativas reducidas hasta verano y desde entonces aumentaron lentamente hasta terminar el año en el 0,9 por 100, mientras que en el caso de los precios de los servicios, éstos continuaron reduciéndose en la línea de 2009, situándose entre el 1,0 y el 1,6 por 100 en que acabaron el año, lo que era un reflejo claro de la debilidad de la demanda de consumo por parte de las familias. Las partidas de mayor peso en el cálculo del IPC, vivienda y transporte, después de haber registrado importantes caídas el año anterior, volvieron a registrar crecimientos intensos durante 2010.

En el caso de la vivienda, la tasa de crecimiento en diciembre fue del 5,7 por 100, casi 5 puntos más que un año antes. La rúbrica "calefacción, alumbrado y distribución de agua", fue la que mejor reflejó el impacto de los factores señalados, al pasar de una tasa de crecimiento del 0,2 por 100 en enero a una del 9,8 por 100 en diciembre. Por su parte, el componente de transporte también experimentó una importante subida, alcanzando en diciembre el 9,2 por 100 y una media anual del 6,8 por 100.

Dentro de los servicios, la partida de "hoteles, cafés y restaurantes" se situó en niveles moderados en torno al 1 por 100 durante gran parte del año, ante la debilidad de

155. Ya en 2009, la subida de los impuestos especiales al tabaco en junio se había reflejado en crecimientos interanuales superiores al 17 por 100 de esta rúbrica durante los meses siguientes y gran parte de 2010.

la demanda turística, y tan solo en los últimos meses inició cierto repunte para cerrar el año en el 1,7 por 100.

La evolución del Índice de Precios Industriales (IPRI), considerado como un indicador adelantado de los niveles de inflación a medio plazo, al mostrar las tensiones inflacionistas por el lado de la oferta, registró tasas de variación positivas a lo largo del año, que se intensificaron en el último trimestre de 2010. De media en el año el IPRI creció un 3,2 por 100, alcanzando en diciembre una variación interanual positiva del 5,3 por 100, cinco puntos más que la registrada un año antes. Esta evolución al alza, a lo largo del año, permitía anticipar un crecimiento de los precios más rápido e intenso de lo esperado, en respuesta al repunte de los precios de la energía.

El repunte del IPRI ya anticipaba el aumento de la inflación

Por componentes, los precios industriales de los bienes de consumo se mantuvieron en niveles moderados, aunque positivos frente al año anterior, con un crecimiento medio del 0,2 por 100 y mínimas diferencias entre bienes duraderos y no duraderos, al igual que los bienes de equipo, que terminaron el año con un crecimiento en tasa interanual del 0,7 por 100.

Los precios de la energía continuaron aumentando en los primeros meses de 2010 y a mitad de año se estabilizaron en tasas elevadas entre el 10 y el 15 por 100 para cerrar el año en el 13,5 por 100. Esta evolución se reflejó especialmente en los precios de los bienes intermedios que aumentaron paulatinamente y alcanzaron en diciembre una variación interanual del 5,7 por 100, siete puntos por encima de la registrada un año antes.

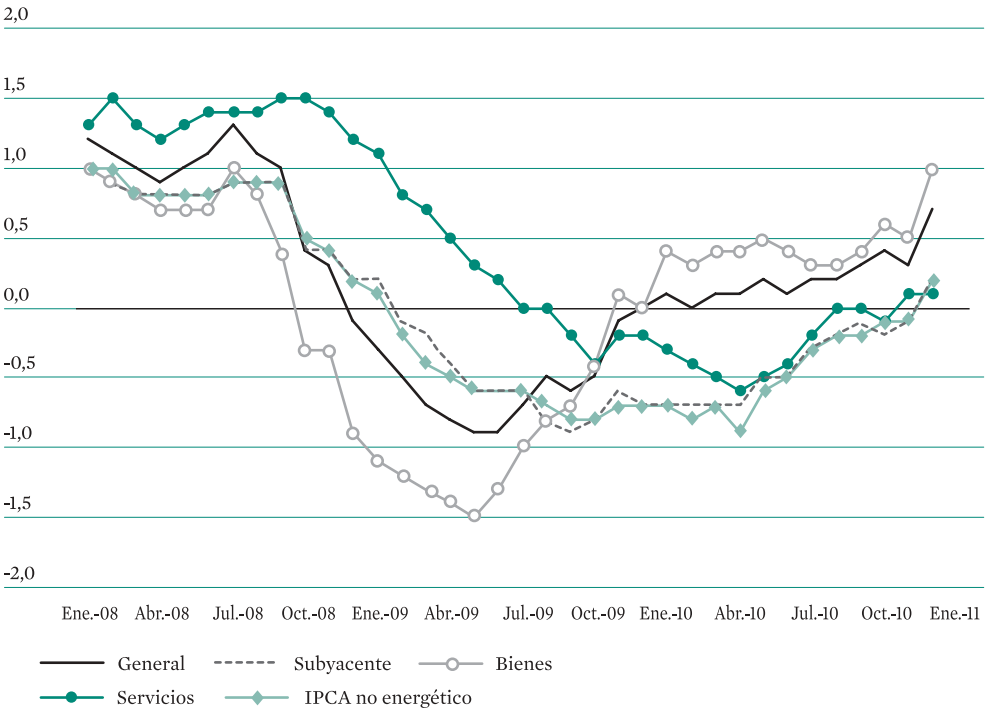
La tasa anual del Índice de precios de consumo armonizado (IPCA) español siguió una evolución muy próxima a la del IPC, con un repunte de las tasas de crecimiento desde los mínimos alcanzados el año anterior hasta alcanzar el 2,9 por 100, una décima por debajo del IPC[156]. Por su parte, el IPC armonizado para el conjunto de la Unión Europea aumentó un 2,6 por 100.

Aumento del diferencial de inflación

El diferencial de precios con la zona euro, que había sido favorable a la economía española hasta noviembre de 2009, volvió a reflejar en 2010 el mayor ritmo de avance de los precios en España respecto de los de la zona euro, aunque se mantuvo en valores moderados, en torno a una y dos décimas hasta septiembre. A partir de entonces, sin embargo, el diferencial se incrementó de forma importante, llegando a suponer

156. Desde enero de 2011 y con el fin de proporcionar una información más ajustada sobre los precios, el INE ha decidido publicar un indicador adelantado del IPC que complementa el indicador adelantado del IPCA que ya venía publicando. Ello se ha considerado necesario ante los cambios introducidos en el IPCA para el cumplimiento del reglamento europeo en el que se establece un tratamiento común por parte de todos los Estados miembros a productos considerados estacionales (pescado, frutas, verduras frescas, vestido y calzado), y que además de provocar una ruptura de la serie histórica del IPCA, puede producir mayores oscilaciones de los precios, e incluso acentuar las diferencias entre el IPC y el IPCA, que hasta ahora eran mínimas.

GRÁFICO I-28. DIFERENCIAL DE INFLACIÓN CON LA UEM EN TÉRMINOS DEL IPCA, 2008-2010
(En puntos porcentuales)



Fuente: INE y Eurostat.

siete décimas de diferencial a final de año, lo que contrasta con el diferencial nulo de un año antes (gráfico I-28).

Esta evolución se explica, en gran parte, por el peso del componente energético. De hecho, el diferencial en el IPCA no energético se mantuvo en valores negativos, favorable a la economía española hasta diciembre de 2010, mes en el que alcanzó dos décimas de diferencia. Esto supuso que 0,5 de los 0,7 puntos de diferencial en el IPCA general a final de año se explicasen por el componente energético, lo que responde al mayor efecto que el aumento de los precios del petróleo tienen sobre la evolución del índice general en España[157] frente al resto de la Unión Europea, así como a los aumentos en España de los precios del gas y la electricidad. Asimismo, las subidas impositivas en España, también han influido en el diferencial con la zona euro, y ello a pesar

157. 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.

de que también se han producido cambios en la imposición indirecta en otros países miembros, pero que en conjunto no han afectado a la inflación de la zona euro en más de tres décimas.

Descontando la influencia que puedan haber tenido estos factores y teniendo en cuenta, además, que en gran medida son factores coyunturales e incluso puntuales en el tiempo, parece que el diferencial de inflación se ha mantenido bastante estable a lo largo del año. La evolución del diferencial de inflación subyacente así lo confirma, ya que se mantuvo durante todo el año en valores negativos, con un diferencial favorable a la economía española, y tan solo en diciembre alcanzó dos décimas de punto respecto a la zona euro.

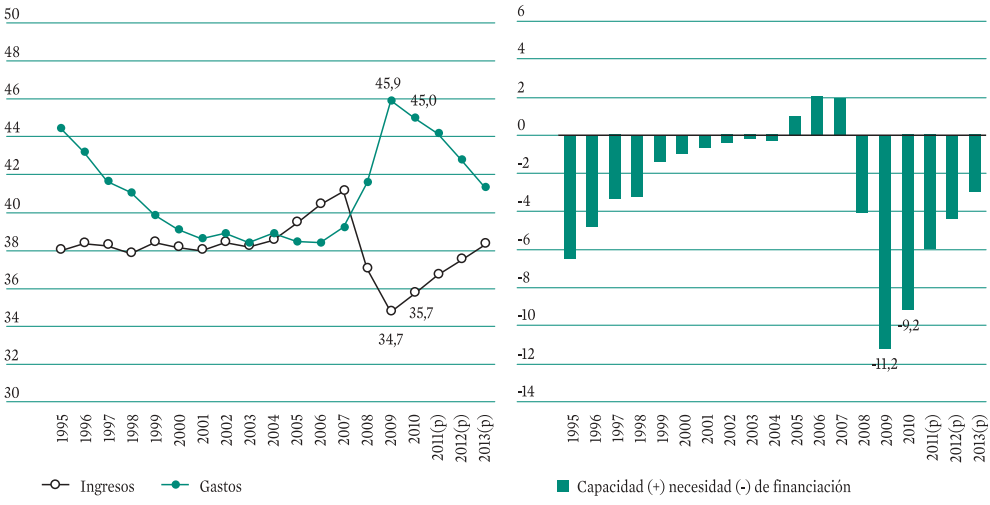
3.8. SECTOR PÚBLICO

En 2010 se produjo una reducción del déficit público en términos de PIB, en línea con los objetivos comprometidos por el Gobierno, a través de la reducción del gasto público, que pasó del 46 al 45 por 100 del PIB, y del aumento de los ingresos públicos que, tras dos años de considerables caídas, repuntaron sensiblemente hasta el 35,7 por 100 del PIB (gráfico I-29).

3.8.1. Las cuentas de las Administraciones públicas en 2010

Como se ha adelantado, en 2010, por tercer año consecutivo, el conjunto de las Administraciones públicas cerró sus cuentas con un déficit del 9,2 por 100 del PIB, lo que

GRÁFICO I-29. INGRESOS PÚBLICOS, GASTO PÚBLICO Y SALDO FISCAL, 1995-2013
(En porcentaje del PIB)



(p) Previsión del Programa de Estabilidad 2011-2014, abril 2011.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO I-32. SALDO FISCAL Y DEUDA DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2007-2010
(En porcentaje del PIB)

	2007	2008	2009	2010
Déficit (–) superávit (+) público	**1,9**	**–4,1**	**–11,1**	**–9,2**
Administración central	1,1	–2,8	–9,4	–5,0
Seguridad Social	1,3	0,8	0,8	–0,2
Comunidades autónomas	–0,2	–1,6	–2,0	–3,4
Entidades locales	–0,3	–0,5	–0,5	–0,6
Deuda pública	**36,1**	**39,8**	**53,3**	**60,1**
Administración central	27,7	30,5	41,6	45,9
Seguridad Social	0,0	0,0	0,0	0,0
Comunidades autónomas	5,7	6,4	8,3	10,9
Entidades locales	2,8	2,9	3,3	3,3

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y Banco de España.

supone una reducción, respecto a 2009, de 19.100 millones de euros (1,8 por 100 del PIB), cumpliéndose el objetivo de ajuste presupuestario del Gobierno plasmado en el Programa de Estabilidad. La necesidad de financiar tanto los saldos deficitarios como las medidas de apoyo al sector bancario instrumentadas a través del FROB[158] dieron lugar a que el peso de la deuda pública se incrementara desde el 53,3 al 60,1 por 100 del PIB, un porcentaje que, no obstante, sigue siendo sensiblemente más bajo que el observado como promedio en la zona euro (84,1 por 100).

El ajuste del déficit recayó en su totalidad en la Administración central, que lo redujo del 9,4 al 5,0 por 100 del PIB, una cota inferior a la prevista (cuadro I-32). En cambio, las corporaciones locales se mantuvieron en un 0,6 por 100 de déficit conjunto, la Seguridad Social, por primera vez desde 1998, registró déficit, del 0,2 por 100 del PIB[159], y las comunidades autónomas incrementaron su necesidad de financiación hasta el 3,4 por 100 del PIB, un punto por encima del objetivo, a pesar de no incluir las liquidaciones pendientes del sistema de financiación a favor del Estado correspondientes a 2008 y 2009. Los déficit de las comunidades se sitúan entre el 2 y el 5 por 100 del PIB regional con dos salvedades: Madrid, que registra una necesidad de financiación del 0,7 por 100, sensiblemente inferior al promedio, y Castilla-La Mancha, que sobresale por exceso, con un déficit del 6,5 por 100 (gráfico I-30).

158. Desde junio de 2009 y hasta diciembre de 2010 los desembolsos del FROB ascendieron a 11.559 millones (1,1 por 100 del PIB), y se destinaron a apoyar los procesos de integración (11.167 millones de euros), y la reestructuración de Cajasur (392 millones de euros).

159. Cómo se expondrá con detalle en el epígrafe 6.3 del capítulo III, este resultado se debe al saldo deficitario del Sistema Público de Empleo Estatal, que en términos de Contabilidad Nacional va sumado al saldo del sistema de Seguridad Social, el cual, sin embargo, arroja un año más y a pesar de la crisis, un saldo superavitario equivalente al 0,1% del PIB.

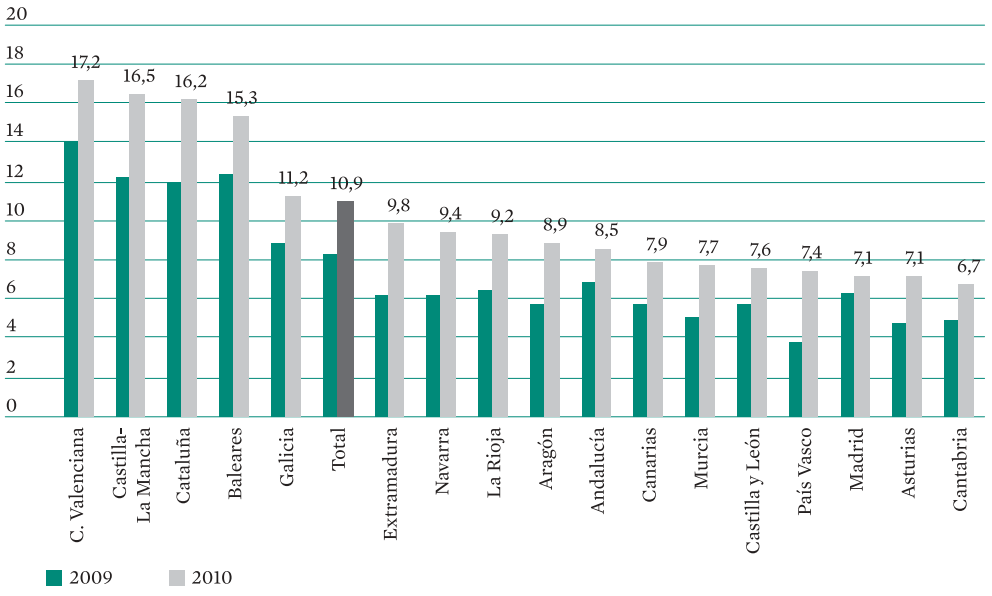
GRÁFICO I-30. DÉFICIT PÚBLICO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2010*
(En porcentaje sobre el PIB regional)



* Sin imputar las liquidaciones negativas del sistema de financiación autonómica correspondientes a 2010.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

En cuanto a la distribución por niveles de gobierno del endeudamiento público, que como se ha dicho asciende al 60,1 por 100 del PIB, la del Estado se situó en 2010 en el 46 por 100 del PIB, con un incremento de tres puntos respecto al año anterior. Por su parte, las entidades locales mantuvieron su nivel de deuda en el 3,3 por 100 del PIB, mientras que la deuda autonómica aumentó en 2010 en más de 2,5 puntos de PIB, situándose en el 10,9 por 100. Entre las comunidades sobresalen, por el mayor peso de su deuda sobre el PIB regional, la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Cataluña, Baleares y Galicia, aunque todas han registrado incrementos significativos en 2010 (gráfico I-31).

GRÁFICO I-31. DEUDA PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2009-2010
(En porcentaje sobre el PIB regional)



Fuente: Banco de España.

En cuanto a los ayuntamientos, en valores absolutos sigue destacando el endeudamiento de Madrid, que explica el 18,2 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 11,4 de la misma. No obstante, hay que señalar también que todas las grandes capitales han visto aumentar su endeudamiento en 2010, salvo Madrid y Zaragoza.

Ingresos y gastos no financieros de las Administraciones públicas

Alrededor de tres cuartas partes de la disminución de la necesidad de financiación de las Administraciones públicas en 2010 se debe al aumento de los ingresos (+14.100 millones) y una cuarta parte a la reducción del gasto (–5.000 millones) (cuadro I-33). No obstante, conviene adelantar ya, una parte importante de la reducción del déficit responde a un factor muy concreto, la enorme disminución de las devoluciones por IVA respecto a 2009, que se comentará luego.

Si se tiene en cuenta lo anterior resulta que las medidas discrecionales adoptadas a lo largo del año de contracción del gasto y de aumento de los impuestos han tenido un impacto más limitado de lo que parece sobre el déficit, pero también han afectado menos de lo que cabía esperar a la demanda agregada y la actividad económica. En

CUADRO I-33. CUENTAS NO FINANCIERAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS*, 2007-2010

	Mill. €			Var. %			% PIB			
Conceptos	2009	2010	Diferencia 10-09	08/07	09/08	10/09	2007	2008	2009	2010
Ingresos no financieros	**365.382**	**379.497**	**14.115**	**–7,0**	**–9,4**	**3,9**	**41,1**	**37,0**	**34,7**	**35,7**
Ingresos corrientes	365.979	379.870	13.891	–6,4	–8,6	3,8	40,6	36,8	34,8	35,7
Impuestos sobre la renta	101.010	99.442	–1.568	–13,5	–14,0	–1,6	12,9	10,8	9,6	9,4
Impuestos sobre la producción	91.545	107.806	16.261	–12,8	–14,7	17,8	11,7	9,9	8,7	10,1
Cotizaciones sociales(1)	140.327	139.977	–350	4,6	–1,9	–0,2	13,0	13,1	13,4	13,2
Cobros por bienes y servicios(2)	13.692	13.248	–444	1,4	–4,6	–3,2	1,3	1,3	1,2	1,2
Rentas de la propiedad(3)	10.633	10.088	–545	8,0	–4,6	–5,1	1,0	1,0	1,0	0,9
Transferencias	8.772	9.309	537	–7,7	21,1	6,1	0,8	0,7	0,9	0,9
Ingresos de capital	–597	–373	224	–54,1	–63,7	–37,5	0,5	0,2	0,1	0,0
Impuestos	4.231	3.861	–370	–12,6	–11,9	–8,7	0,5	0,4	0,4	0,4
Transferencias(4)	4.837	4.482	–355	–16,3	12,9	–7,3	0,5	0,4	0,5	0,4
Ajuste por recaudación incierta	–9.665	–8.716	949	20,9	46,0	–9,8	–0,5	–0,6	–0,9	–0,8
Gastos no financieros	**482.650**	**477.773**	**–4.877**	**8,3**	**8,0**	**–1,0**	**39,2**	**41,1**	**45,9**	**45,0**
Gastos corrientes	420.663	425.386	4.723	9,3	8,1	1,1	33,8	35,7	40,0	40,0
Remuneración de asalariados	125.164	124.038	–1.126	9,1	5,6	–0,9	10,2	10,8	11,8	11,7
Consumos intermedios	60.706	58.280	–2.426	8,0	2,1	–4,0	5,3	5,5	5,8	5,5
Impuestos sobre la producción	338	330	–8	30,1	–10,1	–2,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias sociales en especie(5)	31.402	31.638	236	8,9	7,5	0,8	2,5	2,6	2,9	3,0
Prestaciones sociales	152.669	161.136	8.467	10,6	13,1	5,5	11,6	12,4	14,6	15,2
Subvenciones a la producción	11.937	11.999	62	3,3	–1,1	0,5	1,1	1,1	1,1	1,1
Otras transferencias	19.775	17.526	–2.249	18,7	12,2	–11,4	1,5	1,7	2,0	1,6
Intereses y otras rentas de la propiedad	18.710	20.388	1.678	2,4	9,4	9,0	1,6	1,6	1,8	1,9
Gastos de capital	61.987	52.387	–9.600	1,8	7,3	–15,5	5,4	5,3	5,9	4,9
Formación bruta de capital	46.068	39.178	–6.890	–2,2	10,5	–15,0	4,0	3,8	4,4	3,7
Transferencias	14.168	11.923	–2.245	4,6	2,2	–15,8	1,3	1,4	1,4	1,1
Adquisición neta activos no financieros no producidos	1.751	1.286	–465	342,1	–23,9	–26,6	0,0	0,2	0,1	0,1
Capacidad (+) necesidad (–) financiación	**–117.306**	**–98.227**	**19.079**	**—**	**—**	**—**	**1,9**	**–4,1**	**–11,2**	**–9,2**
Pro Memoria: PIB	1.053.914	1.062.591	8.677	3,4	–3,4	0,8	100,0	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.

todo caso, el estancamiento de las principales bases fiscales (consumo y salarios), junto con el aumento de algunas partidas de gasto que actúan como estabilizadores automáticos, particularmente pensiones e intereses de la deuda, porque el gasto en desempleo se ha reducido, han compensado en parte las medidas de ajuste fiscal adoptadas.

Descendiendo al detalle de la evolución de los ingresos no financieros —de los que aproximadamente un tercio corresponden a las Administraciones territoriales—, se comprueba que la favorable evolución de los mismos en 2010 se debió al dinamismo de la imposición indirecta, cuya recaudación aumentó un 17,8 por 100, un resultado que contrasta con la contracción del 1,6 por 100 de la imposición directa, y con el ligero retroceso de las cotizaciones sociales, en este caso a causa de la reducción de la afiliación en el régimen general, pero también de la disminución de las cotizaciones de los perceptores de prestaciones contributivas por desempleo[160].

Recaudación de los principales impuestos

En cuanto a las principales figuras tributarias, de las que se dispone de información desagregada en términos de caja (cuadro I-34), destaca el significativo aumento de la recaudación por IVA, del 46 por 100, que respondió solo en un 13 por 100 a la subida de los tipos general y reducido aplicada desde junio de 2010, en un contexto de aumento muy moderado del consumo[161]. En cambio, más del 70 por 100 se explica por el descenso de las devoluciones respecto a 2009. En dicho año se produjo una considerable disminución transitoria de los ingresos como consecuencia, por un lado, de la generalización del régimen de devolución mensual que aceleró, anticipándolas, las devoluciones, y, por otro lado, de la concesión de aplazamientos de pago de manera generalizada. La desaparición del primer efecto, la disminución de las solicitudes de devolución por la intensificación del control de las mismas, el cobro de las deudas aplazadas en 2009, más el cambio en la política de gestión de las devoluciones y los aplazamientos, tendente al retraso de las primeras y a la denegación de los segundos, explica buena parte del aumento recaudatorio del IVA en 2010[162]. Dentro de la imposición indirecta, la recaudación por impuestos especiales aumenta un 2,4 por 100, acusando la elevación de la fiscalidad del tabaco y de los carburantes adoptada en junio de 2009 y que surtió todos sus efectos en 2010[163].

160. Para un análisis detallado de las cuentas de la Seguridad Social véase el epígrafe 7.3 del capítulo III.

161. El tipo general aumentó del 16 al 18 por 100 y el reducido del 7 al 8 por 100. Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010.

162. Según la AEAT, las menores devoluciones por IVA implican un aumento de la recaudación por IVA respecto a 2009 de 11.063 millones de euros, lo que representa el 71 por 100 del aumento recaudatorio registrado en este tributo, el 58 por 100 de la reducción del déficit y el 1,04 por 100 del PIB.

163. 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 I-34. RECAUDACIÓN DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS ESTATALES, 2009-2010*

	Recaudación mill. €		Variación	
Tributo	2009	2010	Mill. €	Porcentaje
1. IRPF	63.857	66.977	3.120,0	4,9
2. Sociedades	20.188	16.198	–3.990,0	–19,8
3. IVA	33.567	49.086	15.519,0	46,2
4. Impuestos Especiales	19.349	19.806	457, 0	2,4
5. Resto	5.155	5.654	498,3	9,7
Total	**142.116**	**157.721**	**15.604,3**	**11,0**

* Antes de descontar las participaciones territoriales en IRPF, IVA e IIEE.
Fuente: AEAT. Ministerio de Economía y Hacienda.

Por su parte, el IRPF mejoró su resultado recaudatorio en un 4,9 por 100, a pesar de la contención de las rentas en general y de las salariales en particular, por efecto de la eliminación parcial de la deducción de 400 euros, de la progresividad en frío[164] y también, aunque en mucha menor medida, de la elevación de los tipos de las rentas del capital mobiliario[165]. En cambio, la recaudación del Impuesto sobre Sociedades continuó en 2010 el desplome iniciado en 2008, acusando una disminución del 20 por 100, que solo en una pequeña parte responde a la rebaja de la fiscalidad de las pymes[166], y que tampoco se explica por la evolución de los resultados empresariales, que mejoraron en 2010. La importante merma recaudatoria debe de tener que ver con las minoraciones fiscales asociadas a la compensación de pérdidas de ejercicios anteriores, con el aumento de las provisiones, y con la libertad de amortización de los activos nuevos con mantenimiento de empleo vigente desde 2009[167], que ha propiciado la opción generalizada por la amortización acelerada de las inversiones con el resultado de diferir en el tiempo el pago del impuesto. Sería deseable que, igual que sucede con otros incentivos, la Agencia Tributaria publicara el impacto recaudatorio estimado de esta última medida, que no debe ser desdeñable.

164. Es el exceso de progresividad que se produce por el mero efecto de la inflación, que requeriría del ajuste anual (indiciación) de las deducciones y mínimos personales y de la tarifa.

165. De tributar a un tipo uniforme del 18 por 100 pasan a tributar con una tarifa progresiva de dos tramos: los primeros 6.000 euros al 19 por 100 y el resto al 21 por 100. Ley 26/2009, de 23 de diciembre.

166. Con la condición del mantenimiento de empleo, se redujeron cinco puntos los tipos de gravamen aplicables a las empresas con menos de 25 trabajadores y cifra de negocios inferior a 5 millones de euros, 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. Ley 26/2009, de 23 de diciembre.

167. 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.

CUADRO I-35. EFECTO RECAUDATORIO DE LOS CAMBIOS NORMATIVOS APLICADOS EN 2010

Medida	Mill. €
Eliminación parcial deducción 400 euros (IRPF)	3.890
Reducción 5 por 100 salarios públicos (IRPF)	–570
Subida tipo rentas de capital al 19 por 100 (IRPF y Sociedades)	430
Reducción tipos pymes con mantenimiento empleo (IRPF y Sociedades)	–410
Subida tipos IVA al 18 por 100 - 8 por 100	2.010
Subida tipos Impuestos Especiales	1.190
Total	**6.140**
% Aumento recaudatorio total	39,3

Fuente: AEAT. Ministerio de Economía y Hacienda.

En la vertiente del gasto, el agregado no financiero —responsabilidad en un 50 por 100 de las Administraciones territoriales— registró en 2010 una disminución 1,0 por 100, reduciendo su participación en el PIB nueve décimas, hasta el 45 por 100. Las importantes medidas de ajuste del gasto (cuadro I-36) fueron en gran medida compensadas por el dinamismo de algunas partidas más ligadas al ciclo económico.

Con mucha diferencia, el mayor recorte se produjo en los gastos de capital, tanto en inversión directa como en transferencias de capital, que en conjunto se reducen un 15,5 por 100, acusando los recortes extraordinarios aprobados en enero y en mayo. A pesar de su rigidez a la baja, también se contrajeron en 2010 los gastos de funcionamiento, que en un 80 por 100 corresponden a las Administraciones territoriales. La disminución fue mayor en los consumos intermedios (–4,0 por 100) que en la remuneración de asalariados (–0,9 por100), partida esta última que acusa el ajuste del 5 por

CUADRO I-36. MEDIDAS DE AJUSTE DEL GASTO APLICADAS EN 2010

Medida	Vigencia	Norma que lo aprueba	Efecto sobre cuentas públicas
Plan de Acción Inmediata 2010	2010 - indefinida	Acuerdo Consejo Ministros 29/01/2010	+
Reducción de la cobertura de vacantes al 10%	2010 - indefinida	Acuerdo Consejo Ministros 29/01/2010	+
Medidas racionalización gasto farmaceútico	04/2010 - indefinida	Real Decreto 4/2010, de 26 de marzo	+
Plan racionalización estructuras de la AGE	05/2010 - indefinida	Acuerdo Consejo Ministros 30/04/2010	+
Plan racionalización sector público empresarial del Estado	05/2010 - indefinida	Acuerdo Consejo Ministros 30/04/2011	+
Reducción masa salarial del sector público en un 5 por 100	06/2010 - indefinida	Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo	+
Supresión retroactividad ayudas dependencia y posibilidad de aplazamiento y periodificación en 5 años	01/06/2010 - indefinida	Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo	+
Medidas adicionales de reducción del gasto farmaceútico	06-07/2010 - indefinida	Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo	+

Fuente: elaboración propia.

100 de los salarios públicos que se aplicó desde junio[168]. También se reduce bastante la partida de "otras transferencias", un 11,4 por 100, por la disminución tanto de las aportaciones a la Unión Europea, la principal partida, como de la ayuda oficial al desarrollo.

Por su parte, las prestaciones sociales crecieron el 5,5 por 100, una tasa bastante más reducida que la registrada en los dos años anteriores, a pesar de que el gasto en pensiones siguió aumentando por el efecto sustitución y por la revalorización de las mismas. La moderación del crecimiento del gasto social tiene que ver con la reducción del gasto en prestaciones por desempleo (–6,0 por 100), que se produjo a pesar del aumento del número de parados registrados (+11,4 por 100), y que se explica por el agotamiento de las prestaciones contributivas de una parte de los mismos (y el consiguiente trasvase de beneficiarios al régimen asistencial, con un nivel de prestaciones sensiblemente menor), y por la pérdida del derecho al cobro de las prestaciones asistenciales de otra parte del colectivo que pasan a engrosar el paro de larga duración[169]. Por su parte, las prestaciones sociales en especie suministradas por el mercado, que corresponden en un 90 por 100 a las comunidades autónomas (farmacia y conciertos sanitarios y educativos), aumentan solo ligeramente acusando las medidas adoptadas en marzo de racionalización del gasto farmacéutico. Por último, es reseñable el aumento del 9,0 por 100 de los intereses, reflejo, un año más, del aumento del endeudamiento público y de la prima de riesgo.

3.8.2. Los presupuestos de las Administraciones públicas para 2011

Los presupuestos aprobados por todos los niveles de gobierno para 2011 reflejan el cambio de orientación de la política presupuestaria hacia una senda de consolidación fiscal acelerada y sostenida en el tiempo para lograr la reducción del déficit conjunto de las Administraciones públicas hasta el 3 por 100 del PIB en 2013 (cuadro I-37).

CUADRO I-37. OBJETIVOS DE DÉFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS HASTA 2013
(En porcentaje del PIB)

	2009	2010	2011(p)	2012(p)	2013(p)
Déficit (–) superávit (+) público	**–11,1**	**–9,2**	**–6,0**	**–4,4**	**–3,0**
Administración central	–9,4	–5,0	–2,3	–3,2	–2,1
Seguridad Social	0,8	–0,2	0,4	0,4	0,4
Comunidades autónomas	–2,0	–3,4	–3,3	–1,3	–1,1
Entidades locales	–0,5	–0,6	–0,8	–0,3	–0,2

(p) Previsión del Programa de Estabilidad 2011-2014, abril 2011.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

168. Las principales medidas de ajuste del gasto se adoptaron por Acuerdo del Consejo de Ministros del 29 de enero de 2010 y por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

169. Véase capítulo III.6.7 de esta Memoria.

A continuación se presentan los Presupuestos Generales del Estado consolidados (Estado, Seguridad Social y organismos) y los presupuestos agregados de las comunidades autónomas.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2011

Un año más, la comparación de los PGE para 2011 iniciales de 2010 no resulta adecuada, en este caso porque los de 2010 no reflejan la realidad de los ingresos y gastos efectivamente realizados en ese año debido a que, como se ha comentado, tras su aprobación se tomaron de manera sobrevenida numerosas e importantes medidas de ingresos y gastos con efectos en dicho ejercicio, que habría que tener en cuenta para valorar las cifras previstas en los PGE para 2011. Por otro lado, las cifras de ingresos y gastos consignadas en estos presupuestos se pueden ver sensiblemente alteradas a lo largo del ejercicio si el escenario económico que sirve de base para las estimaciones presupuestarias resulta ser demasiado optimista, lo que resulta plausible aunque solo sea por el encarecimiento sobrevenido de la energía. A pesar de lo anterior, se incluyen a continuación las cifras presupuestarias iniciales comparadas (cuadro I-38).

CUADRO I-38. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2011 CONSOLIDADOS

				Var. %			2011
Conceptos	08/07	09/08	10/09	11/10	Mill. €	% Total	% PIB*
Ingresos no financieros	**7,9**	**–2,2**	**–9,2**	**–4,4**	**255.910**	**100,0**	**23,7**
Ingresos corrientes	**7,6**	**–1,7**	**–9,7**	**–3,9**	**253.438**	**99,0**	**23,4**
Impuestos directos y c. sociales	8,1	–1,8	–8,4	–4,2	189.727	74,1	17,5
Impuestos indirectos	5,2	–5,9	–1 8,9	–11,3	36.142	14,1	3,3
Tasas y otros ingresos	6,6	29,3	–6,1	9,2	6.735	2,6	0,6
Transferencias corrientes	0,9	–3,5	–1,5	–6,9	11.196	4,4	1,0
Ingresos patrimoniales	33,5	15,4	0,1	43,3	9.637	3,8	0,9
Ingresos de capital	**30,4**	**–34,2**	**33,2**	**–39,3**	**2.471**	**1,0**	**0,2**
Enajenación inversiones reales	3,3	–35,6	–9,0	–15,5	283	0,1	0,0
Transferencias de capital	35,4	–34,0	38,9	–41,4	2.188	0,9	0,2
Gastos no financieros	**7,2**	**5,1**	**8,5**	**–9,9**	**297.425**	**100,0**	**27,5**
Gastos corrientes	**7,4**	**5,3**	**8,2**	**–7,5**	**276.755**	**93,1**	**25,6**
Personal	7,0	5,6	2,3	–2,7	32.919	11,1	3,0
Bienes y servicios	6,3	2,0	0,0	–6,2	8.011	2,7	0,7
Gastos financieros	4,3	4,8	33,2	18,0	27.461	9,2	2,5
Transferencias corrientes	7,8	5,4	7,4	–10,8	208.363	70,1	19,3
Fondo de contingencia e imprevistos	2,4	4,9	15,2	–34,0	2.472	0,8	0,2
Gastos de capital	**6,3**	**3,0**	**10,7**	**–33,6**	**18.199**	**6,1**	**1,7**
Inversiones reales	5,5	–2,7	–1 0,3	–32,9	8.230	2,8	0,8
Transferencias de capital	7,3	11,1	36,6	–34,1	9.969	3,4	0,9
Saldo no financiero					**–41.515**	**—**	**–3,8**
PIB	3,3	–3,1	0,8	1,8	1.081.500		100,0

* PIB estimado en los PGE para 2011.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Reformas tributarias

En comparación con los resultados de recaudación obtenidos en 2010, los PGE para 2011 prevén un aumento de los ingresos impositivos estatales del 4,2 por 100, antes de descontar la participación en los mismos de las comunidades autónomas. Esta estimación que tiene en cuenta el efecto en términos de recaudación, positivo o negativo, de las reformas tributarias que entrarán en vigor en dicho ejercicio (cuadro I-39).

En el caso del IRPF el incremento recaudatorio previsto es notable, del 7,2 por 100, y explica el grueso del incremento total esperado de recursos tributarios. Este aumento se antoja posible gracias, por un lado, a la rémora fiscal derivada, un año más, de la falta de indiciación de los elementos impositivos en función de la inflación y, por otro lado, a la aplicación de dos reformas tributarias con un considerable efecto recaudatorio: la supresión de la deducción en la cuota de 2.500 euros por nacimiento o adopción y la eliminación de la deducción por inversión en vivienda habitual para los contribuyentes con rentas superiores a 24.100 euros. Sin embargo, la contención más allá de lo previsto de las rentas salariales en un contexto de estancamiento económico y elevado desempleo, podría atenuar dicho incremento, teniendo en cuenta que las rentas del trabajo explican el 80 por 100 de la recaudación proveniente de este tributo.

En contraste, y a pesar de la recuperación de los beneficios empresariales, los PGE para 2011 prevén que continúe la caída de la recaudación del Impuesto de Sociedades, si bien de forma más moderada que en los últimos ejercicios (–12 por 100). Sin duda, el mantenimiento de la libertad de amortización de los activos nuevos, junto con la eliminación desde 2011 de la exigencia de mantener el empleo para poder aplicarse este incentivo, tendrá un importante impacto recaudatorio, porque permite deducir de inmediato el importe total de la inversión (amortización acelerada) rebajando sustancialmente (o convirtiendo en negativa) la base imponible de las empresas en el corto plazo. Como ya se ha apuntado, dada la importancia económica de esta medida, sería deseable que, igual que ocurre con otros beneficios fiscales, se dispusiera de una estimación oficial de su coste recaudatorio.

Respecto a la imposición indirecta, se prevé un estancamiento de la recaudación por IVA, lo que parece bastante realista teniendo en cuenta que una parte importante del aumento recaudatorio registrado en 2010 responde a ajustes contables coyunturales. No obstante, la aplicación plena del aumento de los tipos impositivos que entró en vigor en junio de 2010 tendrá un impacto positivo en la recaudación, tanto mayor cuanto mayor resulte ser el aumento del consumo y la inflación. Por su parte, los PGE para 2011 pronostican un aumento de la recaudación por impuestos especiales del 5,1 por 100, que recoge el efecto del aumento de la imposición sobre el tabaco aprobada en diciembre de 2010. Habrá que ver, no obstante, el impacto del aumento de los precios del petróleo sobre la recaudación del Impuesto de Hidrocarburos, que dependerá de cómo repercuta el aumento del coste en los precios finales de los carburantes y de cómo reaccione la demanda de combustible ante un incremento de los mismos.

CUADRO I-39. REFORMAS TRIBUTARIAS APROBADAS EN 2010 CON IMPACTO RECAUDATORIO EN 2011

	Medida	Vigencia	Norma que lo aprueba	Efecto sobre cuentas públicas
IRPF	Nueva deducción por rehabilitación de vivienda	14/04/2010 - 2012	Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril	–
	Supresión de la deducción por nacimiento o adopción	**2011 - indefinida**	**Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo**	**+**
	Libertad de amortización de inversiones sin exigir mantenimiento de empleo	2011 - 2015	Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre	–
	Adaptación de tarifa y deducción vivienda al reparto 50/50 entre Estado y CCAA	2011 - indefinida	Ley 39/2010, de 22 de diciembre	=
	Introducción de dos nuevos tramos (hasta 6) en la tarifa general con tipos más altos	2011 - indefinida	Ley 39/2010, de 22 de diciembre	+
	Introducción de 2 tramos en la escala del ahorro y subida de tipos	2011 - indefinida	Ley 39/2010, de 22 de diciembre	+
	Limitación de la reducción por rendimientos del trabajo irregulares	2011 - indefinida	Ley 39/2010, de 22 de diciembre	+
	Limitación de la deducción por inversión en vivienda habitual	**2011 - indefinida**	**Ley 39/2010, de 22 de diciembre**	**+**
	Aumento de la reducción por arrendamiento de vivienda	2011 - indefinida	Ley 39/2010, de 22 de diciembre	–
	Integración en la base del ahorro de los rendimientos obtenidos a través de diversas operaciones por los socios o partícipes de SICAV u organismos de inversión colectiva equivalentes	23/09/2010 - indefinida	Ley 39/2010, de 22 de diciembre	+
	Deducción gastos en formación profesional de los empleados en NTICS	2011	Ley 39/2010, de 22 de diciembre	+
	No indiciación de los elementos del impuesto en los PGE 2011			**+**
Sociedades	**Libertad de amortización de inversiones sin exigir mantenimiento de empleo**	**2011 - 2015**	**Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre**	**–**
	Elevación de 8 a 10 millones cifra negocio para acogerse al régimen especial de pymes	2011 - indefinida	Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre	–
	Elevación del tramo de base imponible pyme sujeta al tipo reducido del 25%	2011 - indefinida	Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre	–
	Elevación del tramo de base imponible micro empresa sujeta al tipo reducido del 20%	2011 - indefinida	Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre	–
	Integración en la base de los rendimientos obtenidos a través de diversas operaciones por los socios o partícipes de SICAV u organismos de inversión colectiva equivalentes.	23/09/2010 - indefinida	Ley 39/2010, de 22 de diciembre	+
	Aplicación del régimen especial pyme durante los tres años siguientes a perder esa condición	2011 - indefinida	Ley 39/2010, de 22 de diciembre	–
	Prórroga deducción por gastos en formación profesional de los empleados NTIC	2011	Ley 39/2010, de 22 de diciembre	–
IVA	Aplicación tipo reducido del 8% a la rehabilitación de viviendas	14/04/2010 - 2012	Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril	–
	Ampliación del concepto de rehabilitación a efectos de IVA	14/04/2010 - indefinida	Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril	–
	Nueva reducción por créditos incobrables	14/04/2010 - indefinida	Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril	–
	Aplicación de tipo superreducido a servicios de atención a la dependencia	14/04/2010 - indefinida	Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril	–
Otros	Aumento del Impuesto sobre las labores del tabaco	3/12/2010 - indefinida	Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre	+
	Exoneración del ITPAJD de las operaciones societarias ligadas a la creación, capitalización y mantenimiento de empresas	3/12/2010 - indefinida	Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre	–

Fuente: elaboración propia.

CUADRO I-40. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS ESTATALES, 2007-2011*

	Millones de euros					Variación anual %			
Tributo	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011(p)**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011(p)**
IRPF	72.614	71.341	63.857	66.977	71.761	–1,8	–10,5	4,9	7,1
Sociedades	44.823	27.301	20.188	16.198	16.008	–39,1	–26,1	–19,8	–1,2
IVA	55.851	48.021	33.567	49.086	48.952	–14,0	–30,1	46,2	–0,3
Impuestos Especiales	19.786	19.570	19.349	19.806	20.825	–1,1	–1,1	2,4	5,1
Resto	5.766	5.455	5.155	5.654	6.732	–5,4	–5,5	9,7	19,1
Total	**198.840**	**171.688**	**142.116**	**157.721**	**164.278**	**–13,7**	**–17,2**	**11,0**	**4,2**

* Antes de descontar las participaciones territoriales en IRPF, IVA e IIEE.
(p) Previsión de los PGE para 2011.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Reducción del gasto

Por el lado del gasto, los Presupuestos Generales del Estado para 2011 incorporan un importante ajuste del gasto si se compara con los presupuestos inicialmente aprobados para 2010, pero el recorte real será bastante menor porque a lo largo de 2010 se fue ajustando a la baja el gasto a través de diversas medidas de ajuste, como ya se ha comentado. En todo caso, los gastos de personal sufrirán un nuevo recorte en 2011 por efecto del mantenimiento en el 10 por 100 de la tasa de reposición de vacantes y por la aplicación plena, a lo largo de todo el año, de la reducción del 5 por 100 de las retribuciones de los empleados públicos.

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, de las transferencias a otras Administraciones (territoriales y de la Unión Europea), de las prestaciones por desempleo, y también del pago de pensiones, aunque en este último caso, de manera insólita, el Gobierno haya decretado su congelación en 2011. En conjunto, estas partidas comprometidas absorben el 70 por 100 del gasto no financiero de la Administración central.

Por funciones, y comparando siempre los presupuestos iniciales (cuadro I-41), con el inconveniente apuntado más arriba, los PGE para 2011 prevén una reducción generalizada del gasto, salvo en dos partidas. Por un lado, aumenta el gasto en pensiones, aunque modera mucho su incremento debido, como ya se ha dicho, a la no revalorización de la mayoría de las pensiones. Por otro lado, los desembolsos en concepto de intereses de la deuda se incrementan notablemente, en consonancia con el aumento del endeudamiento del Estado y con el aumento de la prima de riesgo.

Dentro del gasto social, que aumenta su participación en el total hasta casi el 60 por 100, llama la atención la previsión de una nueva rebaja del gasto en prestaciones por desempleo, a pesar de que el paro siguió aumentando en 2010 y de que es difícil que se reduzca sustancialmente en 2011 a la vista de las proyecciones económicas.

CUADRO I-41. PGE PARA 2011: GASTO POR FUNCIONES O POLÍTICAS[1]

	Variación en %				Porcentaje sobre el total				Mill. €	% PIB[2]
Políticas	**08/07**	**09/08**	**10/09**	**11/10**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2011**	**2011**
Servicios públicos básicos	**10,5**	**0,9**	**–1,1**	**–8,6**	**6,9**	**6,2**	**6,2**	**6,2**	**19.731**	**1,8**
Seguridad ciudadana e inst. penitenciarias	3,8	2,4	2,6	–5,3	2,7	2,5	2,5	2,7	8.402	0,8
Defensa	5,9	–3,7	–6,2	–6,6	2,6	2,2	2,1	2,2	6.868	0,6
Política exterior	51,6	6,0	–3,5	–22,5	1,1	1,0	1,0	0,9	2.748	0,3
Justicia	7,8	6,0	9,7	–5,8	0,5	0,5	0,5	0,5	1.713	0,2
Gasto social	**7,9**	**9,5**	**3,9**	**1,3**	**50,6**	**49,7**	**51,6**	**58,0**	**183.308**	**16,9**
Pensiones	7,2	8,3	2,1	3,6	31,2	30,3	30,9	35,5	112.216	10,4
Desempleo	9,0	24,3	57,9	–1,6	5,0	5,6	8,8	9,6	30.474	2,8
Otras prestaciones económicas	10,1	6,3	–3,8	–5,7	4,5	4,3	4,1	4,3	13.576	1,3
Fomento del empleo	5,4	–1,3	2,2	–5,4	2,4	2,2	2,2	2,3	7.329	0,7
Gestión y admón. de la Seguridad Social	7,5	15,0	–50,8	22,1	3,6	3,7	1,8	2,5	7771	0,7
Sanidad	5,6	4,3	0,2	–8,2	1,4	1,3	1,3	1,3	4.255	0,4
Educación	18,0	1,9	3,5	–8,1	0,9	0,9	0,9	0,9	2.843	0,3
Servicios sociales y promoción social	24,8	9,7	9,1	–7,9	0,7	0,7	0,8	0,8	2.522	0,2
Vivienda	10,4	17,3	–7,3	–18,7	0,4	0,5	0,4	0,4	1.218	0,1
Cultura	8,2	5,2	–6,6	–7,9	0,4	0,4	0,3	0,3	1.104	0,1
Actuaciones económicas	**8,3**	**–1,4**	**1,9**	**–17,8**	**12,6**	**11,1**	**11,3**	**10,3**	**32.663**	**3,0**
Infraestructuras	3,2	–10,3	8,7	–38,3	4,7	3,8	4,1	2,8	8.837	0,8
Agricultura, pesca y alimentación	3,7	0,1	1,1	–4,3	2,8	2,5	2,6	2,7	8.578	0,8
I+D+i civil	17,4	6,9	–1,4	–6,3	2,4	2,3	2,3	2,4	7.577	0,7
Industria y energía	9,8	23,7	12,3	–13,3	0,7	0,8	0,9	0,9	2.801	0,3
Comercio, turismo y pyme	2,3	36,0	–7,1	–5,2	0,4	0,5	0,4	0,5	1.433	0,1
Subvenciones al transporte	34,5	–14,4	–18,0	1,8	0,7	0,6	0,5	0,5	1.619	0,1
I+D+i militar	4,9	–12,1	–18,9	–14,7	0,5	0,4	0,3	0,3	1.009	0,1
Otras actuaciones económicas	36,2	–5,1	1,8	–4,5	0,3	0,2	0,2	0,3	809	0,1
Actuaciones generales	**7,5**	**0,9**	**13,9**	**–26,0**	**30,0**	**27,2**	**30,9**	**25,4**	**80.289**	**7,4**
Transferencias a otras AA.PP.	8,7	0,2	10,8	–41,8	21,1	19,0	21,0	13,5	42.811	4,0
Deuda pública	4,3	4,8	33,3	18,1	5,3	5,0	6,6	8,7	27.400	2,5
Servicios de carácter general	5,6	–0,1	3,3	–14,3	2,9	2,6	2,7	2,5	7.988	0,7
Administración financiera y tributaria	4,4	–1,8	–6,1	–6,0	0,5	0,5	0,4	0,4	1.410	0,1
Alta dirección	7,6	–0,7	7,1	–16,9	0,2	0,2	0,2	0,2	680	0,1
Total políticas de gasto	**8,0**	**11,3**	**0,1**	**–9,9**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**315.992**	**29,2**
PIB	3,3	–3,1	0,8	1,8	1.081.500	100,0				

(1) Presupuestos de gasto consolidados del Estado, la Seguridad Social y organismos públicos. Capítulos 1 a 8 del presupuesto de gasto, es decir, incluyendo variación de activos financieros.
(2) PIB estimado en los PGE para 2011.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Como se apuntó anteriormente, esta tendencia a la baja responde a la pérdida de derechos de una parte creciente del colectivo de parados, es decir, a la disminución de la tasa de cobertura del sistema de protección por desempleo, incluyendo la desaparición de la ayuda extraordinaria de 426 euros para aquellos que hubiesen agotado las prestaciones ordinarias. En este escenario de elevadas cotas de paro, la dotación para políticas activas, cuya principal partida son las bonificaciones de las cuotas empresariales, también parece reducirse, lo que posiblemente esté asociado a la restricción de este tipo de incentivos que se deriva de la reforma laboral aprobada en junio. En todo caso, es verdad que los PGE para 2011 no contemplan el coste de las medidas aprobadas de manera sobrevenida en enero: la bonificación de las cotizaciones sociales por contratación a tiempo parcial de jóvenes parados de larga duración y la ayuda económica de acompañamiento de las políticas activas, cifrada en 400 millones de euros[170]. Dentro del gasto social también es reseñable la disminución de dos partidas por efecto de las medidas de ajuste adoptadas en mayo de 2010: "Otras prestaciones económicas", que disminuye un 5,7 por 100, reflejando la supresión de la ayuda de 2.500 euros por nacimiento o adopción, y "Servicios sociales y promoción social", que registra el descenso de las ayudas para atención a la dependencia derivadas de la limitación la retroactividad del pago de las mismas y de la posibilidad de fraccionamiento y periodificación de los desembolsos[171].

En cuanto a las actuaciones económicas, que absorben el 10,3 por 100 del presupuesto, resulta preocupante la contracción un año más de la inversión en infraestructuras y en I+D+i civil, por ser las partidas más vinculadas con la productividad de los factores y, por tanto, con un modelo de crecimiento basado en el aumento del valor añadido de las producciones. También se reducen de manera acusada las partidas ligadas a la política industrial y energética, a la inversión en I+D+i militar, como se limita, aunque en menor medida, el apoyo al comercio, turismo y pyme, y a los sectores de agricultura, pesca y alimentación.

Dentro de la política exterior, destaca el importante recorte de la ayuda oficial al desarrollo, que sumado al gasto en esta partida de las Administraciones territoriales, se estima que se reduzca del 0,5 al 0,4 por 100 del PIB, alejándose del compromiso internacional del 0,7 por 100.

Los presupuestos de las comunidades autónomas para 2011

La estructura fuertemente descentralizada del gasto y los ingresos públicos del sector público español refuerza la necesidad de tomar en consideración la actividad presupuestaria de las comunidades autónomas. Con datos de 2009, este nivel de gobierno,

170. Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas.

171. Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

CUADRO I-42. PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA 2011[1]
(Clasificación económica)

	Variación en %			2011		
Conceptos	09/08	10/09	11/10	Mill. €	% total	% PIB[2]
Ingresos no financieros	**–2,1**	**–8,2**	**–1,1**	**123.241**	**100,0**	**11,4**
Ingresos corrientes	–2,7	–7,8	–1,8	114.472	92,9	10,6
Impuestos directos	17,4	–20,0	36,1	31.083	25,2	2,9
Impuestos indirectos	–20,0	–17,9	42,9	40.671	33,0	3,8
Tasas y otros ingresos	4,1	5,9	0,4	3.987	3,2	0,4
Transferencias corrientes	1,2	3,1	–37,2	38.257	31,0	3,5
Ingresos patrimoniales	6,3	–7,1	–2,5	474	0,4	0,0
Ingresos de capital	7,7	–13,6	10,6	8.769	7,1	0,8
Enajenación inversiones reales	2,0	–18,1	—	1.760	1,4	0,2
Transferencias de capital	8,2	–13,2	–5,5	7.009	5,7	0,6
Gastos no financieros	**3,8**	**–0,8**	**–6,8**	**132.536**	**100,0**	**12,3**
Gastos corrientes	4,8	0,9	–3,9	111.189	83,9	10,3
Personal	5,6	1,7	–5,4	44.951	33,9	4,2
Bienes y servicios	3,3	0,1	–4,2	20.231	15,3	1,9
Gastos financieros	5,0	36,6	19,6	2.955	2,2	0,3
Transferencias corrientes	4,6	–0,9	–3,3	42.975	32,4	4,0
Fondo de contingencia e imprevistos	51,8	–11,7	–10,8	78	0,1	0,0
Gastos de capital	–0,2	–7,5	–19,7	21.347	16,1	2,0
Inversiones reales	–1,7	–18,2	–24,5	8.807	6,6	0,8
Transferencias de capital	1,2	3,1	–16,0	12.540	9,5	1,2
Saldo no financiero	**—**	**—**	**—**	**–9.295**	**—**	**–0,9**
PIB	–3,1	0,8	1,8	1.081.500	—	100,0

(1) No se incluyen los presupuestos de Cataluña y Baleares, que han prorrogado los de 2010.
(2) PIB estimado en los PGE para 2011.
Fuente: Banco de España, *Boletín económico de enero 2011.*

que concentra más de la mitad del empleo público, es responsable de más de un tercio del gasto público y de una cuarta parte de los ingresos públicos, unos porcentajes que, además, se verán incrementados, sustancialmente en el caso de los ingresos tributarios, como consecuencia de la aplicación plena de la reforma del sistema de financiación común aprobada en 2009[172].

Los presupuestos generales conjuntos de las comunidades autónomas para 2011 (cuadro I-42) prevén una disminución considerable del déficit debido a la importante contracción del gasto no financiero (–6,8 por 100) que compensa con creces el ligero descenso de los ingresos (–1,1 por 100). Por el lado de los ingresos se produce un importante aumento de los ingresos impositivos, debido a los mayores porcentajes de cesión de tributos y un descenso en paralelo de las transferencias estatales, todo ello como resultado de la aplicación plena de la última reforma. Hay que mencionar que solo algunas comunidades, como Extremadura, Cataluña y Andalucía, han hecho uso

172. Para un análisis detallado de la reforma véase Memoria CES 2009, págs. 234 a 241.

de su capacidad normativa sobre el IRPF para introducir dos nuevos tramos altos de renta a tipos marginales superiores, en línea con la última modificación de la tarifa estatal, con el fin de allegar recursos adicionales.

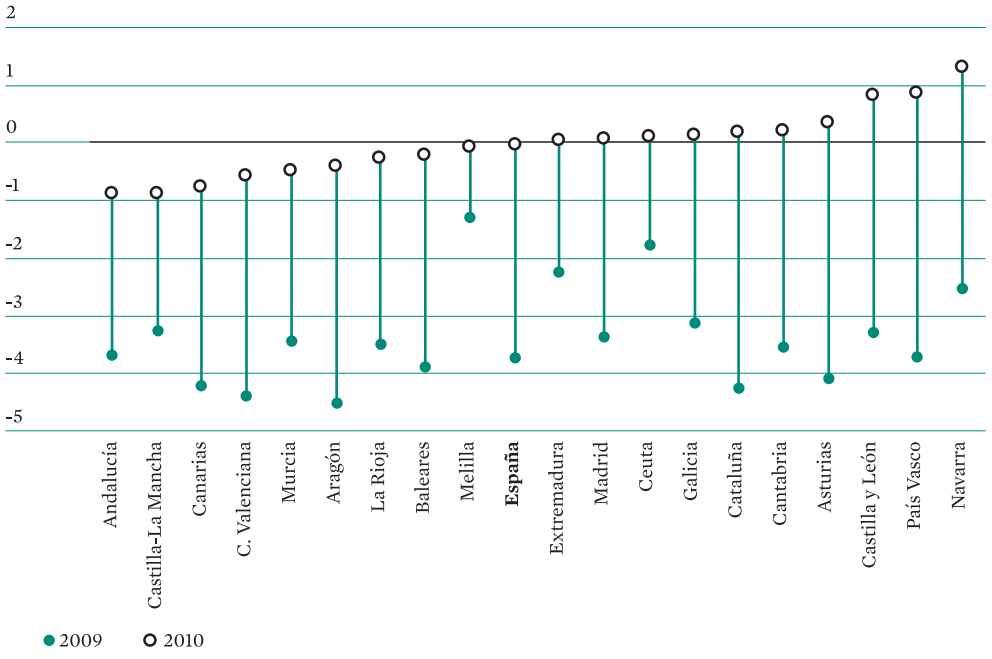
Por el lado de los gastos, se prevé un ajuste generalizado en todas las partidas, excepto de los gastos financieros que, aunque menos que el año pasado, aumentan un 20 por 100, reflejo del incremento del endeudamiento agregado de las comunidades y de las mayores primas de riesgo. Dentro de los gastos corrientes, destaca el ajuste de los gastos de personal (–5,4 por 100), que refleja la aplicación plena de la rebaja del 5 por 100 de las retribuciones de los empleados públicos y su congelación, así como la limitación en la reposición de vacantes, unas medidas que repercuten en los presupuestos autonómicos en mayor grado que en el resto de los niveles de gobierno debido a que concentran, como se ha dicho, más de la mitad del empleo público. También se prevé un importante ajuste en los gastos por compras de bienes y servicios y en transferencias corrientes (–4,2 por 100 y –3,3 por 100), unas partidas muy ligadas a la provisión de sanidad y de educación. Por último, los datos muestran que también en el caso de las Comunidades los gastos que más se resienten son los de capital, tanto las inversiones reales (–25 por 100) como las transferencias de capital a empresas (–16 por 100).

Por último, conviene insistir un año más sobre la necesidad de aumentar la transparencia de la actividad económica y presupuestaria desarrollada por los gobiernos subcentrales, a través de la mejora del sistema de información sobre las cuentas públicas de comunidades y entidades locales. Especialmente obligado resulta contar con una clasificación funcional del presupuesto de las comunidades, teniendo en cuenta el importante volumen de gasto que gestionan y el carácter social de la mayor parte del mismo.

3.9. ECONOMÍA REGIONAL

La mejora registrada por la economía española en 2010 se hizo patente en el conjunto de comunidades autónomas, tras la recesión sufrida por todas ellas en 2009, mejorando sensiblemente su tasa de variación respecto al año anterior y alcanzando en la mitad de los territorios crecimientos positivos o cero. De acuerdo con los datos de la Contabilidad Regional de España, diez comunidades autónomas superaron la media española, cifrada en un decrecimiento del PIB real del 0,1 por 100, de las cuales destaca Navarra, con una tasa de crecimiento del 1,2 por 100, seguida de País Vasco y Castilla y León, ambas con incrementos del 0,8 por 100 (gráfico I-32). El resto de regiones se situaron por debajo del promedio, correspondiendo los peores registros a Andalucía y Castilla-La Mancha, con caídas de su PIB del 0,9 por 100, seguidas de Canarias (–0,8 por 100). En consecuencia, el diferencial entre las tasas de variación de la región que más creció en 2010, Navarra, y la que menos, Andalucía, fue de 2,2 puntos, diferencia que se reduce respecto al año anterior, cuando la dispersión máxima había llegado a alcanzar los 3,3 puntos porcentuales.

GRÁFICO I-32. PIB REAL POR COMUNIDADES AUTONÓMAS, 2009-2010
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

Tal y como se ha señalado, todas las regiones mejoraron sus resultados económicos respecto al año anterior, aunque con diferente intensidad, destacando el País Vasco, Cataluña, Asturias, Castilla y León y Aragón, con unas tasas de variación que superan en más de 4 puntos porcentuales los registros de 2009. Entre las que muestran un comportamiento más moderado se encuentran las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, Extremadura y Castilla-La Mancha, con unos porcentajes que, no obstante, superan en al menos 2 puntos porcentuales los resultados del año precedente.

Evolución de la actividad sectorial y especialización productiva regional

La disparidad descrita en la evolución de la actividad económica de las comunidades autónomas se corresponde con sus diferentes estructuras productivas, de manera que, las regiones con una mayor especialización en los sectores que mostraron un comportamiento más dinámico a lo largo de 2010 fueron las que mejores resultados obtuvieron. Estos sectores fueron la energía, con una tasa de crecimiento media en España del 3,0 por 100, seguida de la industria (0,9 por 100) y los servicios (0,5 por 100) [173]. Por el contrario, los sectores que peor se comportaron fueron la construcción (–6,3 por

173. Véase capítulo I.3.3 de esta Memoria.

CUADRO I-43. PIB Y SECTORES PRODUCTIVOS POR CCAA EN 2010
(Tasas de variación interanual)

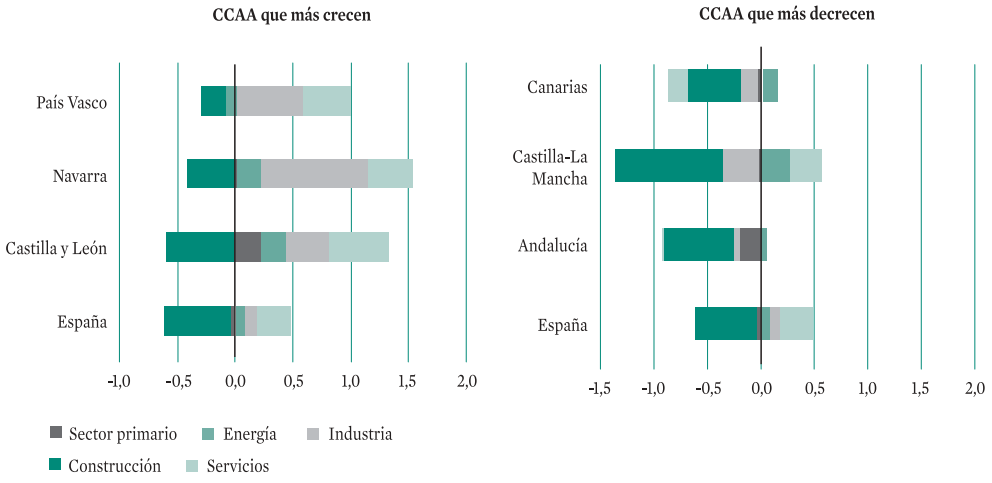
Comunidades autónomas	PIB	Agricultura, ganadería y pesca	Energía	Industria	Construcción	Servicios
Andalucía	–0,9	–5,3	1,8	–0,6	–6,3	0,0
Aragón	–0,5	1,7	1,4	2,3	–3,8	–0,9
Asturias	0,3	–1,1	–0,8	4,7	–6,1	0,6
Baleares	–0,3	–4,3	1,9	–6,2	–7,2	0,8
Canarias	–0,8	–1,4	5,5	–5,0	–5,8	–0,3
Cantabria	0,2	–5,3	–1,2	4,9	–8,6	0,9
Cataluña	0,1	–2,5	5,5	3,0	–7,9	0,4
Castilla-La Mancha	–0,9	–0,1	7,6	–3,0	–8,8	0,5
Castilla y León	0,8	3,9	5,5	3,0	–6,0	0,8
Extremadura	0,0	–0,8	9,7	–5,2	–2,7	0,5
Galicia	0,1	–0,4	4,9	0,4	–4,7	0,5
La Rioja	–0,3	–0,5	–0,7	–1,8	–2,3	0,5
Madrid	0,0	1,5	2,1	–3,4	–6,5	1,0
Murcia	–0,6	–4,7	–4,9	–1,0	–3,7	0,4
Navarra	1,2	1,1	7,2	4,1	–4,6	0,7
País Vasco	0,8	1,6	–2,1	2,6	–2,6	0,7
Comunidad Valenciana	–0,6	–0,7	3,6	0,3	–8,3	0,2
Ceuta	0,0	–16,6	4,4	1,1	–2,2	–0,1
Melilla	–0,1	–0,9	4,2	–1,5	–6,6	0,4
España	**–0,1**	**–1,3**	**3,0**	**0,9**	**–6,3**	**0,5**

Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España.*

100), y el sector agrario (–1,3 por 100), siendo, por tanto, las regiones con una mayor participación de estas actividades en sus modelos productivos las que siguieron mostrando mayores dificultades para superar la crisis.

Por otra parte, mientras que la construcción y los servicios exhibieron una pauta bastante homogénea en las diferentes comunidades autónomas, la industria, la energía y las ramas agrarias mostraron un comportamiento dispar (cuadro I-43). En el caso de la industria, las diferencias en las tasas de variación fueron especialmente notables, oscilando entre los máximos observados en Asturias, Cantabria y Navarra, con crecimientos superiores al 4 por 100, y los mínimos de Baleares, Canarias y Extremadura, con caídas de entre el 5 y el 6 por 100. De igual forma, la actividad energética llegó a alcanzar tasas de variación próximas al 10 por 100 en Extremadura, y superiores al 7 por 100 en Castilla-La Mancha y Navarra, mientras que en Murcia registró un retroceso del 5 por 100. En las ramas agrarias se apreciaron también diferencias notables entre unas comunidades y otras, desde una caída del 16,6 por 100 en Ceuta, a un aumento del 3,9 por 100 en Castilla y León. Por su parte, la construcción cayó en todas las comunidades autónomas, sin grandes diferencias, mientras que el sector servicios mostró una evolución positiva, salvo en tres territorios (Aragón, Canarias y Ceuta), sin llegar a superar en ningún caso el 1,0 por 100.

GRÁFICO I-33. CONTRIBUCIÓN DE LOS SECTORES DE ACTIVIDAD A LA TASA DE VARIACIÓN DEL PIB DE LAS CCAA QUE MÁS Y MENOS CRECEN EN 2010
(En porcentaje)

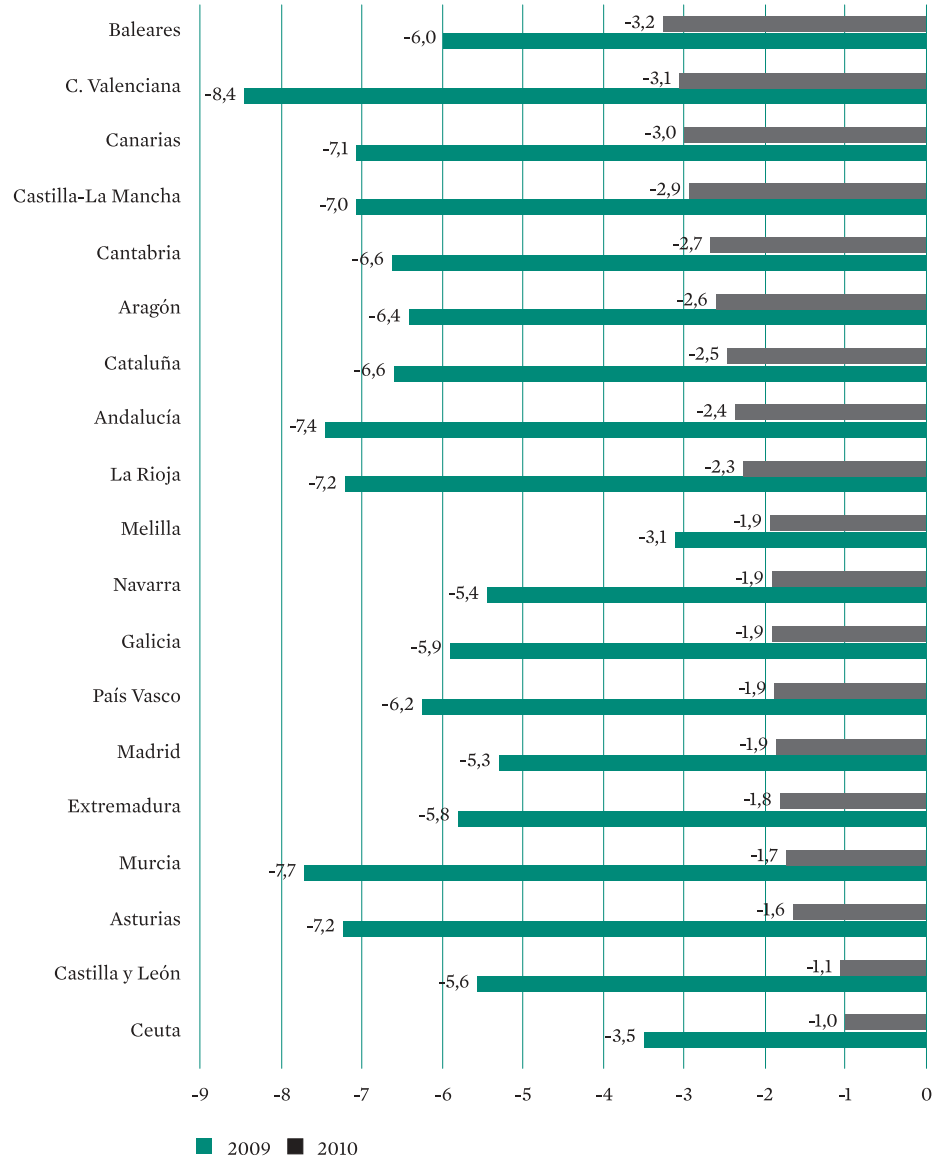


Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

En lo que respecta a la contribución de los sectores de actividad a las tasas de variación de las diferentes regiones españolas en 2010 (gráfico I-33), cabe señalar que las regiones que lideraron el crecimiento económico, Navarra y el País Vasco, se beneficiaron especialmente de la favorable evolución de la industria, dado su elevado nivel de industrialización, y en menor medida de los servicios, mientras que la caída de la construcción, aunque les restó crecimiento, lo hizo en menor medida que al promedio nacional. En el caso de Navarra, hay que añadir además el impacto positivo que tuvo sobre su tasa de crecimiento el avance del sector energético, al tratarse de una región con una notable especialización en la producción de energía eléctrica y eólica. La siguiente región que más creció en 2010, Castilla y León, se vio también favorecida por la contribución de la industria y de los servicios, así como por la favorable evolución de las ramas agrarias.

En las regiones donde más cae la actividad, esto es, Andalucía, Castilla-La Mancha y Canarias, el deterioro se explica principalmente por la evolución de la construcción, especialmente en Castilla-La Mancha, dada la dimensión que llegó a alcanzar esta actividad durante la etapa de expansión económica. Andalucía se vio además afectada por el retroceso del sector primario, mientras que Canarias acusó en gran medida el impacto de la crisis sobre determinadas ramas de servicios relacionadas con el sector turístico, como la hostelería, al tratarse de una región en la que cerca del 80 por 100 del VAB anual se corresponde con el sector terciario.

GRÁFICO I-34. EMPLEO POR CCAA EN 2009 Y 2010
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España.*

La mejora en las tasas de variación del PIB regional se tradujo en un comportamiento algo menos negativo de la ocupación en 2010, aunque en todas las comunidades autónomas se siguió destruyendo empleo (gráfico I-34). Frente a la caída del 2,3 por 100 registrada de media en España, en términos de Contabilidad

Evolución del empleo regional

CUADRO I-44. PIB PER CÁPITA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	PIB per cápita					
	2009			2010	Población	PIB
Comunidades autónomas	Valor euros	Valor euros	Peso %	Var. 10/09 %	Var. 10/09 %	Var. 10/09 %
País Vasco	30.683	31.314	135,8	2,1	0,1	0,8
Navarra	29.495	29.982	130,0	1,7	0,6	1,2
Madrid	30.142	29.963	129,9	–0,6	0,9	0,0
Cataluña	26.863	27.053	117,3	0,7	0,5	0,1
La Rioja	24.811	25.020	108,5	0,8	–0,5	–0,3
Aragón	24.656	24.886	107,9	0,9	–0,4	–0,5
Baleares	24.580	24.672	107,0	0,4	0,5	–0,3
Cantabria	23.111	23.464	101,7	1,5	0,2	0,2
Castilla y León	22.475	22.974	99,6	2,2	–0,6	0,8
Ceuta	22.456	21.960	95,2	–2,2	3,9	0,0
Asturias	21.512	21.882	94,9	1,7	0,0	0,3
Melilla	21.441	20.832	90,3	–2,8	4,8	–0,1
Comunidad Valenciana	20.295	20.465	88,7	0,8	–0,6	–0,6
Galicia	20.056	20.343	88,2	1,4	0,0	0,1
Canarias	19.792	19.746	85,6	–0,2	0,3	–0,8
Murcia	18.731	18.654	80,9	–0,4	0,9	–0,6
Castilla-La Mancha	17.573	17.621	76,4	0,3	0,1	–0,9
Andalucía	17.498	17.405	75,5	–0,5	0,8	–0,9
Extremadura	16.590	16.828	73,0	1,4	0,1	0,0
España	**22.946**	**23.063**	**100,0**	**0,5**	**0,3**	**–0,1**

Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

Regional, hubo ocho regiones que mostraron descensos más pronunciados, entre los que cabe destacar Baleares, la Comunidad Valenciana y Canarias, con tasas en el torno del –3,0 por 100, frente a un retroceso del 1,0 por 100 tanto en Ceuta como en Castilla y León.

Si se comparan estos resultados con el fuerte ajuste producido en 2009, la mejora es sustancial, sobre todo en regiones como Asturias, Murcia, la Comunidad Valenciana o Andalucía, donde la caída del empleo llegó a superar ese año el 7,0 por 100 interanual.

Evolución del PIB per cápita

En 2010, el País Vasco continuó siendo la región con un mayor nivel de PIB por habitante, con 31.314 euros, superando en más de 8.000 euros la media española, cifrada en 23.063 euros (cuadro I-44). Le sigue Navarra, con 29.982 euros, y Madrid, la cual, con 29.963 euros por habitante, pierde una posición respecto a 2009. En total son ocho las comunidades autónomas que superan el promedio, situándose en el extremo opuesto Extremadura, con 16.590 euros por habitante, seguida de Andalucía y Castilla-La Mancha, con niveles en torno a los 17.500 euros.

Al comparar los niveles de PIB per cápita de las regiones españolas en 2010 con los correspondientes al año anterior, se observa una reducción de los mismos en seis comunidades autónomas debido, en algunos casos, como Madrid y Ceuta, fundamentalmente al crecimiento de su población, en otros, como Canarias, a la caída de la actividad económica y en el caso de Murcia y Andalucía, a la reducción de ambos factores. Por su parte, el incremento del PIB per cápita en el País Vasco y en Navarra se explica exclusivamente por su dinamismo económico, dado que la población se incrementó ligeramente en ambos territorios, mientras que en Castilla y León respondió tanto al aumento del PIB como al descenso de su población.

En números índice de PIB per cápita, considerando un índice 100 para el promedio de España, en 2010 el País Vasco y Navarra superaban en más de un 30 por 100 la media española, mientras que Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha no llegaban a alcanzar el 80 por 100 del promedio (gráfico I-35).

Convergencia regional

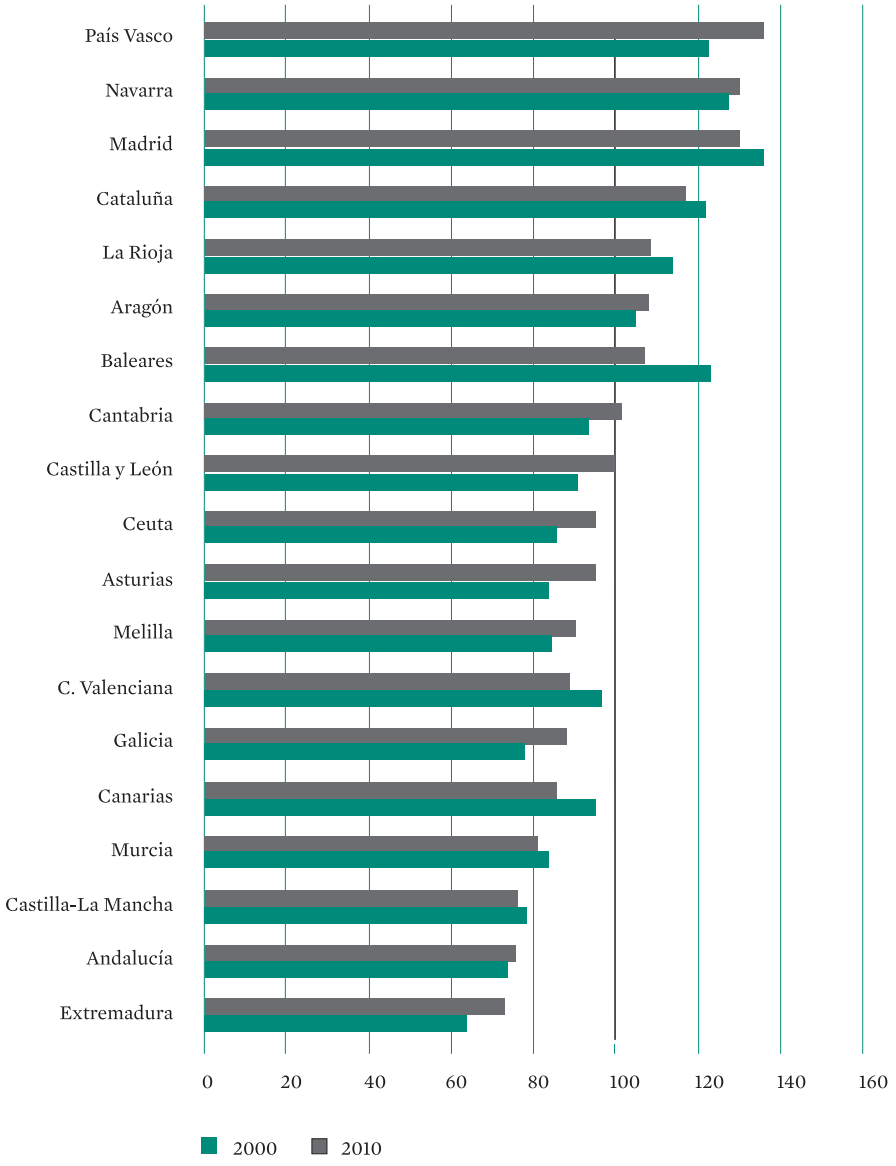
A lo largo de la última década, la evolución mostrada por los índices de las diferentes comunidades autónomas ha sido muy heterogénea. Así, al comparar los últimos resultados con los índices correspondientes al año 2000, se observa cómo ocho regiones ven reducidos sus índices de PIB per cápita, entre las cuales destaca Baleares, que con una reducción superior a los 16 puntos converge hacia el promedio nacional, seguida de Canarias y la Comunidad Valenciana, las cuales, por su parte, se alejan de la media en este periodo. Por el contrario, mejoran de manera sustancial regiones como el País Vasco, que con un aumento de su índice de PIB per cápita de 13,2 puntos, muestra un comportamiento divergente respecto al promedio, mientras que en otras regiones como Asturias, Galicia y Ceuta, las mejoras registradas, superiores a los 10 puntos, les permiten avanzar en convergencia. Por otra parte, cabe señalar que de las regiones que en el año 2000 se situaban por debajo de la media española, únicamente Cantabria logra superar dicho umbral en 2010.

Al objeto de conocer si, en base a este comportamiento, se produjeron avances en términos de convergencia regional a lo largo de la última década, es decir, si hubo una reducción en las desigualdades existentes en los niveles de PIB por habitante, a continuación se analiza la evolución de dos indicadores de dispersión: el relativo a la dispersión máxima entre los niveles de PIB per cápita regional[174] y el coeficiente de variación[175].

174. Este indicador se refiere a la ratio entre los niveles extremos, y se obtiene de dividir entre si, cada año del periodo analizado, los valores máximo y mínimo del PIB per cápita de las diferentes comunidades autónomas.

175. El coeficiente de variación relaciona la desviación estándar de cada variable con su media correspondiente, 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.

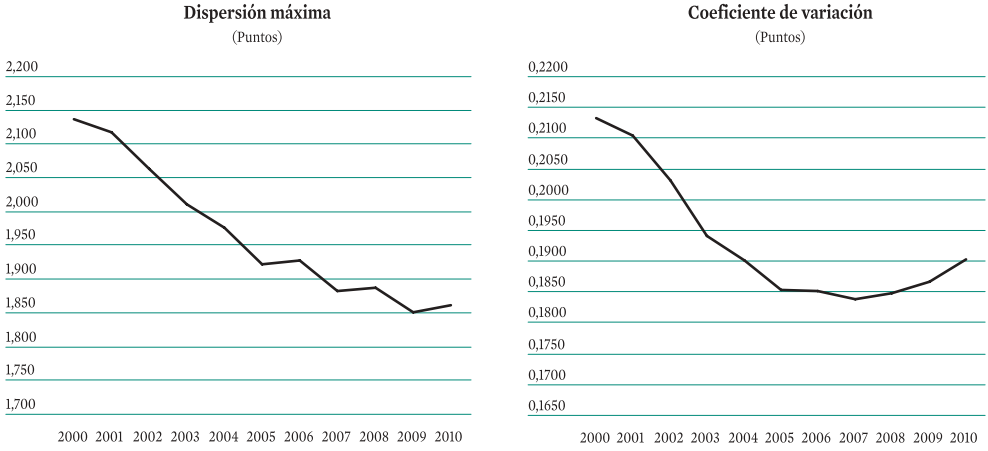
GRÁFICO I-35. CONVERGENCIA REGIONAL EN PIB PER CÁPITA, 2000-2010
(Índices, España = 100)



Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

En lo que respecta al primer indicador, la ratio entre los niveles máximo y mínimo de PIB per cápita se ha ido reduciendo a lo largo de prácticamente todo el periodo analizado, aunque en 2010 se produce un ligero repunte, ampliándose, por tanto, el diferencial entre el nivel máximo registrado en el País Vasco y el mínimo de Extremadura

GRÁFICO I-36. DISPERSIÓN DE LOS NIVELES DE PIB PER CÁPITA REGIONAL, 2000-2010



Fuente: INE. *Contabilidad Regional de España.*

(gráfico I-36). Dicha ratio se ha situado todos estos años en niveles próximos al 2, lo que significa, en la actualidad, que el PIB per cápita del País Vasco duplica al extremeño.

Por su parte, el análisis de la dispersión regional medida a través del coeficiente de variación, muestra una reducción de las desigualdades hasta el año 2007, en que se detiene el proceso de convergencia que venía registrando la economía española durante la última fase expansiva, y a partir de 2008 empieza a aumentar el coeficiente de variación y, con él, las diferencias entre los niveles de PIB per cápita.

Por tanto, la crisis económica habría supuesto un retroceso en términos de convergencia regional, tanto por la diferente evolución de la actividad económica mostrada por las comunidades autónomas en los últimos tres años, en base a sus estructuras productivas y, muy especialmente, a su mayor o menor exposición al desplome de la construcción, como por los movimientos migratorios derivados de lo anterior.

No en vano, cabe recordar que los avances en términos de competitividad registrados durante la última fase expansiva de la economía española se habían sustentado en gran medida en el impacto positivo que sobre las regiones con un menor nivel de desarrollo produjo el auge de la construcción. En este sentido, una vez que estalló la burbuja inmobiliaria en 2008, fueron esos territorios los que, en términos generales, acusaron en mayor medida la crisis y los que, además, están teniendo mayores dificultades para superarla. A partir de entonces se detuvo, por tanto, el proceso de convergencia y empezó a aumentar la dispersión entre los niveles de PIB per cápita de las comunidades autónomas.

La posición de las regiones españolas en la UE-27

En lo que concierne a la posición relativa de las regiones españolas respecto al promedio de la Unión Europea, en 2008, último año del que se dispone de información comparable en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA), ocho comunidades autónomas superaban el índice 100 del PIB per cápita medio de la UE-27, destacando el País Vasco, Madrid y Navarra, con niveles superiores al promedio en más de un 30 por 100. En el extremo inferior continuó situándose Extremadura, con un PIB per cápita que representa el 73 por 100 de la media, siendo la única región española que todavía no alcanza el 75 por 100.

A la espera de obtener datos más recientes que reflejen tanto el impacto de la crisis económica, como el de la reducción de los fondos comunitarios percibidos por España en el contexto de los cambios que se introdujeron en la política de cohesión de la Unión Europea para el periodo 2007-2013, se observa cómo tres regiones españolas (los archipiélagos canario y balear y la Comunidad Valenciana) pierden posiciones respecto al promedio de la UE-27 entre los años 2000 y 2008. No obstante, la mayoría mejora, destacando el avance producido en Cantabria, que le permite superar el promedio comunitario en este periodo.

En la evolución descrita ha tenido un papel decisivo la política de cohesión europea, por su contribución a la reducción de las disparidades económicas, sociales y territoriales en la Unión Europea. Sin embargo, la Comisión Europea considera que el impacto de la crisis, tanto en el ámbito social como en el económico, hace necesario reformar esta política, de cara al próximo periodo de programación que comenzará en el año 2014[176]. Para ello prevé que la futura financiación se centre en un número limitado de prioridades, en consonancia con los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020, y que se modifiquen los ciclos de planificación y gestión de la política de cohesión.

En este contexto, en 2010 la Comisión puso en marcha un proceso de consulta pública sobre el futuro de la política de cohesión, en base a las conclusiones del V Informe sobre cohesión económica, social y territorial. Previsiblemente, presentará las correspondientes propuestas legislativas formales sobre la futura política de cohesión a lo largo de 2011, una vez que se adopten las propuestas referentes al nuevo marco financiero plurianual 2014-2020.

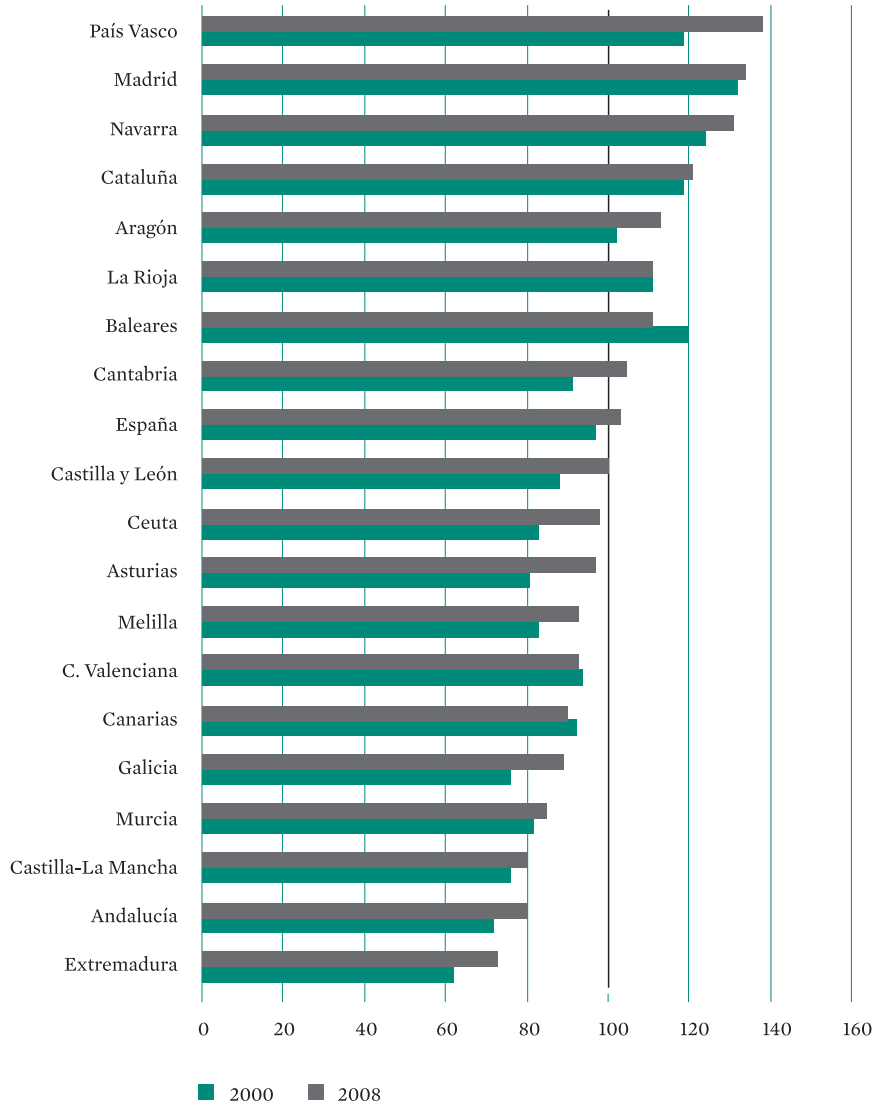
El IPC en las comunidades autónomas

La debilidad que mantuvo el consumo privado a lo largo de 2010 no fue suficiente para contener las presiones al alza que sobre el crecimiento del IPC generaron, fundamentalmente, el encarecimiento de las materias primas en los mercados internacionales, las subidas impositivas y el aumento de algunos precios regulados[177].

176. COM (2010) 642/3, Conclusiones del V Informe sobre cohesión económica, social y territorial: el futuro de la política de cohesión.

177. Véase capítulo I.3.7 de esta Memoria.

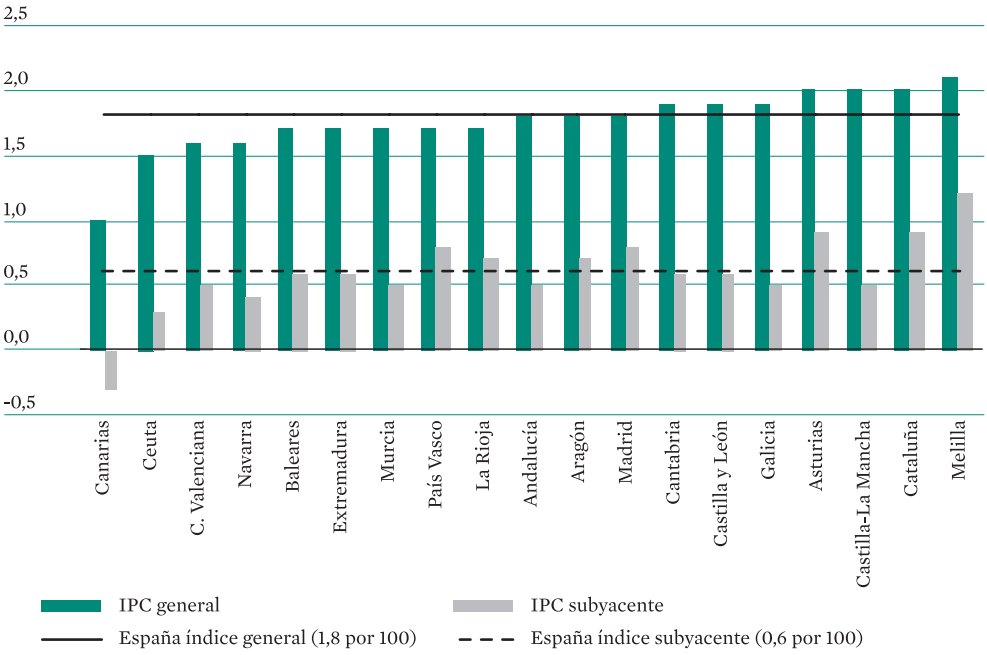
GRÁFICO I-37. CONVERGENCIA DEL PIB PER CÁPITA DE LAS CCAA CON LA MEDIA COMUNITARIA, 2000-2008
(Índices, UE-27 = 100)



Fuente: Eurostat.

En el conjunto del año, la inflación media se situó en España en el 1,8 por 100 (gráfico I-38), registrando seis comunidades autónomas niveles superiores, encabezadas por Melilla (2,1 por 100), Asturias, Castilla-La Mancha y Cataluña (2,0 por 100), frente al 1,0 por 100 registrado en Canarias. En lo que respecta al IPC subyacente, que excluye los precios de los productos energéticos y de los alimentos no

GRÁFICO I-38. IPC GENERAL Y SUBYACENTE POR CCAA EN 2010
(Tasa de variación interanual, en media del año, en porcentaje)



Fuente: INE, *Índice de Precios de Consumo*.

elaborados, la media se situó en el 0,6 por 100, mostrando el mayor avance nuevamente Melilla, con un crecimiento del 1,2 por 100, y el menor Canarias, con una deflación del 0,3 por 100.

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

1. Mercado de trabajo y políticas de empleo

1.1. PERSPECTIVA EUROPEA: EVOLUCIÓN, OBJETIVOS Y DEBATES

Según la Comisión Europea[1], el mercado laboral de la Unión Europea tendió a estabilizarse durante 2010 y algunos Estados miembros, especialmente Alemania, dieron muestra de cierta recuperación. El principal síntoma de mejora fue el comportamiento del empleo de la UE-27 que a partir del segundo trimestre del año creció, aunque tímidamente (0,2 por 100), tras dos años consecutivos de continuo descenso. Por lo que respecta a la tasa de paro de la Unión Europea, si bien continuó la senda ascendente que comenzó en 2008, lo hizo a un ritmo más lento que en los años precedentes cerrándose el año con una tasa del 9,7 por 100.

Frágiles indicios de estabilidad del mercado laboral de la UE-27

Aún así, los indicios de cierta estabilidad eran aún débiles. El número de personas empleadas, cifrada en 221,3 millones, era todavía inferior al registrado en 2009 (1,4 millones menos) y se situaba aun a mucha distancia (5,6 millones menos) que el nivel más alto, alcanzado en el segundo trimestre de 2008. Por otro lado, aunque el desempleo registraba mejoras notables en algunos Estados miembros, como Alemania, otros seguían manteniendo niveles de paro elevados, como España, los Estados Bálticos o Irlanda. En cualquier caso, la situación más preocupante siguió siendo la de España que desde el comienzo de la crisis se ha mantenido a la cabeza en las cifras de desempleo y su evolución en 2010 ha continuado en esa línea, hasta alcanzar una tasa del 20,2 por 100.

La debilidad de la recuperación del mercado laboral europeo ha quedado igualmente constatada por la evolución de otros indicadores, como el desempleo juvenil (menores de 25 años), que siguió aumentando hasta alcanzar su nivel más alto desde el comienzo de la crisis (21 por 100), llegando a afectar a 5,4 millones de jóvenes, un 35 por 100 por encima de su nivel más bajo en 2008[2]. A excepción de Alemania, que

1. *Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento, Anexo 3: borrador de Informe conjunto sobre empleo*, COM (2011) 11 final.
2. Datos referidos a noviembre de 2010. *Labour Market Fact Sheet*, febrero 2011.

ha registrado un descenso importante, el paro juvenil constituye una de las principales preocupaciones en la mayoría de los Estados miembros, si bien su evolución ha sido especialmente negativa en algunos de ellos entre los que destaca nuevamente España, donde ha llegado a afectar a 900.000 personas en el cuarto trimestre de 2010, lo que representa una tasa del 42,8 por 100. También ha sido motivo de preocupación el paro de larga duración, que afectó hasta casi la mitad de los desempleados.

En lo que respecta al ámbito de la política comunitaria de empleo, 2010 ha estado marcado por la aprobación en el Consejo Europeo de junio de la Estrategia Europa 2020, cuya configuración así como los objetivos para el próximo decenio, fijados en las directrices integradas, han estado determinados por la crisis económica. Desde el punto de vista operativo, cabe destacar la aprobación de las iniciativas concretas para orientar el crecimiento y alcanzar los objetivos fijados en la Estrategia, cuyo principal exponente en materia de empleo ha sido la "Agenda para las nuevas cualificaciones y empleos" que, entre algunos aspectos, como la mejora de las cualificaciones, la calidad del trabajo o la creación de empleo, ha continuado impulsando el debate sobre la flexiseguridad y sobre la necesidad de emprender reformas laborales dirigidas a su consecución.

Los Estados miembros, por su parte, han seguido adoptando medidas dirigidas a combatir los efectos de la crisis sobre el empleo. Si bien con distinto grado de intensidad, las medidas adoptadas por la mayoría pueden clasificarse en tres grandes bloques: 1) mantenimiento del empleo, creación de nuevos empleos y fomento de la movilidad; 2) mejora de las cualificaciones y capacidades profesionales así como del ajuste entre oferta y demanda de empleo; y 3) apoyo a los ingresos de los hogares[3].

1.1.1. El empleo en Europa: balance del periodo 2007-2010

En 2010 los mercados de trabajo europeos dieron muestras de cierta estabilidad, en especial desde el segundo trimestre. Aun así, se confirmaron las previsiones que ya venían anunciándose sobre la imposibilidad de cumplir los objetivos de empleo fijados por la Estrategia Europea de Empleo (EEE), principalmente como consecuencia de los efectos de la crisis económica sobre los mercados de trabajo, que había supuesto un punto de inflexión en su comportamiento respecto a una evolución más favorable hasta 2008.

La tasa de empleo en 2010 se redujo 0,4 puntos, a añadir al descenso registrado en el año anterior (1,3), el más pronunciado desde el comienzo de la crisis económica, dando como resultado una tasa de empleo del 64 por 100, 5,8 puntos por debajo del objetivo del 70 por 100 fijado para ese año. Por su parte, la tasa de empleo femenina de la UE-27 se situó en 2010 en el 58,2 por 100, a 1,8 puntos de distancia respecto de los objetivos fijados por la EEE, lo que es indicativo de que las mayores pérdidas de empleo se han centrado en la población masculina, especialmente de edades intermedias. La tasa de empleo entre las personas mayores (55 a 64 años) es la única que

3. *Employment in Europe 2010*.

CUADRO II-1. INDICADORES DE LA EEE EN ESPAÑA Y LA UE-27, 2007-2010

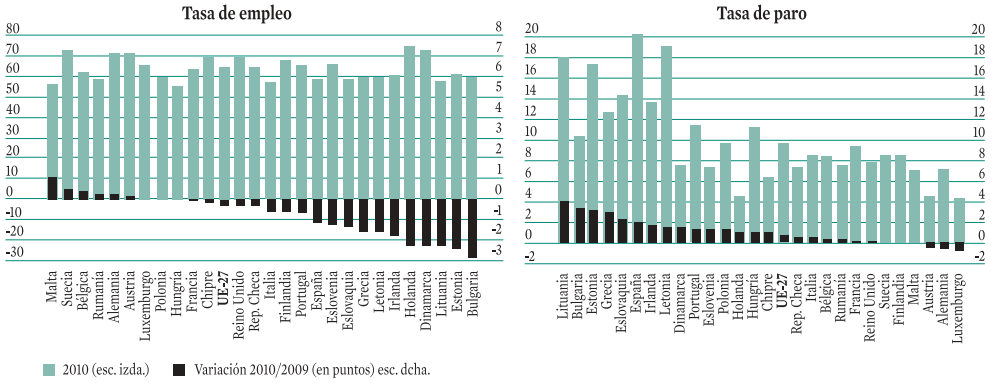
(Porcentajes. Media anual)

	España		UE-27		UE-27 media 3 mejores		Diferencia España/UE-27		Diferencia España/media 3 mejores		Objetivos 2010*		Distancia 2010/objetivos 2010	
Indicadores*	**2007**	**2010**	**2007**	**2010**	**2007**	**2010**	**2007**	**2010**	**2007**	**2010**	**España**	**UE**	**España**	**UE**
Empleo														
Tasa de empleo (% población 15-64 años)	65,6	58,6	65,4	64,2	77,1	74,7	0,2	–5,6	11,5	16,1	66,0	70,0	–7,4	–5,8
Tasa de empleo mujeres	54,7	52,3	58,3	58,2	71,8	70,3	–3,6	–5,9	–17,1	–18,0	57,0	60,0	–4,7	–1,8
Tasa de empleo mayores 55 años	44,6	43,6	44,6	46,3	58,6	57,6	0,0	–2,7	–14,0	–14,0	–	50,0	–	–3,7
Desempleo														
Tasa de paro (% población activa)	8,3	20,2	7,2	9,7	4,0	4,5	1,1	–10,5	4,3	15,7	–	–	–	–
Tasa de paro mujeres	10,9	20,6	7,9	9,7	4,0	4,5	3,0	–10,9	6,9	16,1	–	–	–	–
Tasa de paro jóvenes (% población activa 15-24)	18,2	41,6	15,6	20,9	7,0	8,7	2,6	–20,7	11,2	32,9	18,6	–	23,0	–
Paro larga duración (% total desempleados)	20,4	36,6	42,7	39,9	16,2	19,1	–22,3	–3,3	4,2	17,5	–	–	–	–
Crecimiento PIB real	**3,6**	**–0,1**	**3,0**	**1,8**	**9,8**	**5,5**	**0,6**	**–1,9**	**–6,2**	**–5,6**	**3,0**	**3,0**	**–3,1**	**–1,2**

* España: objetivos del Programa Nacional de Reformas 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.

GRÁFICO II-1. TASAS DE EMPLEO Y PARO EN LA UE-27 EN 2010
(Tasa en 2010 y variación en puntos respecto a 2009)



Fuente: Eurostat.

siguió aumentando en el trienio de la crisis (1 punto en 2008, 0,4 en 2009 y 0,3 en 2010), a pesar de lo cual tan solo ha logrado alcanzar el 46,3 por 100 en 2010, a 3,7 puntos de distancia del objetivo fijado.

Al margen de los datos estrictamente referidos a los objetivos de la EEE, los efectos más notorios de la crisis en los mercados de trabajo europeos se han reflejado en la tasa de desempleo, especialmente de la población joven, que en 2010 alcanzó el 20,9 por 100, cinco puntos más que al inicio de la crisis, si bien el crecimiento más acusado fue el registrado en 2009 (4,3 puntos). Especialmente grave fue el incremento registrado en el paro de larga duración sobre el total de desempleados que, tan solo en 2010, aumentó casi 7 puntos, hasta alcanzar el 39,9 por 100. Este indicador muestra que ha salido 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 tercer año de coyuntura económica adversa muestra cierta resistencia de las tasas de empleo en relación a los años anteriores.

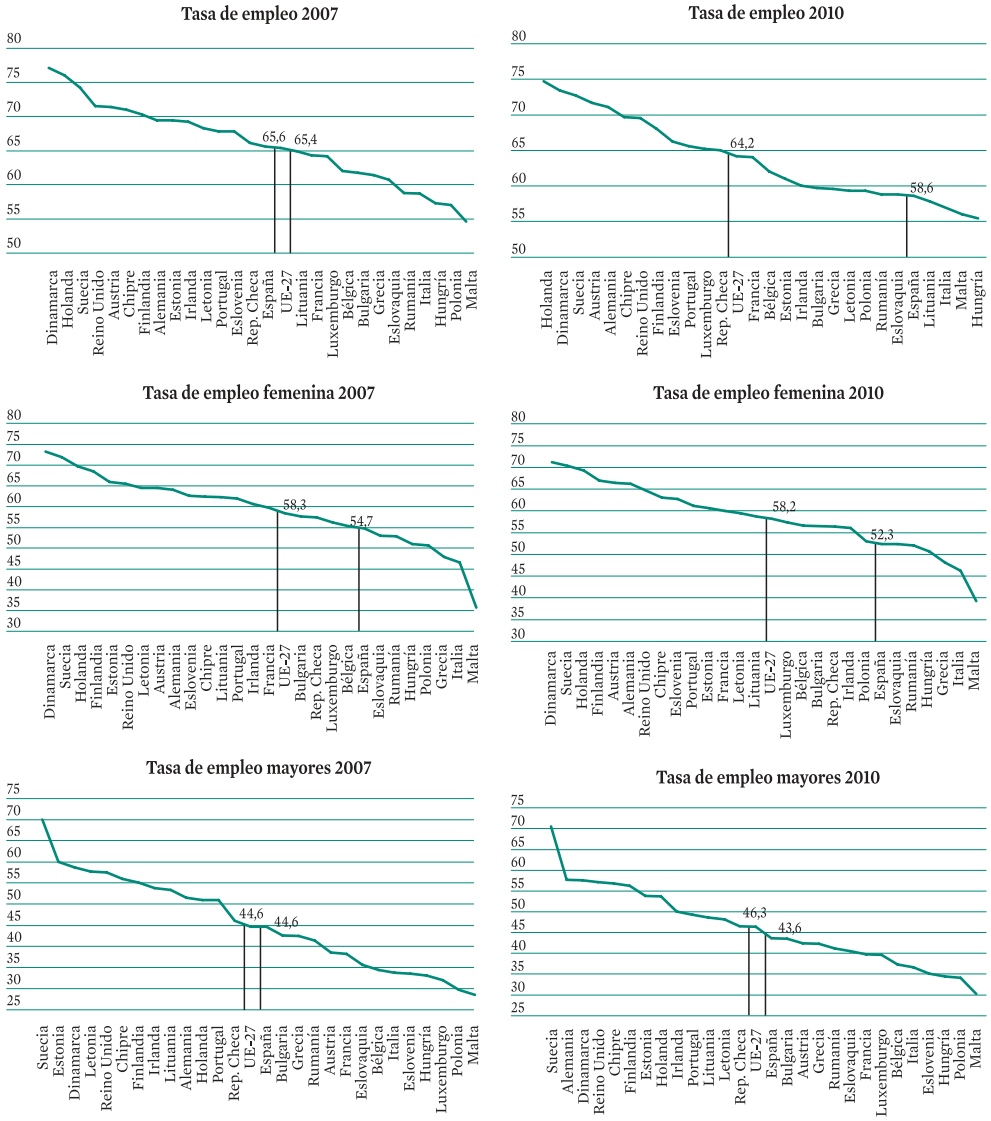
Relativa resistencia del empleo

Así, aunque la mayoría de Estados miembros continuaron registrando caídas en la tasa de empleo, estas fueron en general más moderadas que en 2009. A su vez, en seis Estados miembros aumentaron y en tres se mantuvieron. Con todo, también se produjeron caídas más pronunciadas, superiores a dos puntos, en Dinamarca, Lituania Holanda, Estonia y Bulgaria (gráfico II-1).

Atendiendo al trienio de la crisis, destacan en sentido positivo Polonia, con 2,3 puntos más en su tasa de empleo, seguida de Alemania (1,7), Malta (1,4), Luxemburgo (1,0) o Austria (0,3). En el otro extremo, las mayores caídas de la tasa de empleo en el periodo se dieron en Irlanda, las Repúblicas Bálticas y España, (entre 9,2 y 7 puntos). La evolución, por tanto, no ha sido homogénea dando como resultado una notable dispersión de las tasas de empleo entre los Estados miembros (gráfico II-2).

GRÁFICO II-2. EMPLEO EN LA UE-27, 2007-2010

(Tasa de empleo para la población de 15 a 64 años, media anual. Tasa para mayores sobre población de 55 a 64 años)



Fuente: Eurostat.

Así, cinco países registraron tasas superiores al 70 por 100 en 2010 (siendo la más elevada la de Holanda con el 74,7 por 100), mientras que en otros once Estados se situaron por debajo del 60 por 100.

España en este periodo ha sufrido un empeoramiento notable, habiendo pasado de estar por encima de la media de la Unión en 2007, aunque tan solo fuera por 2 décimas,

a distanciarse a la baja en 5,6 puntos, lo que la sitúa en la quinta tasa de empleo más baja de la UE-27.

El empleo femenino ha dado muestras de estabilidad nuevamente en 2010, con un descenso mínimo de la tasa de empleo femenina para el conjunto de la Unión (0,4 puntos), siguiendo la tendencia observada desde el inicio de la crisis, ya que tan solo se ha reducido 0,9 puntos desde 2008. Sin embargo, la evolución por países muestra, de nuevo, diferencias notables destacando positivamente el crecimiento de esta tasa en Malta (3,5 puntos), Polonia (2,4), Alemania (2,1) y Austria (2,0). En el extremo opuesto, se situaron los países bálticos e Irlanda, con caídas superiores a 3,5 puntos. A cierta distancia, también destacan España, cuya tasa se rebajó en 2,4 puntos, y Dinamarca, cuyo descenso fue de 2,1, sin olvidar las diferentes tasas de partida en ambos países.

Estabilidad también del empleo femenino

A la vista de los datos, de nuevo se constata una notable dispersión de las tasas de empleo femeninas entre los Estados miembros, desde las mayores de Dinamarca (71,1), Suecia (70,3) y Holanda (69,3), que junto a otros ocho países cumplen o superan ampliamente el objetivo fijado del 60 por 100, a las más bajas de Malta (30,9), Italia (46,1) y Grecia (48,1).

La tasa de empleo femenina de España en 2010 se situó en el 52,3 por 100, habiendo retrocedido medio punto en el último año y 2,6 puntos en el trienio de la crisis. Ha dado muestras igualmente de cierta estabilidad, aunque menor que el promedio europeo lo que ha producido un retroceso en su posición relativa en el conjunto de la Unión, ocupando el séptimo puesto más bajo de la tasa de empleo femenina.

También es de destacar la resistencia a la baja de la tasa de empleo de las personas mayores en toda Europa. Si se atiende al trienio de la crisis los datos son positivos habiéndose registrado un aumento en la mayoría de los países, entre los que destaca un grupo donde los descensos han sido inferiores a un punto y otro en el que los descensos han sido bastante más notables, como en los países bálticos (Letonia 9,5, Estonia 6,2 y Lituania 4,8), seguidos de Irlanda (3,8) y, a cierta distancia, Portugal (1,7).

Y especial resistencia a la baja del empleo de mayores

En 2010, en términos generales, no se registraron cambios destacables, a excepción de los países bálticos, que registraron descensos importantes (Estonia de 6,6 puntos, Letonia de 5 y Lituania de 3), seguidos de Bulgaria y Rumanía (2,6 y 1,5, respectivamente). Malta y Bélgica, por el contrario, registraron cambios en sentido contrario, aumentando su tasa de empleo en 2,3 puntos en el primer caso y 2,0 puntos en el segundo.

Como resultado, el objetivo europeo para 2010 de la tasa de empleo de mayores (50 por 100) fue alcanzado ese año por nueve países (cuando en 2007 eran doce), destacando especialmente Suecia con una tasa del 70,5 por 100.

En España las tasas de empleo de la población entre 55 y 64 años no empezaron a descender hasta 2009, cuando se registró una caída de 1,5 puntos. Aunque en 2010, el descenso fue más reducido, medio punto, sumado al del año anterior hizo que la tasa alcanzada (43,6 por 100) se situase a 2,7 puntos de distancia de la media europea, de por sí baja.

Como se ha comentado anteriormente, donde se hacen más evidentes los efectos de la crisis sobre los mercados de trabajo europeos es en el fuerte aumento del desempleo. Así, al analizar comparativamente la evolución de las tasas de paro en el conjunto de Estados miembros en los tres últimos años, se observa cómo la tendencia ha evolucionado al alza, aproximadamente 2,5 puntos en el caso de la total, casi 1,8 en el caso de la femenina y 5,3 en la juvenil (gráfico II-3).

Aumento de las tasas de paro durante la crisis, más moderado en 2010

Pero hay amplias diferencias por países. Así, España se ha situado entre los países con mayores aumentos de la tasa de desempleo (11,9 puntos en el caso de la total, 9,7 en el caso de la femenina y 23,4 en la juvenil), junto a Lituania, Letonia y Estonia, liderando en los tres indicadores las tasas de paro más elevadas, lo que refleja, a su vez, la rapidez e intensidad de la destrucción de empleo. En el lado opuesto, Alemania ha reducido su tasa de desempleo, tanto en el total (1,5 puntos), como en el femenino (2,2 puntos) y el joven (2 puntos), al tiempo que Austria, Polonia, Holanda, Bélgica y Eslovenia también han tenido una evolución bastante positiva.

Por su parte, en 2010, la evolución fue más positiva, registrándose en general menores caídas en las tasas de desempleo. Así la tasa de desempleo para el conjunto de la UE-27 aumentó 0,7 puntos, la femenina 0,8 y la juvenil 0,9. Los Estados miembros que habían mostrado un peor comportamiento de sus tasas de desempleo a lo largo del periodo (Estados Bálticos, España, Grecia y Eslovaquia), siguieron registrando aumentos en 2010, si bien éstos fueron muy moderados en relación a 2009, punto álgido del intenso crecimiento del desempleo durante la crisis (gráfico II-1).

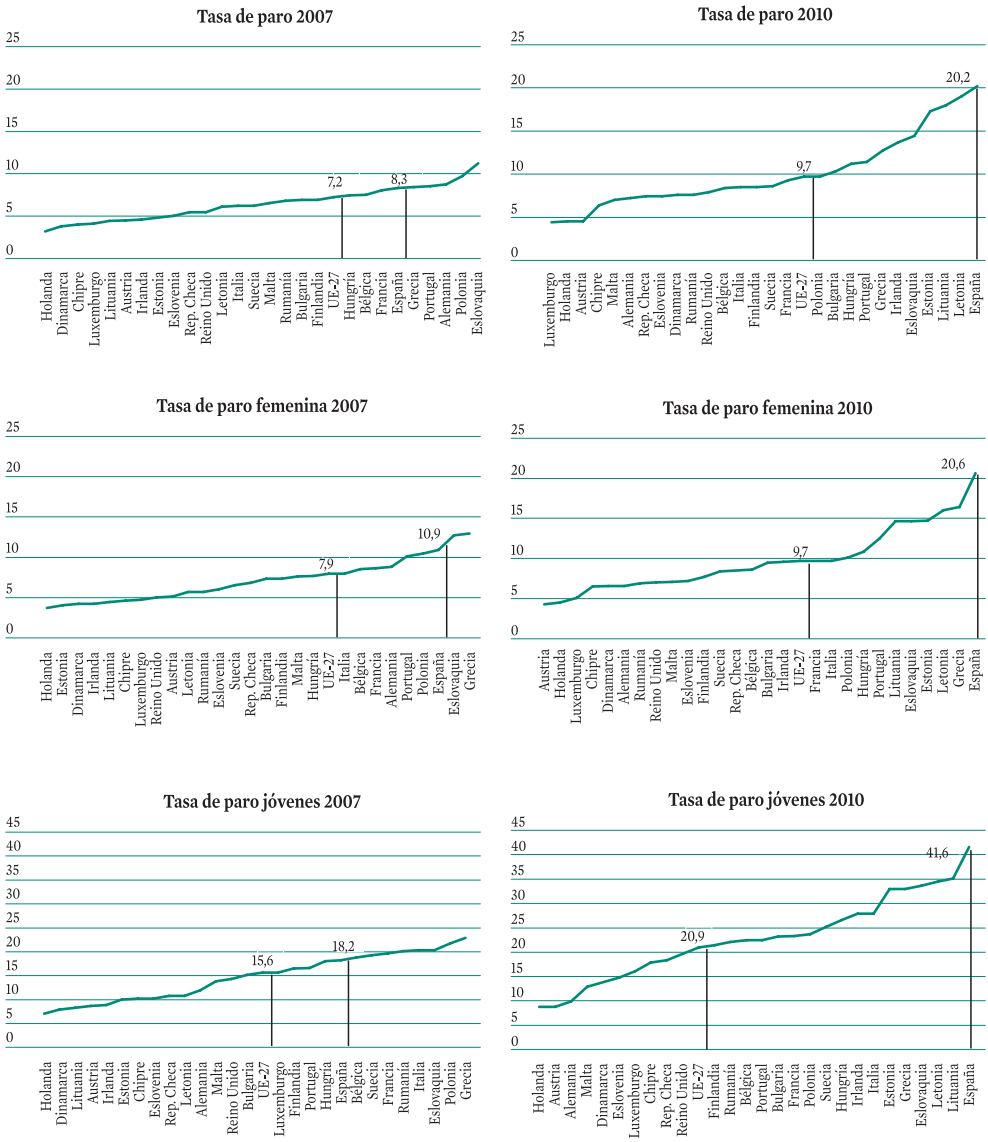
La tasa de desempleo femenino también aumentó en el conjunto de la Unión, hasta alcanzar el 9,7 por 100 en 2010. El aumento más notable respecto a 2007 fue nuevamente el experimentado por los países bálticos (en torno a 10 puntos) y España (9,7), que ha pasado así a registrar la tasa más elevada, 20,6 por 100, a una distancia de algo más de 16 puntos respecto a los tres Estados miembros con mejor comportamiento (Austria, Holanda y Luxemburgo).

La evolución de la tasa de paro de los jóvenes ha sido ciertamente preocupante, habiendo pasado en el promedio de la UE-27 del 15,6 al 20,9 por 100 en los últimos tres años. El grueso de este aumento se produjo especialmente en 2009, habiendo sido más matizado en 2010, en que el incremento fue de nueve décimas. Cabe destacar el fuerte contraste existente en la evolución de este indicador en los distintos países. Así, hay algunos en los que

La evolución de la tasa de paro juvenil sigue siendo preocupante...

GRÁFICO II-3. PARO EN LA UE-27, 2007-2010

(Tasa para la población de 15 a 64 años, media anual. Tasa para jóvenes sobre población de 15 a 24 años)



Fuente: Eurostat.

los aumentos de esta tasa han sido muy pronunciados, como Lituania (26,9 puntos), Letonia (23,8), España (23,4) o Estonia (22,9), mientras que otros han llegado a reducir dicha tasa de forma importante, como es el caso de Alemania, que la redujo hasta dos puntos.

La tasa de paro juvenil en España fue en 2010 del 41,6 por 100, si bien en el cuarto trimestre alcanzó el 42,8 por 100, situándose a la cabeza de la Unión seguida, de los Estados bálticos, Eslovaquia y Grecia, cuyas tasas oscilan entre el 35 y 33 por 100. Este fuerte incremento ha distanciado aún más a España de los Estados miembros con mejor posición, como son Holanda (8,7 por 100), Austria (8,8 por 100) y Alemania (9,9 por 100).

Aun así, uno de los indicadores más alarmantes en 2010 ha sido la evolución del paro de larga duración. Solo para el conjunto de la Unión, aumentó 6,8 puntos, si bien ha sido mucho más acusado en algunos países como Irlanda (20 puntos) y los países bálticos (en torno a 18 puntos). Estos datos reflejan de forma preocupante que el 40 por 100 de los parados de la Unión Europea llevan más de 12 meses en situación de desempleo, porcentaje que asciende hasta el 64 por 100 en Eslovaquia, y el 52,3 por 100 en Portugal, y que se sitúa entre el 40 y el 50 por 100 en catorce países más. Las tasas más reducidas, sin ser especialmente bajas, son las registradas en Suecia (17,8 por 100) y Dinamarca (19,1 por 100). España, por su parte, ha alcanzado el 36,6 por 100 de paro de larga duración, situándose ligeramente por debajo de la media comunitaria. Estos datos vienen a poner de manifiesto las dificultades que están teniendo los países europeos para reducir el desempleo, lo que supone un riesgo muy elevado de exclusión del mercado laboral, e incluso, de exclusión social.

... y el aumento del desempleo de larga duración es considerable

1.1.2. La Estrategia Europea de Empleo en el marco de la "UE-2020"

La Estrategia Europa 2020, aprobada en el Consejo Europeo de junio 2010, marca un nuevo rumbo en la evolución de la política comunitaria de empleo. Si bien hereda buena parte del espíritu de su predecesora, la nueva Estrategia nace fuertemente condicionada por el contexto de crisis económica. La necesidad de superar dicha crisis, junto con la experiencia en la aplicación de la Estrategia anterior, que dejó patentes algunas debilidades en su planteamiento y aplicación, suscitaron la introducción de algunos cambios en la política de empleo para esta nueva etapa, en lo que respecta a los objetivos, las orientaciones o la gobernanza de la misma.

Para la Comisión, la creación de empleo en la nueva Estrategia ocupa un lugar prioritario de cara a lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en una coyuntura de crisis y ante la necesidad de hacer frente a la creciente competencia mundial. De hecho, el primero de los cinco objetivos fijados para su materialización se refiere al empleo, fijándose como objetivo para 2020 que la tasa de empleo sea como mínimo del 75 por 100, es decir, cinco puntos por encima del establecido por la Estrategia de Lisboa[4]. Se trata de un objetivo claramente ambicioso, más aun teniendo en cuenta que la coyuntura económica y del empleo en la Unión Europea dista de ser estable.

4. Cabe recordar, no obstante, que uno de los principales cambios respecto a la Estrategia de Lisboa en relación a este objetivo ha sido la modificación de la población de referencia, que pasa a ser la comprendida entre 20 y 64 años (en lugar de 15-64 años).

Este objetivo concreto se enmarca, no obstante, en una prioridad de mayor alcance, como es que el empleo redunde en el fomento de la cohesión económica, social y territorial. La nueva estrategia, por tanto, vincula de forma más expresa el fomento del empleo y la cohesión para lograr un "crecimiento integrador". En realidad, el fomento del empleo se plantea como uno de los pilares claves para la sostenibilidad del modelo social europeo y de los sistemas de bienestar.

Con el propósito de lograr el objetivo de empleo propuesto, el Consejo estableció un conjunto de orientaciones que permitieran a los Estados miembros definir sus políticas de empleo en función de sus circunstancias nacionales[5]. Dichas orientaciones fueron elaboradas junto a las orientaciones en materia económica, constituyendo así las Directrices Integradas Europa 2020.

Cabe decir que, en líneas generales, el trasfondo de las orientaciones de empleo no difiere de sus predecesoras, haciendo hincapié, nuevamente, en la reducción del desempleo, el fomento del empleo de calidad, la mejora de los sistemas de enseñanza y del capital humano, así como de la inclusión social. Ahora bien, con el fin de mejorar su eficacia, se introdujeron algunos cambios, en línea con la política iniciada ya hace unos años[6]. Así, por un lado, se trató de dotarlas de mayor comprensión, sintetizando las 8 anteriores en 4, fijando así de forma más clara las prioridades en materia de empleo así como los vínculos entre ellas (recuadro II-1). Por otro lado, se trató de mejorar su coordinación con las orientaciones económicas para dotarlas de una mayor coherencia con

RECUADRO II-1. ORIENTACIONES PARA LAS POLÍTICAS DE EMPLEO DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Directriz 7. Aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad.

Directriz 8. Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral.

Directriz 9. Mejorar la calidad y los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior o equivalente.

Directriz 10. Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.

5. Decisión del Consejo, de 21 de octubre de 2010 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (2010/70/UE).
6. La Comisión ya planteó la necesidad de cambios importantes en las directrices de empleo para mejorar su eficacia en la comuniación titulada *El futuro de la Estrategia Europea de Empleo*, COM (2003) 6 final. Se proponía al respecto, la necesidad de simplificarlas, reducir sus objetivos y dotarlas de mayor estabilidad. Estas propuestas fueron posteriormente ratificadas por el el Consejo Europeo de 2003 e incorporadas en las Directrices de empleo 2003-2005 y en las Directrices de empleo 2005-2008. Para más detalle, véanse las ediciones de esta Memoria de 2003 y 2005.

la Estrategia en su conjunto, algo que el propio Consejo reconoció que no se logró en la estrategia anterior. Ya por último, cabe destacar la ampliación del periodo de vigencia de las mismas, pasando de tres a cuatro años (es decir, permanecerán estables hasta 2014) en aras de garantizar una estabilidad suficiente para su aplicación.

Junto a las orientaciones de empleo, y como novedad operativa, se aprobó la iniciativa emblemática "Agenda de nuevas cualificaciones y empleos" en la que pretende ser la principal contribución europea para la consecución del pleno empleo. En ella se establecen trece acciones clave así como medidas de acompañamiento y preparatorias en los cuatro ámbitos prioritarios que deben configurar la transición a una economía inteligente, sostenible e integradora, a saber: 1) dotar de mayor funcionalidad a los mercados de trabajo, 2) mejorar la cualificación de la mano de obra para facilitar su acceso al empleo, 3) mejorar la calidad del empleo y las condiciones de trabajo y 4) promover la creación de empleo y la demanda de mano de obra (cuadro II-2).

Aprobación de las iniciativas emblemáticas para el fomento del empleo

De los cuatro ámbitos prioritarios señalados, el primero es el relativo al funcionamiento de los mercados de trabajo. A juicio de la Comisión, sería conveniente reformar su funcionalidad para hacer frente al desempleo de manera más eficiente para lo que se apuesta nuevamente por la política de flexiseguridad. No en vano, se considera que han dado muestra de haber contribuido muy positivamente a combatir los costes de la crisis mediante por ejemplo, la introducción temporal de disposiciones de reducción de jornada con compensación salarial pública, el refuerzo de los sistemas de prestaciones por desempleo, o el aumento de las políticas activas de empleo, entre otras[7]. Aun así, según la Comisión, la política de flexiseguridad requiere ser potenciada a través de un nuevo equilibrio de sus cuatro componentes (disposiciones contractuales flexibles, políticas activas, aprendizaje permanente y sistemas de seguridad social).

Un nuevo impulso a la flexiseguridad

A este respecto, se han propuesto una serie de políticas para desarrollarlas en colaboración con los Estados miembros (recuadro II-2). Este conjunto de políticas, junto con las acciones clave y las medidas de acompañamiento, constituyen la propuesta de la Comisión para afrontar una nueva fase de la agenda de la flexiseguridad en la que cobra especial protagonismo para su eficacia, la implicación y el diálogo con los interlocutores sociales. Asimismo, se considera necesario establecer mecanismos de supervisión y seguimiento de los avances de los Estados miembros para lo cual se recurrirá al marco analítico en el que ha venido trabajando el Comité de Empleo.

7. *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo*, COM (2010) 682 final.

CUADRO II-2. PRIORIDADES, ACCIONES CLAVE Y MEDIDAS PROPUESTAS EN LA "AGENDA DE NUEVAS CUALIFICACIONES Y EMPLEOS"

Prioridades	Acciones clave	Medidas preparatorias y de acompañamiento
Flexiseguridad	1. Debate general sobre refuerzo de los componentes de la flexiseguridad en la Conferencia sobre flexiseguridad para partes interesadas. Preparación de una nueva Comunicación sobre un nuevo impulso a la flexiseguridad (durante primer semestre de 2012). 2. Desarrollo de estrategias globales de aprendizaje permanente para lo cuál se presentará en 2011 una Comunicación sobre la aplicación de las estrategias de aprendizaje permanente, un manual sobre políticas europeas y un plan de acción para el aprendizaje permanente de la población adulta. 3. Celebración de un Foro social tripartito para debatir la puesta en marcha de las medidas de flexiseguridad.	Introducción de una metodología global de seguimiento de los avances de los Estados miembros en la aplicación de los principios de flexiseguridad (a lo largo de 2011). Consulta a los interlocutores sociales a lo largo de 2011 sobre un marco europeo para las reestructuraciones de empresas. Financiación de proyectos sobre mejores prácticas y creación de una página *web* para difusión de las mismas (finales de 2011). Colaboración entre los servicios de empleo (públicos, privado y tercer sector).
Cualificaciones apropiadas para el empleo	4. Elaboración a partir de 2012 de un Panorama de las cualificaciones de la Unión Europea que aportará información sobre la oferta y demanda de cualificaciones hasta 2020. 5. Completar la clasificación ESCO (cualificaciones, competencias y profesiones europeas) en 2012. 6. Presentar en 2012 propuestas para reformar los sistemas de reconocimiento de cualificaciones profesionales. 7. Puesta en marcha en 2011 de una Nueva Agenda para la Integración de nacionales de terceros países. 8. Posible presentación de propuestas para mejorar la tutela de los derechos que asisten a los trabajadores inmigrantes en la Unión Europea respecto al principio de libre circulación de trabajadores.	Nuevos indicadores de educación para la empleabilidad, creación de un Grupo de expertos para la alfabetización de los jóvenes y adultos y propuesta de Recomendación para reducir el abandono escolar prematuro. Creación de un Pasaporte europeo de cualificaciones. Estudio sobre rendimiento de las pymes. Reformar la red europea EURES de servicios de empleo. Establecer una red de medidas para mejorar educación de los inmigrantes. Hoja de ruta hacia una Europa con un aprovechamiento eficiente de los Recursos y un Plan de acción para la innovación ecológica. Presentar una Comunicación sobre la política europea de multilingüismo y promover centros de excelencia europeos en nuevas especialidades académicas. Respaldo de las "Alianzas en pro del conocimiento" (colaboraciones entre empresas e instituciones educativas para sufragar desfases entre oferta y demanda del mercado de trabajo).

CUADRO II-2. PRIORIDADES, ACCIONES CLAVE Y MEDIDAS PROPUESTAS EN LA "AGENDA DE NUEVAS CUALIFICACIONES Y EMPLEOS" *(Continuación)*

Prioridades	Acciones clave	Medidas preparatorias y de acompañamiento
Mejorar la calidad del trabajo y las condiciones laborales	9. Revisión de la Directiva de tiempo de trabajo y presentar propuesta para mejorar aplicación de la Directiva relativa a desplazamiento de trabajadores. Asimismo, si se considera oportuno, modificar, aclarar o simplificar la legislación laboral vigente (durante 2011). 10. Evaluación final de la Estrategia de salud y seguridad en el trabajo 2007-2012 y propuesta de su sucesora para el periodo 2013-2020. 11. Reexaminar en 2012 la eficacia de la legislación europea relativa a la información y consulta de los trabajadores, trabajo a tiempo parcial y contratos de duración determinada así como su repercusión en términos de igualdad de género. 12. Revisión global de la legislación en materia de seguridad y salud (para 2014).	Revisar y arminozar el concepto de "calidad del trabajo" (en 2011). Estudiar la repercusión de las Directivas de no discriminación que se aplican al empleo (en 2012).
Apoyar la creación de empleo	13. Propuesta de principios orientativos para promover la creación de empleo entre los que figurarán modos de reducir las trabas administrativas legales en materia de contratación, despido o inicio de nueva actividad; de reducción de los costes no salariales.	Presentación de propuesta para ampliar la acción preparatoria Erasmus para jóvenes emprendedores (finales de 2010) y mejorar la formación de los docentes del ámbito del emprendimiento.

Fuente: *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo,* COM (2010) 682 final.

RECUADRO II-2. PRIORIDADES A LA HORA DE REFORZAR LA FLEXISEGURIDAD

1. Disposiciones contractuales flexibles y fiables
   - Reducción de la segmentación de los mercados de trabajo a través de distintas vías, como descentralización de los convenios o revisión de la legislación laboral (fomento de la contratación indefinida).
   - Mayor énfasis en la flexibilidad interna en época de crisis mediante el ajuste de la organización del trabajo o el tiempo de trabajo.
2. Estrategias globales de aprendizaje permanente
   - Mejorar el acceso al aprendizaje permanente mediante unas vías de aprendizaje más flexibles entre actividad laboral y aprendizaje.
   - Adoptar planteamientos enfocados a los trabajadores más vulnerables.
   - Potenciar el diálogo social.
   - Establecer incentivos efectivos y disposiciones de reparto de gastos para potenciar las inversiones públicas y privadas.
3. Políticas activas del mercado laboral eficaces
   - Adaptar la amalgama de políticas activas y su marco institucional para reducir el riesgo de desempleo de larga duración. Se pone especial énfasis en las medidas destinadas a mejorar el asesoramiento individual, la asistencia en la búsqueda de empleo y mejora de las cualificaciones.
4. Sistemas de Seguridad Social modernos
   - Reformar los sistemas de protección por desempleo para que se adapten mejor al ciclo empresarial (ofrecer más recursos en momentos de crisis y reducirlos en tiempos de bonanza).
   - Mejorar la cobertura para los colectivos más expuestos al desempleo.
   - Revisar los sistemas de pensiones para garantizar pensiones adecuadas a las personas con lagunas en las cotizaciones (por desempleo, temporalidad, cuidado de un familiar o enfermedad).

Fuente: *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo*, COM (2010) 682 final.

La crisis ha acentuado también la importancia de mejorar la correspondencia entre las necesidades de los mercados de trabajo y las cualificaciones. No en vano, y a pesar de que el desempleo sigue siendo relativamente elevado, algunos sectores en expansión están teniendo dificultades para contratar mano de obra cualificada. Las perspectivas a largo plazo también inciden en la necesidad de aumentar la cualificación

de los trabajadores dado que se calcula que para el año 2020 se necesitarán 16 millones de empleos de alta cualificación.

El segundo ámbito prioritario de actuación es, pues, el de la reducción del desfase entre oferta y demanda de cualificaciones. Para ello, la Comisión ha creído necesario incidir en el desarrollo de información adecuada sobre las necesidades de los mercados laborales que permita una mejor adaptación de los sistemas de formación a las mismas, el suministro por parte de los Estados miembros de una oferta de cualificaciones adecuada, fomentar la movilidad geográfica, y tratar de aprovechar el potencial de la población inmigrante, que en ocasiones se ve abocada al desempleo por la falta de reconocimiento de sus cualificaciones. Para ello, se han propuesto cinco acciones clave además de un abundante número de medidas de acompañamiento (cuadro II-2).

La Comisión ha considerado prioritario incidir también en la mejora de la calidad del trabajo, en el que si bien se registraron avances, en especial en materia de seguridad en el trabajo, quedaban aún aspectos que mejorar. Así, ha seguido habiendo un número importante de trabajadores con contratos temporales o a tiempo parcial no deseados (60 por 100 y 25,6 por 100 en 2009, respectivamente), de trabajadores pobres (en torno al 8 por 100), y de población empleada en la economía informal desprovista de cualquier tipo de protección. La crisis económica, además, puede que haya incidido en el deterioro de las condiciones de trabajo.

Para mejorar en este terreno se ha propuesto un conjunto de iniciativas claves dirigidas a revisar el acervo comunitario en materia laboral y de seguridad y salud en el trabajo, pero también la puesta en marcha de instrumentos no vinculantes, como análisis comparativos o coordinación de políticas en cuestiones relativas a la inspección de trabajo o al concepto de calidad del trabajo (cuadro II-2).

Por último, se ha planteado actuar también de forma prioritaria en la creación de empleo incidiendo en aspectos como la reducción de las trabas administrativas para la creación de una empresa o para la contratación, así como la reducción de los costes laborales no salariales, además de medidas de fomento del emprendimiento. Se trata de un ámbito en el que también incide la iniciativa emblemática "Juventud en movimiento" que establece un marco específico para promover el empleo de los jóvenes (recuadro II-3).

RECUADRO II-3. UN MARCO PARA EL EMPLEO JUVENIL

La Comisión se compromete a:

- Identificar de las medidas de apoyo a la creación de empleo para los jóvenes más eficaces.
- Realizar un seguimiento sistemático de la situación de los jóvenes que ni estudian ni trabajan ("ni-ni").
- Crear de un nuevo Programa de Aprendizaje Mutuo para los Servicios Públicos de Empleo de Europa.
- Reforzar el diálogo político bilateral y regional sobre empleo juvenil (en particular OIT, OCDE y G-20)
- Fomentar el Instrumento Europeo de Microfinanciación Progress, destinado a los jóvenes empresarios.

Los Estados miembros, en el marco de la Estrategia Europa 2020, deberán centrarse en:

- Desarrollar una "Garantía juvenil" consistente en garantizar que todos los jóvenes trabajen, sigan estudiando o participen en algún programa de activación una vez transcurridos cuatro meses desde su salida de la escuela.
- Garantizar un equilibrio adecuado entre prestaciones y medidas de activación.
- Introducir un "contrato único" indefinido para todos los empleados.

Fuente: *Juventud en movimiento*, COM (2010) 477 final.

1.1.3. Los Programas Nacionales de Reformas en 2010

Una vez aprobada la Estrategia Europa 2020 y sus objetivos, el Consejo instó a los Estados miembros a aplicarlos para lo cual deberían fijar en los Programas Nacionales de Reformas (PNR) sus objetivos nacionales, con arreglo a sus situaciones de partida. Habida cuenta del carácter novedoso de la puesta en práctica de la Estrategia, los primeros pasos realizados a tal efecto comenzaron con la elaboración de los borradores de los PNR, en estrecha relación con la Comisión, que fueron presentados en noviembre de 2010.

La implantación inicial de la Estrategia Europa 2020

Con relación al empleo, como ya se ha comentado, el objetivo fijado era ambicioso requiriendo un gran esfuerzo de los Estados miembros. La evaluación de los PNR y su grado de compromiso en lo que respecta a las directrices de empleo ha sido realizada por el Informe de evolución sobre Europa 2020, presentado como parte integrante del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento que ha dado comienzo, en enero de 2011, al primer semestre europeo de coordinación de la política económica *ex-ante*[8]. Con relación al objetivo de empleo, el balance realizado por la Comisión es

8. *Estudio prospectivo anual sobre crecimiento: anticipo de la respuesta global de la Unión Europea a la crisis*, COM (2011) 11 final.

positivo, en contraste con el resto de objetivos, al considerar que la mayoría de los Estados miembros se han "apropiado" de él (entendiendo por apropiación que ha sido objeto de debate político interno). Asimismo, y a excepción de los Países Bajos y el Reino Unido, todos han presentado un objetivo puntual, aunque algunos lo han hecho en forma de horquilla.

Los objetivos más ambiciosos con relación a la tasa de empleo para 2020 son los de Suecia (80 por 100), Dinamarca (78,5 por 100), Finlandia (78 por 100) y Austria (77-78 por 100). Los que se alejan más del objetivo propuesto por la Comisión son el de Malta (62,9 por 100), Grecia, Rumanía (70 por 100) y Polonia (71 por 100). El objetivo de empleo España, 74 por 100, trata de aproximarse al objetivo europeo, si bien se sitúa un punto por debajo.

Aun así, los objetivos nacionales presentados no son suficientes para lograr el objetivo de empleo fijado en el 75 por 100 para 2020. Suponiendo que todos los Estados alcanzaran los objetivos presentados, la tasa de empleo se situaría entre el 72,4 por 100 y el 72,8 por 100, es decir, entre 2,2 y 2,6 puntos porcentuales por debajo del objetivo fijado.

... está lejos de lograr los objetivos de empleo

Los borradores de PNR debían incluir, además, una agenda de reforma amplia y exhaustiva y en lo referente al empleo, una descripción de los principales obstáculos para lograr su crecimiento. La valoración de la Comisión, a este respecto, ha sido bastante crítica y ha dado muestra de su insatisfacción en cuanto al grado de compromiso de los Estados para hacer frente a los problemas que frenan el crecimiento del empleo. Si bien muchos de ellos han dado cuenta de los principales obstáculos a los que se enfrentan y han apuntado la necesidad de mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo, han presentado, a juicio de la Comisión, escenarios demasiado pesimistas. Las políticas, a menudo, se presentaban utilizando términos ambiguos y generales y en muchos casos daban cuenta de otras ya aplicadas o en fase avanzada de aplicación.

Además de esta valoración, el Estudio Prospectivo Anual ha ofrecido una orientación general para que los Estados miembros finalicen sus PNR con un contenido más realista y ambicioso. Las orientaciones específicas para la política de empleo han establecido los ámbitos prioritarios en los que los Estados miembros deberían actuar, así como de las reformas estructurales que deberían atender de forma inminente (recuadro II-4). En realidad estas orientaciones no hacen sino enfatizar algunas de las acciones clave propuestas ya en la "Agenda para las cualificaciones y el empleo".

Por lo que respecta a España, el borrador de PNR fue remitido por el Gobierno a los interlocutores sociales más representativos para que hicieran las observaciones que considerasen oportunas. Si bien se trataba todavía de un borrador pendiente de un desarrollo más concreto y detallado, cabe destacar que, en lo referente a las políticas de empleo, tanto las organizaciones sindicales (Comisiones Obreras y UGT)

como las empresariales (CEOE y CEPYME) se mostraron disconformes, aunque por razones distintas, si bien coincidieron en calificar de optimistas las previsiones económicas y de empleo planteadas en el mismo[9].

RECUADRO II-4. PROPUESTA DE REFORMAS ESTRUCTURALES PARA LA CREACIÓN DE EMPLEO

Trabajo más atractivo

Reducir la presión fiscal sobre el trabajo.

Desarrollar ventajas fiscales, fórmulas flexibles de trabajo y aumentar la disponibilidad de las infraestructuras dedicadas al cuidado de niños (especialmente menores de 3 años) para facilitar la integración laboral de los segundos contribuyentes a los ingresos familiares.

Reforma de los sistemas de pensiones

Aumentar la edad de jubilación en relación con la esperanza de vida y abstenerse de emprender cualquier medida que ponga en riesgo la sostenibilidad de los regímenes de pensiones y de las finanzas públicas.

Reducir los regímenes de jubilación anticipada y otorgar incentivos para el empleo de los trabajadores de mayor edad.

Fomentar el ahorro privado como complemento de las pensiones de jubilación.

Reinserción de los desempleados al mercado laboral

Establecer primas para el retorno al empleo de los perceptores de prestaciones.

Dotar de mayor coherencia entre el impuesto sobre la renta (especialmente para las rentas bajas) y las prestaciones por desempleo para garantizar que el trabajo es rentable.

Adaptar el seguro de desempleo al ciclo económico.

Equilibrio entre la seguridad y la flexibilidad laboral

Fomentar el empleo indefinido.

Simplificar los regímenes de reconocimiento de las cualificaciones profesionales.

En líneas generales, las organizaciones sindicales manifestaron que los problemas de desempleo de la economía española requerían de la reactivación económica y de unas política de empleo distintas a las desarrolladas hasta entonces. Consideraban que debería ponerse el acento en la formación, tanto de desempleados como de activos, en la mejora de la intermediación laboral desde los Servicios Públicos de Empleo, en la

9. Véase, CCOO y UGT, *Observaciones de carácter general al borrador del nuevo Programa Nacional de Reformas*, noviembre 2010; y CEOE y CEPYME, *Observaciones de CEOE y CEPYME al borrador de 4 de noviembre de 2010 del Programa Nacional de Reformas de España*, 11 de noviembre de 2010.

mejora de la protección por desempleo, así como en la reforma del sistema financiero (para dotar de mayor liquidez a las empresas, los autónomos y las familias). Por lo que se refiere a los jóvenes, pusieron el énfasis en reducir el abandono escolar y en aumentar la participación en la formación profesional.

Las organizaciones empresariales, por su parte, consideraron que los problemas de empleo requerían mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo mediante reformas más decididas que las desarrolladas hasta ese momento. Concretamente, consideraban necesario favorecer la contratación indefinida, facilitar la flexibilidad en las empresas y reducir los costes empresariales. En lo que respecta a la elaboración del PNR, reclamaban una participación más activa y relevante de los interlocutores sociales, tal y como proponía la Estrategia Europa 2020.

Con las orientaciones de la Comisión, y tras las consultas realizadas con los interlocutores sociales más representativos, se ha establecido que los Estados miembros remitan los PNR definitivos, conjuntamente con los Programas de Estabilidad o Convergencia, para su valoración por la Comisión[10]. Esta hará, a su vez, unas recomendaciones integradas específicas para cada país durante el mes de junio de 2011.

1.2. MERCADO DE TRABAJO

La población ocupada estimada por la Encuesta de Población Activa (EPA) para el promedio de 2010 ascendió a casi 18,5 millones de personas, una cifra que supuso 431.400 personas menos que el año anterior. Este descenso de la población ocupada representa un 2,3 por 100 en términos relativos, lo que se corresponde con una disminución del 2 por 100 de las afiliaciones en situación de alta laboral a la Seguridad Social, que retrocedieron en el año en términos de media mensual en 315.500. Si a la evolución del empleo se añade el incremento de la población activa de 51.400 personas, el paro estimado por la EPA, que se situó en media en 2010 en 4,6 millones de personas, aumentó en 482.900 personas, un 11,6 por 100 más que en 2009, mientras que el paro registrado en las oficinas públicas de empleo alcanzó en el conjunto de 2010 la cifra de 4,1 millones de personas, lo que significa un incremento de 416.800 personas, el 11,4 por 100 en términos relativos, tasa de variación que es dos décimas menos que la del paro de la EPA.

La evolución del empleo y el paro en 2010 atenuó el comportamiento negativo de esas dos magnitudes en relación con el año precedente, tanto en términos de media anual como en términos de los cuartos trimestres de cada año, continuando la tendencia iniciada en la segunda mitad de 2009, tras alcanzarse la mayor destrucción del empleo y el mayor incremento de paro a finales de 2008 y principios de 2009 (cuadro II-3).

Continuó en 2010 la tendencia de deterioro del mercado de trabajo, aunque menos intensamente

10. En este contexto, hay que considerar también la aprobación del *Pacto por el euro plus* y los compromisos que establece en materia de empleo. Véase al respecto, capítulo I, apartado 2.3.1, de esta Memoria.

CUADRO II-3. EMPLEO Y PARO EN LA CRISIS, 2007-2010

Años	Nº personas (en miles)		Variaciones anuales (en miles)		Variaciones anuales (en porcentaje)	
Promedio anual de	Empleo	Paro	Empleo	Paro	Empleo	Paro
2007	20.356,0	1.833,9	608,4	−3,2	3,1	−0,2
2008	20.257,6	2.590,6	−98,4	756,7	−0,5	41,3
2009	18.888,0	4.149,5	−1.369,7	1.558,9	−6,8	60,2
2010	18.456,5	4.632,4	−431,4	482,9	−2,3	11,6
Cuartos trimestres de						
2007	20.476,9	1.927,6	475,1	117,0	2,4	6,5
2008	19.856,8	3.207,9	−620,1	1.280,3	−3	66,4
2009	18.645,9	4.326,5	−1.210,9	1.118,6	−6,1	34,9
2010	18.408,2	4.696,5	−237,7	370,1	−1,3	8,6

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

En efecto, la crisis, que se inició a finales de 2007, se agravó en lo que respecta al empleo y el paro desde la mitad de 2008, produciéndose la situación más negativa para las dos variables en el cuarto trimestre de 2008 (499.500 empleos menos y 609.100 parados más respecto del trimestre previo) y, sobre todo, en el primero de 2009 (766.000 empleos menos y 802.800 parados más respecto del trimestre precedente), variaciones negativas muy superiores a las producidas en cualquier periodo anterior de la EPA, creada en 1964. A partir del segundo trimestre de 2009, aunque se mantienen elevados los descensos del empleo y los aumentos del paro, las variaciones interanuales de esas dos variables son menos intensas, siendo mayor la moderación a lo largo de 2010 que a lo largo de 2009.

Si se considera el conjunto del periodo de la crisis económica actual, cuarto trimestre de 2007 al cuarto de 2010[11], el empleo se redujo en casi 2,1 millones de personas (2.068.700) y el paro aumentó en cerca de 2,8 millones de personas (2.769.100), lo que en media anual significó 689.600 empleos menos y 923.000 parados más. Si se compara en cifras de media anual esta crisis con las dos anteriores, la de los años setenta/ochenta del siglo pasado y la de los primeros noventa también del siglo pasado, la destrucción de empleo en la actual crisis es muy superior a la de las dos anteriores (–208.900 y –339.700, respectivamente) y el aumento del paro también es muy superior en este periodo de crisis que en los dos periodos recesivos precedentes (+276.000 en el primer periodo y +485.600 en el segundo). Además, las variaciones del empleo y el paro del último periodo de crisis son también mucho mayores en valores absolutos, aunque, obviamente, de signo contrario, que las de los dos periodos expansivos anteriores (1985-1991 y 1995-2007) (cuadro II-4).

11. Se considera ese periodo pues desde el cuarto trimestre de 2007 coincide el descenso del empleo y el aumento del paro, aunque este aumento ya se había producido en el trimestre previo.

CUADRO II-4. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO Y EL PARO, SEGÚN DISTINTAS FASES ECONÓMICAS
(Variación en miles)

	Variación total		Variación en media anual	
Periodos	**Empleo**	**Paro**	**Empleo**	**Paro**
IV 1976/ II 1985	–1.828,1	2.414,7	–208,9	276,0
III 1985/ III 1991	2.171,0	–443,5	347,4	–71,0
IV 1991/ II 1994	–934,1	1.335,3	–339,7	485,6
III 1994/ III 2007*	8.324,5	–2.103,6	628,3	–158,8
IV 2007/ IV 2010	–2.068,7	2.769,1	–689,6	923,0

* En el primer trimestre de 2002 se produjo un cambio en la definición del paro, que supuso un descenso de, aproximadamente, medio millón de personas paradas, lo que significó un importante sesgo estadístico en la variación de esta variable para el conjunto del periodo.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

Si se atiende a la tasa de empleo, medida por el porcentaje de ocupados respecto de la población de 16 y más años, es decir de la población en edad de trabajar, esta tasa continuó disminuyendo en 2010, como ya había ocurrido en 2008 y 2009, después de alcanzar el máximo histórico en 2007. La tasa de ocupación en 2010 se situó en promedio en el 47,8 por 100, tasa igual que nueve años antes, la de 2001, y la más baja desde entonces (gráfico II-4).

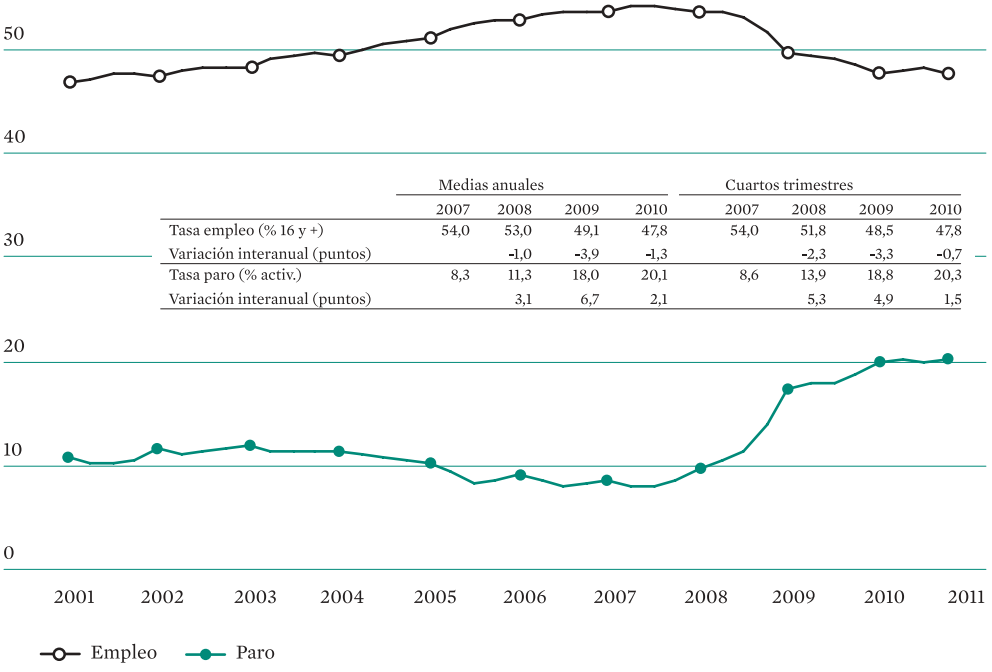
Esta tasa, que se ha comportado históricamente con un carácter procíclico, aumentó notablemente durante el periodo expansivo anterior, tanto por el avance en el ritmo de crecimiento económico, que supuso un importante incremento de la demanda de trabajo, como por otros dos factores por el lado de la oferta de trabajo que acompañaron a ese crecimiento y facilitaron el incremento del empleo al ritmo en que se creaban nuevos puestos de trabajo: la inmigración creciente en esos años y la tendencia también creciente a la participación de la mujer en el mercado de trabajo. En cambio, a partir de 2008 el descenso en el PIB con la consiguiente destrucción de empleo provocó un intenso descenso de la tasa de ocupación, descenso mucho más acusado que en otras fases recesivas.

Si se analiza la evolución trimestral de la tasa de empleo a lo largo de 2010, se constata una evolución irregular, disminuye en el primer trimestre, aumenta en el segundo y tercero y vuelve a disminuir en el cuarto, aunque en este último trimestre de 2010 la tasa de ocupación (47,8 por 100) es inferior en siete décimas a la de un año antes (48,5 por 100). Ahora bien, esta evolución irregular de la tasa de ocupación es de carácter exclusivamente estacional, pues, si se desestacionalizan los datos originales, los nuevos datos suponen un descenso continuo de la tasa a lo largo de los cuatro trimestres de 2010 (cuadro II-5).

En cuanto a la tasa de paro (porcentaje de parados respecto de la población activa), en el promedio de 2010 alcanzó la cifra del 20,1 por 100, el valor más alto desde 1998, aunque desde 2002 los datos no son comparables con los de los años anteriores como consecuencia de un cambio de la EPA en ese año en la consideración de las

GRÁFICO II-4. TASAS DE EMPLEO Y PARO EN ESPAÑA DESDE 2001*

(Porcentajes en relación, respectivamente, con la población de 16 y más años y la población activa)



	Medias anuales				Cuartos trimestres			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Tasa empleo (% 16 y +)	54,0	53,0	49,1	47,8	54,0	51,8	48,5	47,8
Variación interanual (puntos)		-1,0	-3,9	-1,3		-2,3	-3,3	-0,7
Tasa paro (% activ.)	8,3	11,3	18,0	20,1	8,6	13,9	18,8	20,3
Variación interanual (puntos)		3,1	6,7	2,1		5,3	4,9	1,5

* Datos trimestrales.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

CUADRO II-5. EVOLUCIÓN A LO LARGO DE 2010 DE LAS TASAS DE EMPLEO Y PARO

(En porcentaje)

	Datos originales		Datos desestacionalizados	
Periodos	**Tasa de empleo**	**Tasa de paro**	**Tasa de empleo**	**Tasa de paro**
2009 IV	48,5	18,8	48,5	19,0
2010 I	47,8	20,0	48,2	19,5
2010 II	48,0	20,1	48,0	20,0
2010 III	48,2	19,8	47,9	20,2
2010 IV	47,8	20,3	47,8	20,5

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.* Los datos desestacionalizados proceden de la Dirección General de Análisis Macroeconómico y Economía Internacional del Ministerio de Economía y Hacienda, *Síntesis de Indicadores Económicos.*

personas como paradas[12]. En relación con los años anteriores, la tasa de paro de 2010 superó en 2,1 puntos a la de 2009, en 8,8 puntos a la de 2008 y en 11,8 puntos a la de 2007, año en el que, al situarse la tasa en el 8,3 por 100, se alcanzaba el valor más bajo

12. En el primer trimestre de 2002 se produjo un cambio en la definición del paro de la EPA que consistió en que, cuando la persona entrevistada declara que el único método de búsqueda de empleo utili-

desde 1980, incluso si se corrigen los datos del efecto del cambio metodológico de la EPA en 2002. Lo que es sintomático del crecimiento continuo de esta tasa a lo largo de la actual crisis económica.

La evolución trimestral de la tasa de paro a lo largo de 2010 se caracteriza por un aumento generalizado, salvo en el tercer trimestre en el que se produce un ligero descenso. Sin embargo, si se desestacionalizan los datos originales de la tasa de paro, el aumento es continuo a lo largo de los cuatro trimestres del año (cuadro II-5).

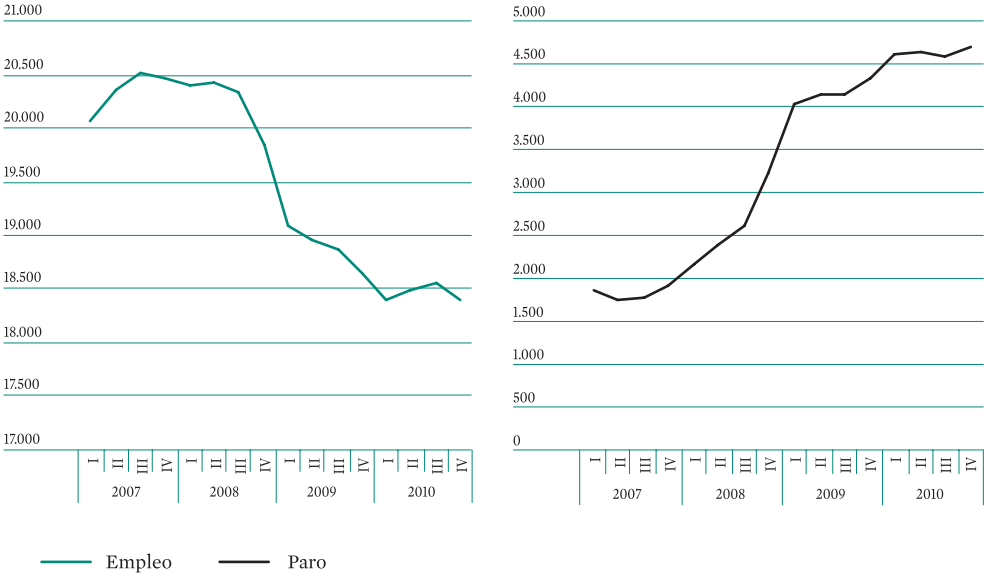
Por su parte, la evolución trimestral del nivel de empleo de los últimos cuatro años refleja también, como en el caso de la tasa de ocupación, que el efecto de la crisis económica en el mercado de trabajo se inició a finales de 2007, y que esa crisis provocó una fuerte destrucción de empleo, cuya intensidad se agravó hasta mediados de 2009, con la máxima tasa interanual de descenso del empleo del –7,3 por 100 en el tercer trimestre de ese año. A partir de ese trimestre se amortiguó el ritmo de disminución del empleo, amortiguación que se acentuó a lo largo de 2010, al retroceder continuamente la tasa de descenso interanual, que era el –6,1 por 100 en el cuarto trimestre de 2009, y se situó un año después, en el cuarto trimestre de 2010, en el –1,3 por 100, 4,8 puntos menos de tasa negativa (gráfico II-5 y gráfico II-6).

Aunque la moderación en la reducción del empleo en 2009 se confirmó y acentuó a lo largo de 2010, el empleo siguió retrocediendo en ese año y en el último trimestre de 2010 el número de personas ocupadas, 18.408.200, fue 237.800 menos que un año antes y casi dos millones cien mil menos (–2.068.700) que tres años antes, cuando todavía no eran muy patentes los efectos de la crisis actual en el mercado de trabajo.

Similar es la evolución del paro estimado por la EPA, agravada aún más si se tiene en cuenta que la población activa siguió creciendo en los tres últimos años, a pesar de la muy elevada reducción del empleo. En efecto, el aumento del paro en la actual crisis comenzó en el tercer trimestre de 2007, un trimestre antes que el descenso del empleo, y la intensificación de la tasa de crecimiento del paro se mantuvo hasta el primer trimestre de 2009, con un aumento en ese periodo respecto del mismo trimestre del año precedente de 1.836.500 personas, equivalente a una tasa de variación interanual del 84,5 por 100, cifras de crecimiento que, como las de destrucción de empleo del primer trimestre de 2009, son las más negativas de toda la serie histórica de la EPA (gráfico II-5 y gráfico II-6).

zado es la inscripción en una oficina pública de empleo, a esa persona se le exige para ser considerada como parada haber tenido contacto con la oficina en las cuatro semanas anteriores con la finalidad de encontrar trabajo; sin que sea suficiente la mera renovación de la demanda. Si no ha tenido ese contacto con la oficina en esas cuatro semanas se le considera como inactiva, cuando en la metodología anterior bastaba con la inscripción de esa persona en la oficina para que se le considerase como parada. Como el INE utilizó en 2001 dos cuestionarios, uno con las preguntas de la antigua metodología y otro con las de la nueva, los datos con la nueva metodología pueden compararse con los originales en 2001 pero no con los de los años anteriores. Precisamente, ese doble cuestionario de 2001 permitió calcular el efecto del cambio de definición de 2002, que supuso una disminución del paro de casi medio millón de personas y de más de dos puntos porcentuales de la tasa de paro.

GRÁFICO II-5. EMPLEO Y PARO EN LA EPA, 2007-2010
(Evolución trimestral)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

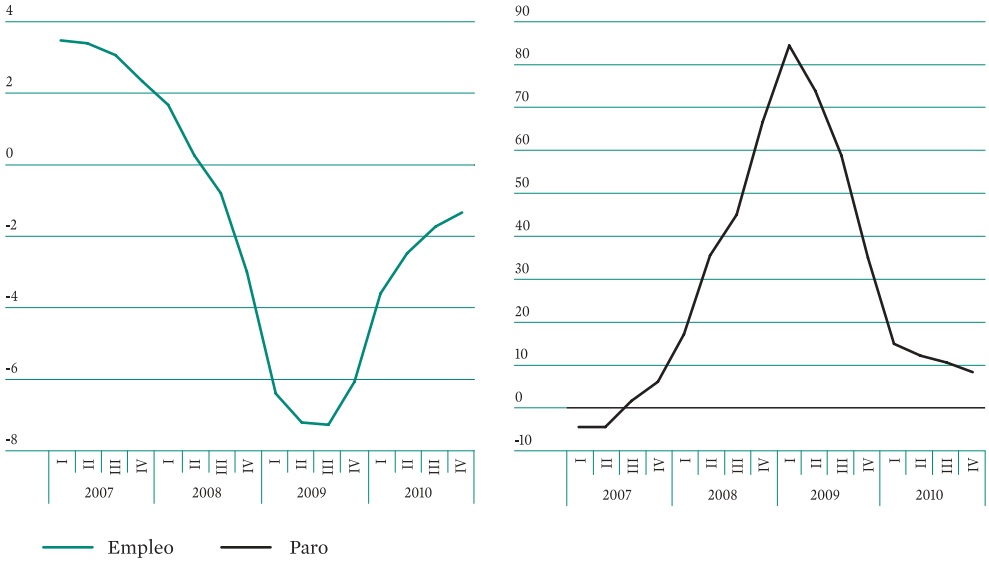
A partir de ese trimestre, y a lo largo de 2009 y de 2010, los incrementos del paro tanto en cifras absolutas como en tasas de variación se moderaron, hasta que, en el cuarto trimestre del último año el aumento interanual del paro se situó en 270.100 personas, equivalente al 8,6 por 100 en términos de tasa de variación interanual. Con lo que, pese a que el incremento del paro tendió a aminorarse desde la primavera de 2009, y especialmente a lo largo de 2010, el número de personas paradas todavía continuó aumentando, suponiendo a finales del pasado año que ese número, prácticamente de 4,7 millones de personas, superara en casi 2,8 millones de personas (2.769.000) el número de tres años antes, el cuarto trimestre de 2007: en solo tres años el paro se multiplicó por casi 2,5 veces (2,44), alcanzando en el último trimestre de 2010 el máximo histórico del número de personas paradas de la serie de la EPA.

El crecimiento económico todavía es muy insuficiente para que disminuya el paro

De la evolución del empleo y el paro en 2010 se deriva el enorme esfuerzo que en términos de crecimiento debe producirse en la economía española, para que el empleo comience a aumentar y el paro a descender de forma notable, hasta alcanzar niveles y tasas de variación comparables con las del periodo anterior al inicio de la crisis.

En efecto, con los crecimientos interanuales de finales de 2010 de la productividad aparente por ocupado, en torno al 2 por 100, y de la población activa, cercanos al 1 por 100, el incremento del PIB necesario para que el paro comience a descender persistente

GRÁFICO II-6. EMPLEO Y PARO EN LA EPA, 2007-2010
(Variaciones interanuales en porcentaje)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

y sustancialmente (suma de los crecimientos relativos de la productividad y de la población activa) no parece que pueda ser muy inferior al 2,5 por 100.

Y ello, a pesar de que el umbral de creación del empleo (UCE), crecimiento del PIB necesario para que la economía comience a crear empleo, coincidente con el incremento de la productividad, probablemente sea menor que el actual del 2 por 100 cuando la economía mejore, porque históricamente este umbral tiene en la economía española un perfil claramente anticíclico: es decir, la productividad por ocupado tiende a crecer más en las fases recesivas que en las expansivas de la economía española, lo que se debe a que el ajuste de las empresas españolas a la crisis se hace principalmente a través del empleo y no como en otros países, como Alemania, a través de la modificación de las condiciones de trabajo, como, por ejemplo, la reducción de la jornada laboral.

Este perfil anticíclico de la variación de la productividad, que normalmente provocará una aminoración de su ritmo de crecimiento a medida que evolucione más favorablemente la economía española, es el contrario del perfil procíclico que ha venido teniendo la evolución de la población activa, y que explica que el incremento de esta población haya sido más acusado en las expansiones que en las recesiones. Esta evolución expansiva de la población activa podría provocar un mayor avance de la tasa de variación de esa magnitud, debido a los posibles efectos del mayor crecimiento económico en la evolución de la inmigración y de la tasa de actividad femenina, que podría contrarrestar el citado retroceso del umbral de creación de empleo, o, lo que es lo mismo, del ritmo de avance de la productividad por ocupado.

CUADRO II-6. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO Y EL PARO EPA Y DE LAS AFILIACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PARO REGISTRADO

(Datos trimestrales en medias mensuales. Tasas de variación interanuales en porcentaje)

Periodos	Empleo EPA	Afiliaciones S.S.(1)	Paro EPA	Paro registrado(2)
2008 IV	–3,0	–3,5	66,4	42,5
2009 I	–6,4	–5,9	84,5	51,4
II	–7,2	–6,7	73,7	52,9
III	–7,3	–6,0	58,7	43,5
IV	–6,1	–4,6	34,9	29,8
2010 I	–3,6	–3,0	15,0	18,5
II	–2,5	–1,9	12,3	12,6
III	–1,7	–1,6	10,9	9,3
IV	–1,3	–1,3	8,6	6,0

(1) Los datos mensuales considerados para calcular las medias trimestrales son las medias diarias.
(2) Se consideran las medidas de los datos al final de cada mes.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* y MTIN, *Afiliaciones a la Seguridad Social y paro registrado.*

Es decir, aunque el umbral de creación de empleo probablemente baje del 2 por 100 cuando evolucione más positivamente el PIB, ese menor crecimiento podría compensarse, al menos en parte, por el mayor avance de la población activa, por lo que el incremento del PIB necesario para reducir el paro de forma notable no parece que pueda ser muy inferior al 2,5 por 100, lo que es significativo del indicado esfuerzo que tendría que hacer la economía española, que parte de un descenso del PIB para el conjunto de 2010 del 0,1 por 100, descenso que se convirtió en un ligero aumento interanual de solo el 0,6 por 100 en el cuarto trimestre de 2010.

Otra cuestión diferente a la salida de la crisis es la evolución a medio y largo plazo, puesto que en esa evolución la variación de la productividad por ocupado dependería de otros factores diferentes al de su perfil anticíclico, como las innovaciones tecnológicas, el desarrollo del capital humano y las modificaciones que en relación con la estructura sectorial se produzcan en el modelo productivo.

Convergencia entre el empleo y el paro EPA y las afiliaciones y el paro registrado

A lo largo de 2010, la moderación de la tasa de caída interanual del empleo de la EPA fue más intensa que la de la caída de las afiliaciones en situación de alta laboral en la Seguridad Social. En efecto, mientras que el ritmo interanual del descenso del empleo en el cuarto trimestre de 2009 era el –6,1 por 100 y el de disminución de las afiliaciones a la Seguridad Social el –4,6 por 100, se produjo una clara convergencia del primero al segundo a lo largo de 2010, de forma que al final de 2010 la tasa de descenso interanual de las dos variables fue la misma, el –1,3 por 100[13]. En cambio, a lo

13. En la Memoria de 2008 ya se explicaba que las diferencias entre el número de ocupados y el de afiliaciones en situación de alta laboral a la Seguridad Social se explica principalmente por las divergencias propiamente metodológicas y conceptuales entre ambas fuentes. Véase al respecto la Memoria CES 2008, págs. 274-277.

largo de los cuatro trimestres de 2009, la acentuación de la tasa de descenso del empleo de la EPA (del –3 por 100 al –6,1 por 100) fue mayor que la de la tasa de descenso de las afiliaciones (del –3,5 por 100 al –4,6 por 100).

También las trayectorias del paro estimado por la EPA y el registrado en las oficinas públicas de empleo en 2010 fueron muy similares, como también ocurrió en este caso en 2009, al moderarse en ambos años con parecida intensidad el ritmo de crecimiento del paro registrado y el del paro de la EPA. En concreto, mientras que el paro de la EPA amortiguó su tasa interanual de crecimiento del 34,9 por 100 en el cuarto trimestre de 2009 al 8,6 por 100 en el cuarto de 2010, la aminoración de la tasa de aumento del paro registrado en ese periodo fue del 29,8 por 100 al 6 por 100.

Aun así, la tasa de incremento del paro de la EPA era al final del año superior en 2,6 puntos porcentuales a la del paro registrado, cuando en el caso del empleo a finales de 2010 coincidían las tasas de caída del empleo estimado por la EPA y de las afiliaciones a la Seguridad Social. Ello puede deberse a que la EPA esté recogiendo más fielmente que el paro registrado el aumento de la población activa, que, pese a la crisis, sigue produciéndose, debido a que no todos los nuevos activos (detectados por la EPA) tienen la misma propensión a inscribirse en las oficinas públicas de empleo.

En este sentido, el paro registrado, en términos de media mensual del cuarto trimestre de 2010, es de casi cuatro millones cien mil (4.098.800), inferior en casi seiscientas mil personas al paro estimado por la EPA en el mismo periodo, de prácticamente cuatro millones setecientas mil personas (4.696.600). Ahora bien, esa diferencia en el nivel del paro de las dos fuentes, no solo se puede deber a la mayor o menor facilidad para recoger la evolución de la población activa por las dos estadísticas, sino que también puede deberse a factores relacionados con las diferencias conceptuales y metodológicas del paro de la EPA y el registrado.

Más concretamente, existen, al menos, dos factores de índole conceptual y metodológica que explicarían que el paro de la EPA fuese superior al registrado: el primero, que se puede ser parado de la EPA sin estar inscrito como demandante de empleo en una oficina de empleo, pues se puede cumplir el requisito de búsqueda activa de empleo por otros procedimientos diferentes, como la búsqueda a través de relaciones personales, enviando el curriculum a empresas o mediante anuncios en la prensa, y, el segundo, que no todos los demandantes de empleo inscritos en una oficina pública de empleo son considerados como parados registrados en el SISPE (Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo) por no cumplir una serie de requisitos, la mayoría de ellos establecidos por una Orden del Ministerio de Trabajo de 11 de marzo de 1985, que suponen su exclusión de la cifra de paro registrado[14].

14. Entre los colectivos de demandantes de empleo inscritos no ocupados en las oficinas de empleo excluidos del paro registrado figuran los que solicitan empleos de circunstancias muy específicas, como es el caso de los que solicitan un empleo por un periodo inferior a tres meses, por una jornada reducida inferior a veinte horas semanales o únicamente para trabajar en el extranjero o a domicilio; los pensionistas de jubilación o personas mayores de 65 años; los estudiantes de enseñanza oficial regla-

El ajuste de la población activa a la crisis ha sido muy limitado

Como ya se ha señalado, la gravedad del aumento del paro se acentúa por la persistencia del aumento de la población activa a pesar de la intensidad de la crisis económica, en contradicción con la evolución histórica de la población activa, que se ha comportado procíclicamente y que ha estado muy estrechamente relacionada con la evolución de la población ocupada, de forma que en las fases expansivas de elevado crecimiento tanto del PIB como del empleo también la población activa aumentaba a ritmos elevados, mientras que en las fases recesivas como la actual de bajo crecimiento o descenso del PIB y acusada destrucción del empleo la población activa tendía a crecer a ritmos muy reducidos e incluso a descender.

Esta situación no se está produciendo exactamente en la crisis actual, ya que, aunque se produjeron importantes descensos en el empleo desde el inicio de 2008, la población activa siguió creciendo hasta finales de ese año casi con la misma intensidad que en 2007, de forma que en el último trimestre de ese año el aumento intertrimestral ascendió a 120 mil personas y el interanual, en relación con igual trimestre del año anterior, a 660 mil personas, equivalente al 2,9 por 100 en términos relativos, lo que en parte, se debió al mantenimiento, hasta finales de 2008, de un elevado crecimiento de la población activa extranjera y de la tasa de actividad femenina.

Solo desde el segundo trimestre de 2009 comienza a detectarse cierto ajuste de la población activa, descendiendo la población activa en términos intertrimestrales en los tres últimos trimestres de 2009 y disminuyendo en términos interanuales en el último trimestre de ese año y en el primero de 2010. Ese ajuste de la población activa a la crisis económica parece frenarse a partir del segundo trimestre de 2010, ya que, sobre todo en las variaciones interanuales, tanto en cifras absolutas como relativas, estas volvieron a ser positivas, llegando a situarse las primeras en 132.300 personas y las segundas en el 0,6 por 100 en el cuarto trimestre de 2010. Ese freno al ajuste se refleja también en la evolución de la tasa de actividad, que siguió creciendo en 2008, hasta valores en torno al 60 por 100, bajando ligeramente de ese porcentaje en el tercer trimestre de 2009, manteniéndose el valor de ese trimestre en los dos siguientes y volviendo a recuperar los valores de, aproximadamente, el 60 por 100 en los tres últimos trimestres de 2010 (cuadro II-7).

El ligero ajuste de la población activa, que se produjo sobre todo en 2009, se puede explicar por la menor entrada de nuevos inmigrantes y la intensificación del retorno de los antiguos, aparte de reflejar otros problemas, como los despidos que

da, menores de 25 años o que, superando esa edad, sean demandantes de primer empleo; los asistentes a cursos de formación profesional para el empleo, cuando sus horas lectivas superen las veinte horas semanales, tengan una beca de manutención y sean demandantes de primer empleo; los demandantes que rechacen acciones de inserción laboral adecuadas a sus características; y los beneficiarios del subsidio agrario de carácter eventual de Andalucía y Extremadura.

CUADRO II-7. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ACTIVA Y LA TASA DE ACTIVIDAD EN EL PERIODO 2007-2010

Periodos		Variación en miles			Tasa de actividad (en %)*
		Intertrimestrales	Interanuales	Variación en %	
2007	I	112,9	589,4	2,8	58,6
	II	202,0	597,2	2,8	58,9
	III	175,2	641,8	3,0	59,1
	IV	102,0	592,1	2,7	59,1
2008	I	172,0	651,2	3,0	59,3
	II	230,2	679,4	3,1	59,8
	III	138,4	642,6	2,9	60,0
	IV	119,6	660,2	2,9	60,1
2009	I	36,8	525,0	2,3	60,1
	II	–19,1	275,7	1,2	60,1
	III	–88,9	48,4	0,2	59,8
	IV	–21,0	–92,2	–0,4	59,8
2010	I	34,4	–94,6	–0,4	58,8
	II	115,4	39,9	0,2	60,1
	III	–0,8	128,0	0,6	60,1
	IV	–16,7	132,3	0,3	60,0

* Porcentaje de la población activa respecto de la población de 16 y más años.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

desembocan en retiros anticipados del mercado de trabajo o la menor participación en el mercado de trabajo de colectivos desanimados que dejan de buscar activamente empleo por creer que no lo encontrarán en las actuales circunstancias de crisis y de pérdida y amortización de puestos de trabajo.

En cambio, la población activa femenina ha seguido creciendo persistentemente, incluso a partir de 2009, lo que ha servido para frenar el citado ajuste de la población activa a la crisis, y, en concreto, ha permitido la recuperación del aumento que se ha producido en 2010 en el conjunto de la población activa, ya que la población activa masculina ha seguido disminuyendo.

Esta persistencia en el aumento de la población activa femenina puede explicarse principalmente por dos factores: el primero, por la tendencia creciente de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, independientemente de que la economía se encuentre en una fase expansiva o recesiva, debido a distintos hechos, como el aumento del nivel educativo y cultural de las mujeres, el mayor protagonismo de la mujer en la sociedad, en parte consecuencia de la reducción de la discriminación, sobre todo de derecho, o la reducción de la tasa de fertilidad, y, el segundo, por la incorporación al mercado de trabajo de mujeres antes inactivas para contrarrestar la pérdida de ingresos familiares que se ha podido producir por el paro de otros miembros del hogar.

1.2.1. Panorama del empleo en 2010

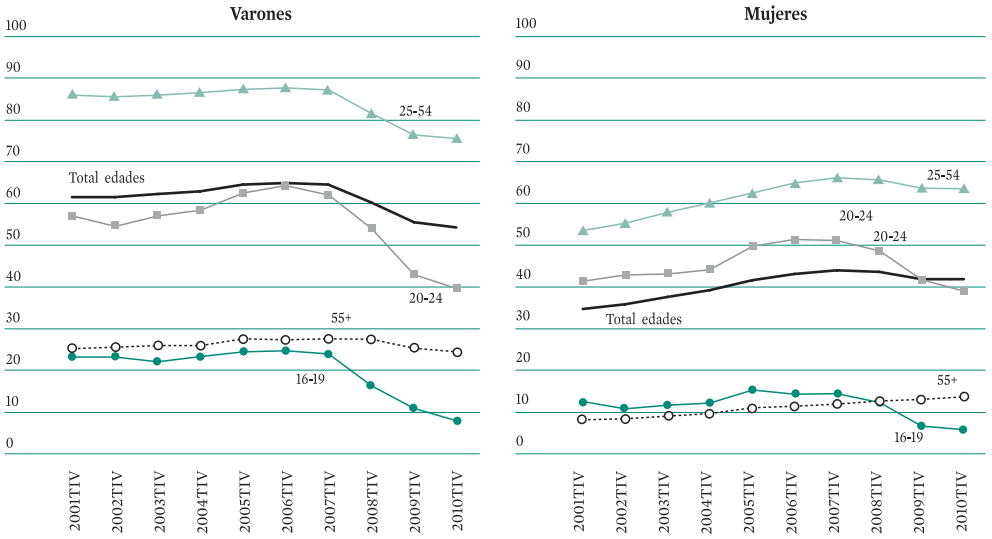
Como en los años anteriores desde el inicio de la crisis, la caída de la tasa de empleo en 2010 (del cuarto trimestre de 2009 al cuarto de 2010) fue más acusada en los varones (del 55,4 por 100 al 54,2 por 100) que en las mujeres (del 41,8 por 100 al 41,7 por 100), que apenas varió. Por lo tanto, el descenso de la tasa de empleo a lo largo de la crisis (desde el cuarto trimestre de 2007) ha sido muy superior en los hombres (10,3 puntos porcentuales) que en las mujeres (2,2 puntos) (gráfico II-7)[15].

Si, además del sexo, se tiene en cuenta el grupo de edad, en el caso del masculino el retroceso fue general, como también ocurrió en los años precedentes, aunque la intensidad del descenso fue mayor en los grupos de edades de jóvenes (16-19 y 20-24 años) que en los restantes (25-54 y 55 y más). En cambio, en el sexo femenino en 2010 la caída se concentró en las jóvenes, ya que en la edad intermedia de 25 a 54 años la tasa solo disminuyó en una décima (del 63,6 por 100 al 63,5 por 100) y en el grupo de 55 y más años la tasa incluso aumentó (del 13 por 100 al 13,7 por 100).

La mayor caída de la tasa de empleo se produjo en los jóvenes varones

GRÁFICO II-7. TASAS DE EMPLEO POR SEXO Y EDAD, 2001-2010

(Porcentajes sobre la población en cada grupo de edad y sexo, cuartos trimestres)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

15. Una vez que en el apartado anterior se ha analizado la evolución del mercado de trabajo a lo largo del año, en este apartado del *Panorama del empleo en 2010,* de mayor desagregación de las variables, el análisis se realiza, en general, comparando el cuarto trimestre de 2010 con igual periodo de 2009, comparación que elimina las variaciones estacionales, permite constatar si se produce algún cambio de tipo estructural a lo largo del año y, además, recoge implícitamente la evolución de las variables consideradas en los cuatro trimestres del año, no solo en el último.

Si se compara con lo que ocurrió en 2009, el descenso de la tasa de empleo fue menor en 2010 tanto en los hombres como en las mujeres, especialmente en estas últimas. Además, diferenciando por grupos de edad el descenso también es muy inferior en 2010 en todos los grupos de edad, tanto en los hombres como en las mujeres, en particular, en el sexo femenino, donde la tendencia a descender parece haberse agotado en las mujeres de 25 y más años.

Si se considera el conjunto de la crisis, en los varones la disminución de la tasa de empleo ha sido muy notable entre los más jóvenes, los menores de 20 años, con casi 16 puntos de caída (del 23,9 por 100 al 8 por 100), y los que tienen edades comprendidas entre 20 y 24 años, con más de 22 puntos menos (del 62 por 100 al 39,6 por 100), mientras que fue menor el descenso, menos de doce puntos, en los hombres de edad intermedia (entre 25 y 54 años) (del 87,2 por 100 al 75,5 por 100) y muy inferior, de solo 3,1 puntos, en el grupo de 55 y más años (del 27,6 por 100 al 24,5 por 100).

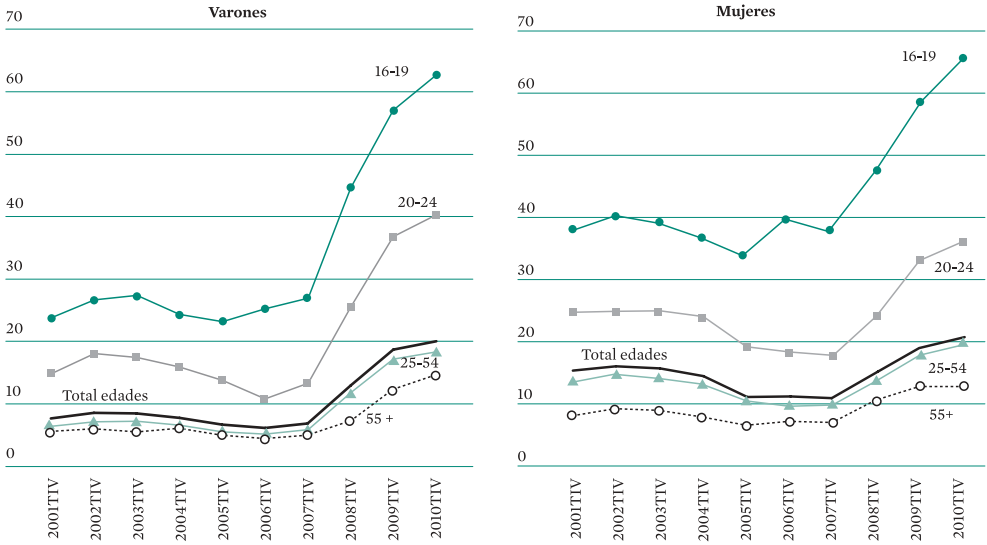
En el caso de las mujeres, el retroceso de la tasa de empleo durante el periodo de crisis de los tres últimos años, menos intenso que en el caso de los hombres, fue también muy elevado en las edades más jóvenes, menores de 20 años (8,7 puntos de disminución, del 14,5 por 100 al 5,8 por 100), y entre las que tienen edades comprendidas entre los 20 y los 24 años (12,2 puntos menos, del 51,2 por 100 al 39 por 100), mientras que el retroceso fue mucho más reducido en las edades entre 25 y 54 años, que en los tres años cayó en solo 2,6 puntos (del 66,1 por 100 al 63,5 por 100), e incluso aumentó en las mujeres de mayor edad, de 55 y más años (del 12 por 100 al 13,7 por 100).

También, al igual que ocurrió en 2009, el aumento de la tasa de paro fue especialmente elevado en los jóvenes (menores de 25 años) y, sobre todo, en los más jóvenes (menores de 20 años), pero, a diferencia de 2009, cuando el crecimiento de la tasa de paro de los jóvenes era mucho más acusado en los hombres (del 29,6 por 100 en el cuarto trimestre de 2008 al 41 por 100 en el cuarto de 2009 para los hombres menores de 25 años) que en las mujeres (del 28,6 por 100 al 36,8 por 100), en 2010 la intensidad del avance de la tasa de paro de los jóvenes varones (del 41 por 100 al 44,4 por 100) ha sido algo menor que el de la tasa de las mujeres jóvenes (del 36,8 por 100 al 40,9 por 100) (gráfico II-8).

Siguió aumentando la tasa de paro, sobre todo en los más jóvenes

Por su parte, el aumento de la tasa de paro en 2010 en las personas con edades comprendidas entre 25 y 54 años también ha sido superior a lo largo de 2010 en las mujeres (del 17,8 por 100 al 19,6 por 100) que en los varones (del 17,2 por 100 al 18,3 por 100), mientras que en el grupo de mayor edad, de 55 y más años, la tasa de paro de las mujeres disminuyó ligeramente (del 13 por 100 al 12,8 por 100), en contraste con el relativamente importante aumento de la de los hombres (del 12 por 100 al 14,5 por 100).

GRÁFICO II-8. TASAS DE PARO POR SEXO Y EDAD, 2001-2010
(Porcentajes sobre la población en cada grupo de edad y sexo, cuartos trimestres)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

En cuanto a la diferencia entre las tasas de paro de las mujeres y los hombres, que históricamente había sido muy elevada (7,7 puntos en el cuarto trimestre de 2001) y que todavía ascendía a 4,2 puntos en el cuarto trimestre de 2007, siguió reduciéndose a lo largo de la crisis hasta situarse en el último trimestre de 2010 en tan solo ocho décimas porcentuales. Esta reducción de la brecha en los últimos tres años entre las tasas de paro de los dos géneros, hasta la práctica igualdad, algo que no se había producido desde los inicios de la década de los setenta del pasado siglo, se debe, sobre todo, al comportamiento menos negativo del empleo femenino que del masculino, al concentrarse este último en mucho mayor medida en actividades productivas, como la construcción, mucho más afectadas que otras por la crisis económica actual, y ello a pesar de que el avance de la población activa femenina de los últimos años contrasta con el descenso de la población activa masculina.

Se redujo la brecha entre las tasas de paro de las mujeres y los hombres

Volviendo al análisis de las tasas de paro por edades, los resultados de la comparación anterior quedan sesgados por la baja tasa de actividad de los jóvenes, sobre todo de los de menor edad (menores de 20 años), que hace que las tasas de paro se calculen en relación con un denominador, la población activa, muy bajo, como consecuencia de la importancia de la inactividad por estudios en este grupo de edad y no

Pero la frecuencia del paro está siendo mayor en los hombres que en las mujeres

CUADRO II-8. FRECUENCIA DEL PARO POR SEXO Y EDAD, 2007-2010

(Porcentaje de desempleados sobre el total de la población de cada sexo y edad, cuartos trimestres)

Sexo/edad	2007	2008	2009	2010	Incremento en % 2007-2010
Total	**5,1**	**8,4**	**11,3**	**12,2**	**139,2**
16-19	8,8	12,2	12,1	12,2	38,6
20-24	10,2	16,9	22,8	24,5	140,2
25-54	6,3	10,7	14,8	16,2	157,1
55+	1,1	1,8	2,6	3,0	172,7
Varones	**4,7**	**9,0**	**12,7**	**13,5**	**187,2**
16-19	8,8	13,2	14,6	13,3	51,1
20-24	9,5	18,4	25,0	26,8	182,1
25-54	5,4	10,9	15,8	16,9	213,0
55+	1,4	2,2	3,5	4,2	200,0
Mujeres	**5,4**	**7,8**	**9,9**	**10,9**	**101,9**
16-19	8,8	11,1	9,4	11,0	25,0
20-24	11,0	15,3	20,5	22,1	100,9
25-54	7,3	10,6	13,8	15,5	112,3
55+	0,9	1,5	1,9	2,0	122,2

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

reflejan la intensidad real del desempleo de los jóvenes, en comparación con el resto de la población. Para evitar este sesgo se calcula el porcentaje del paro sobre la población total de cada grupo de edad (cuadro II-8), en vez de sobre la población activa como en el gráfico II-5.

Atendiendo a esta variable, el porcentaje de parados, calculado respecto de la población total (activa e inactiva) por sexo y edad, se puede considerar como representativo de la frecuencia del paro. Este porcentaje fue en el cuarto trimestre de 2010 más elevado en el conjunto de los hombres (13,5 por 100) que en el de las mujeres (10,9 por 100), cuando en el caso de las tasas de paro ocurría lo contrario, debido a la mayor importancia que la inactividad, considerada en el denominador de la frecuencia del paro pero no en el de la tasa de paro, tiene en las mujeres que en los hombres.

El mayor porcentaje de parados sobre la población total correspondió tanto en los hombres como en las mujeres al grupo de 20 a 24 años, seguido del de 25 a 54 años y, en tercer lugar, de los jóvenes menores de 20 años. La menor frecuencia del paro correspondió también en los dos sexos al grupo de las personas más mayores, de 55 y más años.

En cualquier caso, para los cuatro grupos de edad considerados es menor la frecuencia del paro en la mujeres que en los hombres y en los dos géneros la mayor incidencia del paro en relación con la población total se produce, con mucha diferencia, en el grupo de 20 a 24 años, mientras que la menor frecuencia del paro se concentra en el grupo de personas más mayores, seguido, a distancia, del de los más jóvenes,

como consecuencia en los dos casos de la incidencia de la inactividad. Esta incidencia de la inactividad es especialmente intensa en el caso de los más jóvenes, menores de 20 años, en los que la baja frecuencia del paro contrasta con el hecho de que la tasa de paro es la más elevada de todos los grupos de edad.

En los últimos tres años el incremento relativo de la frecuencia de paro ha sido más acusado en los hombres que en las mujeres, al multiplicarse por 2,9 veces en los primeros y por dos veces en las segundas. En todo caso, para el conjunto de los dos sexos el incremento de la frecuencia varía directamente con la edad, correspondiendo el mayor incremento, a pesar de que sigue siendo el de menor frecuencia del desempleo, al grupo de personas de 55 y más años y el de menor crecimiento al grupo de los más jóvenes, las personas menores de 20 años. Ahora bien, ha sido muy intenso a lo largo de la crisis el aumento de la frecuencia del paro, tanto en hombres como en mujeres, en el grupo de personas de 25 a 54 años, aunque muy superior en los hombres que en las mujeres, al más que triplicarse en el primer caso (se multiplicó en los tres años por 3,1 veces) y más que duplicarse en el segundo caso (que se multiplicó por 2,1 veces).

Como se ha señalado, la menor frecuencia del paro de los más jóvenes (menores de 20 años) se explica en gran parte por su escasa participación en el mercado de trabajo. Ello se confirma con los datos del cuadro II-10 en el que figura la tasa de inactividad, equivalente al porcentaje de la población inactiva sobre el total de la población de 16 y más años, es decir, la población que ni está ocupada ni está parada. Esa tasa de inactividad de los más jóvenes ascendió en el cuarto trimestre de 2010 al 78,7 por 100 en los chicos y al 83,2 por 100 en las chicas, lo que se explica en su gran mayoría por la importancia de los estudiantes, que llegaron al 73,6 por 100 en los primeros y al 77,6 por 100 en las segundas.

Con la crisis creció el porcentaje de jóvenes subempleados e inactivos, estos últimos sobre todo estudiantes

La participación en el mercado de trabajo creció considerablemente en los jóvenes con edades comprendidas entre 20 y 24 años, en relación con los jóvenes menores de 20 años, tanto en hombres como en mujeres, ya que en el cuarto trimestre de 2010 el porcentaje de inactivos cayó al 33,6 por 100 en el caso de los hombres y al 38,9 por 100 en el de las mujeres, reduciéndose también en ese grupo de edad el porcentaje de estudiantes hasta el 29,5 por 100 y 35,6 por 100, respectivamente.

Además de duplicarse prácticamente la frecuencia del paro, como se deducía del cuadro II-9, entre los jóvenes de 20 a 24 años (24,5 por 100), en relación con los más jóvenes, de menos de 20 años (12,2 por 100), el porcentaje de subempleados[16] respecto de la población total de este grupo de edad fue relativamente elevado en el cuarto trimestre de 2010, al alcanzar el 8 por 100 en los hombres y el 9,2 por 100 en las mujeres.

16. Ocupados que trabajan un número de horas inferior al tiempo completo de la actividad correspondiente, pero que desearían trabajar más horas y están disponibles para trabajarlas.

CUADRO II-9. JÓVENES Y ACTIVIDAD LABORAL EN LA CRISIS, 2007, 2009 Y 2010
(Miles de personas y porcentajes, cuartos trimestres)

	Miles				Porcentajes			
	Varones		Mujeres		Varones		Mujeres	
	16-19	20-24	16-19	20-24	16-19	20-24	16-19	20-24
4º trim. 2007								
Total población	948,2	1.421,8	896,2	1.359,9	100,0	100,0	100,0	100,0
Activos	310,3	1.016,3	208,7	845,5	32,7	71,5	23,3	62,2
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	637,9	405,5	687,5	514,4	68,3	28,5	76,7	37,8
De los cuales desanimados	4,0	3,7	3,1	4,4	0,4	0,3	0,3	0,3
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
4º trim. 2009								
Total población	930,4	1.338,6	881,3	1.288,2	100,0	100,0	100,0	100,0
Activos	238,1	909,0	141,8	801,3	25,6	67,9	16,1	62,2
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	692,2	429,7	739,4	486,9	74,4	32,1	83,9	37,8
De los cuales desanimados	9,9	12,7	9,6	9,8	1,1	0,9	1,1	1,1
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
4º trim. 2010								
Total población	915,7	1.293,1	868,1	1.249,7	100,0	100,0	100,0	100,0
Activos	195,3	859,2	145,7	764,0	21,3	66,4	16,8	61,1
Con trabajo	73,1	512,7	50,2	487,5	8,0	39,5	5,8	39,0
Subempleados	15,1	103,4	8,3	114,5	1,6	8,0	1,0	9,2
Buscando empleo	122,2	346,5	95,4	276,5	13,3	26,8	11,0	22,1
Inactivos	720,4	433,9	722,4	485,7	78,7	33,6	83,2	38,9
De los cuales desanimados	8,6	9,5	4,5	9,3	0,9	0,7	0,5	0,7
Estudiando	673,9	381,3	673,4	394,4	73,6	29,5	77,6	31,6
Resto	46,5	52,6	48,9	91,3	5,1	4,1	5,6	7,3

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

Si se sumara a la frecuencia del paro de este grupo de edad (20 a 24 años) el porcentaje de los subempleados, el peso relativo que representan los dos colectivos (parados y subempleados) en relación con la población correspondiente ascendería en el cuarto trimestre de 2010 al 34,8 por 100 del total de la población en los hombres y al 31,3 por 100 en las mujeres, diferencia que se explica en su práctica totalidad por el mayor porcentaje entre los jóvenes de ese grupo de edad de las personas inactivas que son estudiantes en las mujeres que en los hombres (el 31,6 por 100, frente al 29,5 por 100).

Añadiendo a esos porcentajes, el de los activos potenciales, es decir, los desanimados, que son los inactivos que no buscan empleo por creer que no lo encontrarán y que no llegan al 1 por 100 ni en los varones ni en las mujeres, el porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años que son parados, subempleados o desanimados ascendería al 35,5 por 100 en los hombres y al 32 por 100 en las mujeres.

Si se compara la situación de los jóvenes en el cuarto trimestre de 2010 con la de tres años antes, aparte de la caída del porcentaje de ocupados y del incremento del de los parados en relación con la población total, destaca tanto en el grupo de menores de 20 años como en el de 20 a 24 años el importante aumento de la tasa de inactividad, como consecuencia exclusiva del avance del peso relativo de los estudiantes, ya que descendió la importancia relativa de las restantes situaciones de inactividad, personas que ni trabajan, ni buscan empleo ni estudian. Este aumento entre los jóvenes del porcentaje de estudiantes, sobre todo en los menores de 20 años, puede estar reflejando una situación en la que ante la dificultad de encontrar trabajo esos jóvenes alargan la duración de los estudios.

También la crisis ha elevado el porcentaje de personas subempleadas entre los jóvenes de 20 a 24 años, al pasar el mismo del 5,3 por 100 al 8 por 100 en los hombres y del 7,5 por 100 al 9,2 por 100 en las mujeres entre el cuarto trimestre de 2007 y el cuarto trimestre de 2010, lo que significa que una parte creciente de esos jóvenes trabajan en empleos con jornadas reducidas, cuando desearían trabajar en jornadas más largas (cuadro II-9).

En 2010 se mantienen las tendencias de los dos años anteriores de crisis, aunque, en comparación con 2009 disminuyó el porcentaje de los que buscan empleo en los hombres más jóvenes (del 14,6 por 100 al 13,3 por 100), cuando en el caso de las mujeres en las más jóvenes aumentó ligeramente la tasa de actividad (del 16,1 por 100 al 16,8 por 100) y en las del grupo de edad de 20 a 24 años disminuyó también ligeramente el porcentaje de las subempleadas (del 9,5 por 100 al 9,2 por 100).

CUADRO II-10. TASA DE ACTIVIDAD Y DE PARO POR SEXO Y NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS, 2007-2010
(Cuartos trimestres de cada año. En porcentaje)

	Tasa de actividad				Tasa de paro			
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
	2007	2010	2007	2010	2007	2010	2007	2010
Total	**69,2**	**67,7**	**49,4**	**52,6**	**6,8**	**20,0**	**11,0**	**20,8**
Analfabetos	71,7	70,3	49,4	52,8	26,1	39,5	26,4	48,4
Primarios	15,5	14,1	12,4	11,1	9,9	30,8	15,0	28,7
Secundarios 1ª etapa	31,8	38,3	30,4	32,6	8,1	24,3	15,2	27,8
Secundarios 2ª etapa	24,5	26,1	27,6	30,2	6,1	18,8	10,7	22,1
Educación superior excepto doctorado	40,0	37,7	39,2	41,2	4,1	10,8	6,8	12,8
Doctorado	77,4	62,4	81,9	74,6	1,0	1,3	3,6	3,0

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

Aumento de la tasa de inactividad por niveles de estudios, más generalizado en las mujeres que en los hombres

Ahora bien, la evolución de la participación en el mercado de trabajo (medida por la tasa de actividad) depende, además de la edad, del nivel de estudios (cuadro II-10). Mientras que en el caso de los hombres la tasa de actividad retrocedió en los últimos tres años en todos los niveles de estudios menos en los secundarios, en las mujeres, por el contrario, aumentó en todos los niveles con las únicas excepciones de los estudios primarios y el doctorado, lo que supuso que, en general, haya sido creciente la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, a pesar de la repercusión de la crisis en el descenso del empleo en los últimos años, en contraste con lo que ocurrió en el caso de los hombres, en los que dicha participación en el mercado de trabajo para el conjunto de las edades se redujo desde el inicio de la crisis en los últimos años.

Si se diferencia por grupos de edad, a partir de los veinte años y hasta los 59 años es general el aumento de la tasa de actividad femenina para todos los niveles de estudios, al contrario de lo que ocurre en el caso de la tasa de actividad masculina, destacando el aumento de las tasas de actividad de las mujeres de 30 a 59 años en los niveles de estudio bajos e intermedios (analfabetos, primarios y secundarios), lo que puede ser indicativo, como ya se ha señalado, de que muchas mujeres hasta ahora inactivas, de edades intermedias y niveles de instrucción bajos o medios, sobre todo, se están incorporando a la actividad para compensar la pérdida de ingresos de las familias por la pérdida de empleo de otros miembros del hogar. Con ello se refuerza la tendencia creciente general de la mujer a participar en el mercado de trabajo, tendencia ya señalada al considerar la evolución de las tasas de actividad por géneros.

Pero, en cualquier caso, la tasa de paro aumentó en todos los niveles de estudios en hombres y mujeres en los tres años de crisis. Aun así, la brecha entre las tasas de paro de las mujeres y los hombres se redujo en los tres años considerados en todos los niveles de estudio, salvo entre las personas analfabetas en las que la diferencia se ensanchó. Además, aunque la tasa de actividad creció a medida que aumentó el nivel de estudios, la tasa de paro disminuyó también cuanto mayor era ese nivel, lo que es significativo de la mayor probabilidad de encontrar empleo cuanto más elevado es el nivel de instrucción.

Como refleja el cuadro II-11, que considera la evolución del empleo en los últimos tres años, según el nivel de estudios, la mayor destrucción se produjo en las personas con niveles de estudios primarios y secundarios. En efecto, y como en años anteriores, la mayor destrucción del empleo, aunque menos intensa que en 2009, se produjo en 2010 en las personas con estudios primarios, con una tasa de variación interanual[17] del –6,5 por 100, seguido de las de estudios secundarios (–2,4 por 100 en los estudios de la segunda etapa y –1,5 por 100 en los de la primera) y las analfabetas (–1,2 por 100).

17. Al margen de la formación e inserción profesional de la segunda etapa de secundaria por la escasa entidad cuantitativa del empleo de este nivel.

CUADRO II-11. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR NIVEL DE ESTUDIOS, 2007-2010
(Cuartos trimestres)

	En miles				Variación interanual en %		
	2007	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Total	**20.476,9**	**19.856,1**	**18.646,2**	**18.408,1**	**–3,0**	**–6,1**	**–1,3**
Analfabetos	62,3	66,1	58,5	57,8	6,1	–11,5	–1,2
Primarios	3.076,1	2.770,1	2.385,9	2.230,6	–9,9	–13,9	–6,5
Secundarios 1ª etapa	5.626,1	5.374,0	4.959,2	4.882,6	–4,5	–7,7	–1,5
Secundarios 2ª etapa	4.872,8	4.854,7	4.508,0	4.399,0	–0,4	–7,1	–2,4
Formación e inserción 2ª etapa	14,3	12,3	7,5	6,4	–14,0	–39,0	–14,7
Superior (no doctorado)	6.675,5	6.609,4	6.591,2	6.683,5	–1,0	–0,3	1,4
Doctorado	149,8	170,1	135,9	148,2	13,6	–20,1	8,9

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

En cambio, en las personas con estudios superiores aumentó el nivel de empleo en el último año (1,4 por 100 los diplomados y licenciados y 8,9 por 100 los doctores), cuando en 2009 había disminuido el empleo de esas personas (–0,3 por 100 y –20,1 por 100, respectivamente).

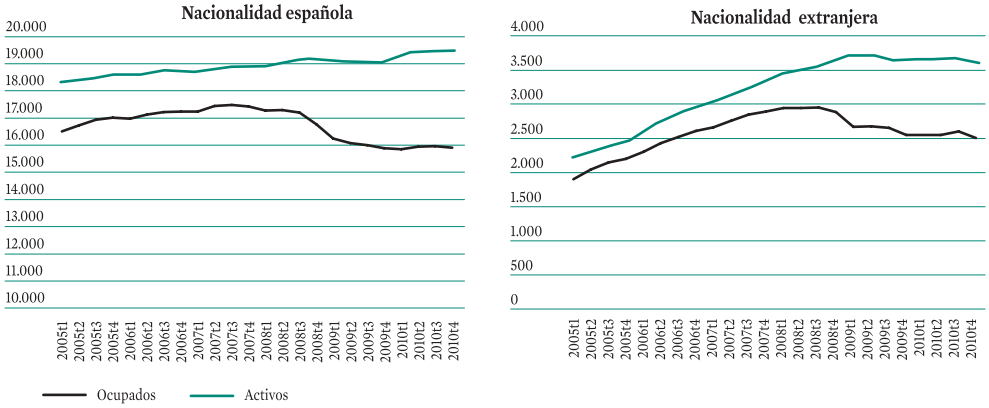
Si se atiende a la nacionalidad, mientras que en los años de expansión económica el crecimiento del empleo ha sido más acusado en los extranjeros, es decir, en los inmigrantes, que en los españoles, en los años de crisis económica la pérdida de empleo también ha sido sustancialmente mayor en aquellos que en estos. Si a ello se añade que para el conjunto de los tres años transcurridos de crisis económica el aumento de la población activa fue, asimismo, más intenso en los extranjeros, el incremento del paro ha sido considerablemente mayor en estos que en los nacionales (gráfico II-9).

Durante los años de crisis la disminución del empleo ha sido más intensa en los extranjeros que en los españoles

Así, en el conjunto del periodo de crisis económica el paro de los extranjeros se multiplicó por 2,7 veces y el de los nacionales por 2,4 veces. Este mayor crecimiento del paro de los extranjeros se explica porque en esos tres años coincidió que la población activa de los extranjeros aumentó (el 9,4 por 100) más que la de los nacionales (el 2 por 100) y que el descenso del empleo de los extranjeros también fue mayor que el de los españoles (–13,1 por 100, frente al –9,6 por 100) (cuadro II-12).

Ahora bien, este comportamiento no es homogéneo a lo largo de la crisis. Así, al final de 2008 la población activa siguió creciendo más en los extranjeros que en los nacionales, pero eso va cambiando desde finales de 2009, siendo en 2009 y 2010 la evolución de la población activa extranjera más negativa que la de los nacionales, como consecuencia del freno en la entrada de nuevos inmigrantes y de la mayor importancia de los retornos de antiguos inmigrantes. En consonancia con lo que ocurrió en la población activa se destruyó más empleo ocupado por nacionales que por extranjeros

GRÁFICO II-9. OCUPADOS Y ACTIVOS* POR NACIONALIDAD, 2005-2010
(Miles de personas, trimestres)



* La diferencia entre las dos curvas de cada gráfico representa el nivel de paro.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

en el primer año, en 2008, mientras que en los otros dos años el descenso del empleo fue más intenso en los extranjeros. Como consecuencia de este distinto comportamiento de la población activa y el empleo por nacionalidades, el crecimiento del paro de los extranjeros fue mayor en los dos primeros años que el de los españoles y, en cambio, en el tercero, en 2010, fue mayor el de estos.

CUADRO II-12. EVOLUCIÓN DE ACTIVOS, OCUPADOS Y PARADOS, SEGÚN LA NACIONALIDAD, 2007-2010
(Cuartos trimestres. Variación en porcentaje)

	Variación	Variación interanual			
	2007/2010	2007	2008	2009	2010
Activos					
Nacionales	2,0	1,3	1,5	–0,3	0,8
Extranjeros	9,4	11,4	11,3	–1,2	–0,5
Ocupados					
Nacionales	–9,6	1,1	–3,6	–5,1	–1,2
Extranjeros	–13,1	11,8	0,0	–11,7	–1,5
Parados					
Nacionales	136,9	4,4	59,8	33,8	10,8
Extranjeros	168,7	14,7	91,2	38,1	1,8

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

Pero en 2010 creció menos intensamente el paro de los extranjeros que el de los españoles por el mayor descenso de la población activa de aquéllos

En concreto, a finales de 2008 creció más el paro de los extranjeros, en relación con el año precedente, pese al mejor comportamiento del empleo de estos, porque aumentó más la población activa extranjera que la de los nacionales. A finales de 2009 el mayor incremento del paro extranjero se debió tanto al mayor aumento de la población activa como al mayor descenso del empleo. Y, por último, a finales de 2010, el mayor descenso de la población activa extranjera contrarrestó la mayor destrucción del empleo de esta población, con lo que el avance del paro entre los extranjeros (1,8 por 100) fue muy inferior al del paro entre los nacionales (10,8 por 100).

Al finalizar 2010, la tasa de actividad de los extranjeros (76,2 por 100), nueve décimas más que a finales de 2007, superó a la de los nacionales (57,7 por 100), que ha crecido en los tres años en siete décimas, en casi veinte puntos porcentuales (18,5), diferencia muy similar a la del cuarto trimestre de 2007 (18,3 puntos). Aunque la tasa de ocupación de los extranjeros sigue siendo superior en el cuarto trimestre de 2010 a la de los españoles (53 por 100, frente al 47,1 por 100), la diferencia entre ambas tasas (5,9 puntos) es muy inferior a la de tres años antes (13,5 puntos), por la evolución más desfavorable de la tasa de ocupación de los primeros, que disminuyó en 13 puntos, cuando la disminución de la tasa de ocupación de los nacionales fue muy inferior, de 5,4 puntos.

Por su parte, la tasa de paro de los extranjeros, que sigue siendo superior a la de los españoles (30,4 por 100, frente al 18,5 por 100 en el cuarto trimestre de 2010), aumentó su diferencia con la de estos hasta 11,9 puntos, cuando tres años antes era de solo 4,4 puntos. Este aumento de la diferencia de las tasas de paro por nacionalidades se explica, sobre todo, porque, como se ha señalado, en los tres últimos años el deterioro de la tasa de ocupación fue muy superior en los extranjeros que en los nativos, mientras que el crecimiento de la tasa de actividad solo fue ligeramente mayor en aquellos que en estos (cuadro II-13)[18].

Por grandes sectores económicos, la reducción del empleo durante la crisis económica también es generalizada, destacando para el conjunto de los tres años el descenso en la construcción, de casi un millón doscientas mil personas menos, el –42,8 por 100, lo que representa más de la mitad, el 56,9 por 100, del total de la destrucción del empleo del periodo. A la construcción le sigue, en cuanto a la entidad del retroceso del empleo, la industria, con más de seiscientos mil empleos menos, el –19,3 por 100, mientras que en el otro sector no agrario, el de los servicios, el empleo disminuyó en más de doscientas mil personas, el –1,6 por 100.

La construcción es el sector en que más retrocede el empleo

18. La tasa de paro varía inversamente con la variación de la tasa de ocupación y directamente con la de la tasa de actividad.

CUADRO II-13. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE ACTIVIDAD, OCUPACIÓN Y PARO DE NACIONALES Y EXTRANJEROS, 2007-2010
(Cuartos trimestres. En porcentaje)

	Tasa de actividad		Tasa de ocupación		Tasa de paro	
Años	Nacionales	Extranjeros	Nacionales	Extranjeros	Nacionales	Extranjeros
2007	57,0	75,3	52,5	66,0	8,0	12,4
2008	57,7	77,3	50,5	60,9	12,5	21,3
2009	57,4	76,1	47,8	53,5	16,8	29,7
2010	57,7	76,2	47,1	53,0	18,5	30,4

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

Aunque el descenso del empleo se moderó con carácter general a partir del segundo trimestre de 2009, sigue disminuyendo intensamente a finales de 2010 en la construcción, con el –12,8 por 100 de tasa de variación interanual. También en la industria, aunque mucho menos acusadamente, el empleo siguió descendiendo en el cuarto trimestre de 2010, el –2,2 por 100 en tasa interanual. En cambio, en los servicios el empleo aumentó ligeramente en el último trimestre de 2010, el 0,2 por 100, en relación con un año antes (cuadro II-14).

A un nivel más desagregado, por ramas de actividad de la Clasificación Nacional de Actividades 2009 (CNAE-2009), en la Memoria de 2009 se señalaba que en ese año, el de peor comportamiento del empleo de la crisis actual, se había destruido empleo en prácticamente todas las ramas de actividad, destacando los descensos, además de en la construcción, en actividades inmobiliarias (mayor descenso relativo, el –26,9 por 100, incluso, que la construcción), industrias manufactureras, información y comunicaciones y comercio y reparaciones. Mientras que en ese año únicamente creció el empleo en 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 empleados del personal doméstico, la primera actividad propia del sector público y la segunda estrechamente relacionada con ese sector y que, a pesar del descenso global del empleo en el cuarto trimestre de 2009, del –6,1 por 100

CUADRO II-14. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR SECTORES, 2007-2010
(Cuartos trimestres)

	Variación 2007/ 2010		Variación interanual en porcentaje			
	En miles	En %	2007	2008	2009	2010
Total	**–2.068,7**	**–10,1**	**2,4**	**–3,0**	**–6,1**	**–1,3**
Agricultura	–39,4	–4,7	–1,7	–4,7	–2,6	2,8
Industria	–629,2	–19,3	–1,2	–6,4	–11,9	–2,2
Construcción	–1.176,1	–42,8	2,7	–20,7	–17,3	–12,8
Servicios	–224,0	–1,6	3,5	1,4	–3,3	0,2

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

en términos interanuales, se caracterizaron por un aumento del empleo del 5,2 por 100 la primera rama y el 0,9 por 100 la segunda.

Por su parte, en 2010[19] (con los datos de variaciones interanuales del cuarto trimestre) la construcción fue la rama de actividad con mayor retroceso del empleo, tanto en cifras absolutas como relativas con 230.200 empleos menos que un año antes, el –12,8 por 100 en términos relativos, descenso que sigue siendo muy notable, a pesar de la amortiguación del ritmo de reducción interanual, ya que en los cuartos trimestres de 2008 y 2009 fueron el –20,7 por 100 y –17,3 por 100, respectivamente. A pesar de esa amortiguación del ritmo de disminución del empleo de la construcción en el cuarto trimestre de 2010 respecto de un año y dos años antes, en ese cuarto trimestre de 2010 se acentuó en relación con los dos trimestres precedentes (el –11,6 por 100 en el segundo y el –9,8 por 100 en el tercero), rompiendo la moderación en la tasa de destrucción del empleo de sector que se venía produciendo desde el segundo trimestre de 2009.

En el cuadro II-15 se ordena de mayor a menor descenso las tasas interanuales de variación del empleo del cuarto trimestre de 2010 por ramas de actividad de la CNAE-2009. En efecto, el mayor descenso interanual, tanto en cifras absolutas como relativas, correspondió a la construcción. A esta rama de actividad le siguió en descenso del empleo las industrias manufactureras, con 54.600 empleos menos, la hostelería, con 52.300 empleos menos, los otros servicios, con 52.100 empleos menos, las actividades financieras y de seguros, con 29.500 empleos menos, y las actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico y como productores de bienes y servicios para usos propios, con 23.800 empleos menos.

La suma de la reducción del empleo de la construcción y las otras cinco ramas de actividad de mayor retroceso de la población ocupada ascendía a 452.500 personas, cuando el total del descenso del empleo desde el cuarto trimestre de 2009 al cuarto trimestre de 2010 era una cantidad muy inferior, 237.700 empleos menos, lo que indica una notable concentración del descenso del empleo en unas pocas ramas de actividad económica. En términos relativos esas mismas ramas económicas, además de los servicios de suministro de agua, saneamiento, gestión de residuos y descontaminación, figuran también entre las de mayor retroceso del empleo.

En 2010 ya aumentó el empleo en once ramas de actividad

Por el contrario, en el cuarto trimestre de 2010, en once de las veintiuna ramas de actividad consideradas en el cuadro II-15 aumentó el empleo en relación con un año antes, cuando en el año precedente solo en cuatro se producía una evolución positiva de la población ocupada. Los mayores incrementos en cifras absolutas del empleo se produjeron en 2010

19. En el primer trimestre se produjo un cambio en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas al adaptarse la antigua CNAE-1993 a la nueva CNAE-2009. Aunque el INE ha enlazado la nueva CNAE a los datos de 2008 clasificados por ramas de actividad, ello no ha sido posible para los años anteriores, lo que impide comparar esos datos con los de 2007 y años anteriores.

CUADRO II-15. EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA 2009-2010. CUARTOS TRIMESTRES. CLASIFICACIÓN DE LAS RAMAS DE MAYOR A MENOR DESCENSO INTERANUAL EN TÉRMINOS RELATIVOS

	Miles de personas		Variación interanual	
Ocupados por ramas CNAE 2009	**2009**	**2010**	**Miles**	**En %**
F Construcción	1.802,7	1.572,5	−230,2	−12,8
S Otros servicios	406,9	354,8	−52,1	−12,8
K Actividades financieras y de seguros	476,1	446,6	−29,5	−6,2
E Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	123,9	117,6	−6,3	−5,1
I Hostelería	1.375,4	1.323,1	−52,3	−3,8
T Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico y como productores de bienes y servicios para usos propios	755,2	731,4	−23,8	−3,2
C Industrias manufactureras	2.429,6	2.375,0	−54,6	−2,2
M Actividades profesionales, científicas y técnicas	846,1	841,0	−5,1	−0,6
B Industrias extractivas	47,0	46,8	−0,2	−0,4
N Actividades administrativas y servicios auxiliares	899,4	899,7	0,3	0,0
L Actividades inmobiliarias	81,4	81,7	0,3	0,4
P Educación	1.175,6	1.182,1	6,5	0,6
J Información y comunicaciones	500,3	505,2	4,3	1,0
G Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos de motor y motocicletas	2.921,2	2.958,8	37,6	1,3
H Transporte y almacenamiento	920,6	933,5	12,9	1,4
A Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	782,6	804,5	21,9	2,8
U Actividades de comunicación y organismos extraterritoriales	2,8	2,9	0,1	3,6
O Administración pública, Defensa, Seguridad Social obligatoria	1.383,5	1.435,7	51,9	3,8
D Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	80,4	83,5	3,1	3,9
Q Actividades sanitarias y de servicios sociales	1.332,5	1.388,2	55,7	4,2
R Actividades artísticas, creativas y de entretenimiento	302,6	329,9	27,3	9,0
Total	**18.645,9**	**18.408,2**	**−237,7**	**−1,3**

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

en actividades sanitarias y de servicios sociales, con 55.700 empleos más, Administración pública, defensa y Seguridad Social obligatoria, con 51.900 empleos más, comercio al por mayor y por menor y reparación de vehículos de motos y motocicletas, con 37.600 empleos más, y agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, con 21.900 empleos más. Además de en estas ramas, se produjeron elevados incrementos interanuales del empleo en términos relativos en suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado; actividades de comunicación; industrias extractivas e información y comunicaciones.

Entre las ramas de actividad en las que en 2010 aumentó el empleo se encuentran algunas muy relacionadas con el consumo, como el comercio, tanto al por mayor como al por menor, y las actividades artísticas, creativas y de entretenimiento; el sector público, como las Administraciones públicas y las actividades sanitarias y de servicios sociales; y los consumos intermedios de otras industrias o servicios, como el suministro

de energía eléctrica y gas y el trasporte y el almacenamiento, ramas de actividad que, en parte, también están muy relacionadas con el consumo.

Además, algunas de las ramas de actividad en las que creció el empleo en 2010 tuvieron fuertes descensos del empleo en 2009, lo que parece corresponderse con un cambio de la situación económica de estas ramas. Ello ocurrió en el comercio al por mayor y por menor, la información y las comunicaciones, el transporte y el almacenamiento, las actividades artísticas recreativas y de entretenimiento y las actividades inmobiliarias. Este último caso, el de las actividades inmobiliarias, es muy significativo, ya que en esta rama de actividad se produjo un fuerte proceso de ajuste negativo del empleo en 2009, fue la de mayor retroceso relativo del empleo, con el –26,9 por 100, incluso más acusado que el de la construcción, y, en cambio, en 2010 ha necesitado, probablemente por ese fuerte ajuste del empleo del año anterior, aumentar ligeramente el empleo.

En cambio, mantuvieron los procesos de reducción del empleo ramas en las que ya se habían producido en 2009 fuertes destrucciones de empleo, como la construcción, industrias manufactureras y hostelería, tres de las ramas de actividad con mayor nivel de empleo de la economía, al representar conjuntamente casi el 30 por 100 (el 28,6 por 100) del empleo total de finales de 2010. También destaca la persistencia en el descenso del empleo de una rama de actividad muy estratégica para la economía y la sociedad española, las actividades financieras y los seguros, como consecuencia de los importantes procesos de reestructuración en bancos y cajas de ahorro. Por otro lado, la educación, actividad cuyo desarrollo es imprescindible para la mejora del nivel formativo y de capital humano en la sociedad española, en la que había descendido ligeramente el empleo en 2009 vuelve a tener un comportamiento positivo en la evolución de esta magnitud.

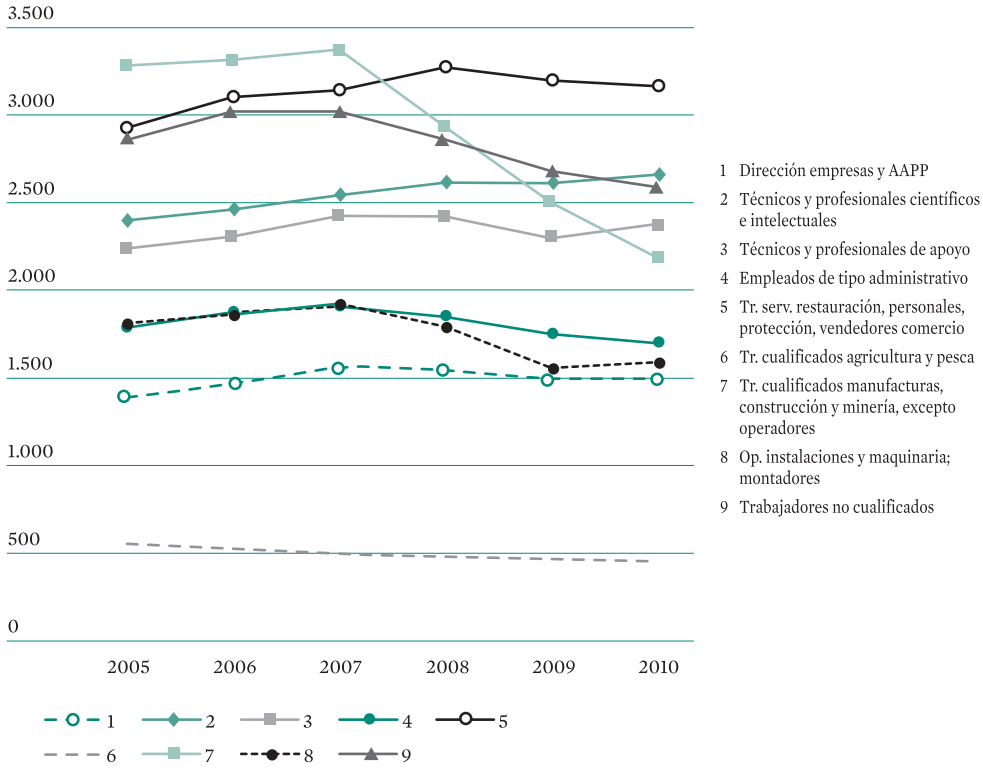
La evolución durante la crisis del empleo por ramas de actividad confirma que gran parte de la caída de esa magnitud se concentra en actividades en las que la ocupación masculina tiene tradicionalmente un peso relativamente importante, como es el caso de la construcción y algunas industrias manufactureras, mientras que el empleo de las actividades relacionadas con el sector público, en las que el empleo femenino tiene un elevado peso relativo, ha tenido un comportamiento menos negativo.

Ello ha provocado que, como se señalaba en la pasada edición de esta Memoria, la de 2009, año en el que se produce el mayor retroceso del empleo de la historia reciente, la mayor destrucción del empleo afectaba a los trabajadores con ocupaciones o profesiones relacionadas con la construcción y las industrias manufactureras, así como a los trabajadores no cualificados, mientras que el empleo de los técnicos y profesionales tenía una evolución notablemente menos negativa.

La crisis afecta más intensamente al empleo de los trabajadores de las industrias manufactureras y la construcción y a los no cualificados

En el gráfico II-10 se muestra la evolución del empleo por ocupaciones según la Clasificación Nacional de Ocupaciones de 1994 (CNO-94). Como se observa en

GRÁFICO II-10. EMPLEO CIVIL POR GRUPOS DE OCUPACIÓN, 2005-2010
(Grandes Grupos de la CNO-94, miles de personas, cuartos trimestres)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

2010 (datos del cuarto trimestre) si se desagrega por ocupaciones se mantuvieron las tendencias anteriores, produciéndose los mayores descensos en relación con el año anterior en cifras absolutas en artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras, construcción y minería, excepto operadores, con 216.100 empleos menos, lo que, si se añade a la reducción del empleo de los dos años anteriores, supondría un retroceso del empleo en los tres últimos años de 1.091.400 trabajadores, el 52,8 por 100 del descenso total del empleo. A esta ocupación le siguió, en cuanto al retroceso del empleo, la de los trabajadores no cualificados, con 92.000 empleos menos en relación con un año antes y 429.300 empleos menos en relación con tres años antes, el 20,8 por 100 de la reducción global del empleo en ese periodo.

Aparte de esas dos ocupaciones, en 2010 se produjeron también descensos del empleo en los empleados administrativos, los trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y vendedor de comercio y los trabajadores cualificados en agricultura y pesca, mientras que aumentó el empleo en los técnicos y profesiones de apoyo, con 78.600 empleos más, y los técnicos y profesionales científicos e intelectuales,

CUADRO II-16. DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO POR OCUPACIÓN Y SEXO, 2007 Y 2010
(Cuartos trimestres. En porcentaje)

	2007			2010		
Ocupaciones	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
1. Dirección de las empresas y AAPP	7,6	8,9	5,9	8,1	9,5	6,4
2. Técnicos y profesionales, científicos e intelectuales	12,4	9,9	16,0	14,4	11,9	17,6
3. Técnicos y profesionales de apoyo	11,8	11,2	12,7	12,9	12,3	13,7
4. Empleados de tipo administrativo	9,3	5,4	14,8	9,2	5,7	13,6
5. Trabajadores servicios de restauración, personales, protección y vendedor de comercio	15,3	9,3	23,8	17,2	11,1	24,7
6. Trabajadores cualificados en agricultura y pesca	2,5	3,3	1,3	2,5	3,6	1,1
7. Artesanos y trabajadores cualificados de Industrias manufactureras, construcción y minería, excepto operadores	16,5	26,4	2,4	12,4	20,9	1,9
8. Operadores de instalaciones y maquinaria, montadores	9,4	12,9	3,0	8,6	13,6	2,5
9. Trabajadores no cualificados	14,7	11,0	20,0	14,1	10,6	18,4
10. Fuerzas armadas	0,4	0,6	0,1	0,6	0,9	0,2
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

con 47.000 empleos más, que sumando la evolución de los dos años anteriores ve elevado el empleo durante el periodo de crisis en 114.300 empleos. También en 2010, después de dos años de reducción, creció el empleo en operadores de instalaciones y maquinaria, montadores.

La evolución del empleo por ocupaciones ha influido en la variación de la distribución que representan cada una de ellas en el empleo total. En efecto, del cuarto trimestre de 2007 a igual periodo de 2010 lo más significativo es el descenso de más de cuatro puntos porcentuales del empleo de los trabajadores de la industria, construcción y minería, del 16,5 por 100 al 12,4 por 100, de ocho décimas del de los operadores y montadores de instalaciones y maquinaria (incluye conductores) y de seis décimas del de los trabajadores no cualificados. Por el contrario, en los tres últimos años aumentó el peso relativo del empleo de los técnicos y profesionales, científicos e intelectuales en dos puntos, el de los trabajadores de los servicios en 1,9 puntos y el de los técnicos y profesionales de apoyo en 1,1 puntos.

Es decir, que durante la crisis se está produciendo un importante cambio en la distribución del empleo por ocupaciones, al crecer la importancia relativa de los técnicos y profesionales y los trabajadores de los servicios y disminuir la de los trabajadores de la industria y la construcción y los trabajadores no cualificados, que, por el contrario habían visto crecer el peso relativo de su empleo notablemente durante los

años anteriores de expansión económica, en parte, debido a la importante oferta de mano de obra para esas ocupaciones procedentes de la inmigración.

Estos cambios en la distribución del empleo por ocupaciones plantean importantes problemas para el futuro por la necesidad de reconvertir profesionalmente a los trabajadores parados no cualificados y a los de profesiones relacionadas con determinadas industrias manufacturas y la construcción en otro tipo de profesiones, máxime si se producen cambios en el modelo productivo español y si, ante la necesidad de aumentar la competitividad de las empresas, se orientan las actividades productivas hacia aquellas con mayores innovaciones tecnológicas, mayor contenido de capital humano y mayor productividad.

Teniendo en cuenta la situación profesional de los ocupados, en el cuarto trimestre de 2010, y a pesar del mayor descenso interanual en cifras absolutas del empleo de los asalariados (–178.400) que del de los no asalariados (–59.300), la reducción del empleo en términos porcentuales (–1,1 por 100) fue menos intensa en los primeros que en los segundos (–1,9 por 100), debido al considerablemente mayor nivel de los primeros que el de los segundos (15.314.200 asalariados, frente a 3.094.000 trabajadores por cuenta propia en el cuarto trimestre de 2010), lo que supone una tasa de asalarización del 83,2 por 100.

En 2010 descendió menos intensamente el empleo asalariado que el de los trabajadores por cuenta propia

Desde el cuarto trimestre de 2007 la pérdida acumulada del empleo ascendió al –9,3 por 100 en los asalariados (1.562.300 empleos menos) y al –14,1 por 100 en los no asalariados (506.400 empleos menos), lo que significa la mayor repercusión en términos relativos de la crisis actual en el empleo de los trabajadores por cuenta propia y, en consecuencia, el aumento de la citada tasa de asalarización de ocho décimas en el periodo de crisis económica de los tres últimos años (del 82,4 por 100 al 83,2 por 100). Este descenso menos intenso del empleo asalariado que del no asalariado, que se refleja en un aumento de la tasa de asalarización, puede parecer contradictorio con el carácter procíclico que suele tener el peso relativo de los asalariados en el empleo total, lo que en las situaciones de crisis supondría un descenso de esa tasa de asalarización, en vez del aumento que se ha producido realmente, contradicción que se explica por la distinta evolución del empleo asalariado privado y el público en los últimos tres años.

En efecto, si se considera la variación a lo largo de los tres años del periodo de crisis actual, para el conjunto de los dos sexos el descenso del empleo es general en todas las situaciones profesionales, excepto entre los asalariados del sector público que crecieron el 8,8 por 100, mientras que los descensos del empleo de los empleadores, los empresarios sin asalariados o trabajadores independientes y los asalariados privados superaron en los tres casos el 10 por 100 (cuadro II-17).

Dentro de los asalariados, descendió el empleo del sector privado y aumentó el del sector público

CUADRO II-17. EMPLEO POR SEXO Y SITUACIÓN PROFESIONAL: 2010 Y VARIACIÓN DEL PERIODO 2007-2010
(Cuartos trimestres)

	2010						2007-2010		
	Miles			Porcentaje			Porcentaje variación		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Cuenta propia	3.084,1	2.081,0	1.003,1	16,8	20,3	12,2	–14,2	–15,9	–10,3
Empleador	1.013,2	722,4	290,8	5,5	7,1	3,5	–10,8	–16,1	5,1
Empresarios no asalariados/trabajador independiente	1.897,7	1.274,0	623,7	10,3	12,5	7,6	–13,2	–14,5	–10,3
Miembro de cooperativa	35,6	22,6	13,0	0,2	0,2	0,2	–48,1	–53,3	–35,6
Ayuda familiar	137,6	62,0	75,6	0,7	0,6	0,9	–32	–17,8	–40,4
Asalariados	15.314,2	8.123,4	7.100,8	83,2	79,6	87,7	–9,3	–14,5	–2,3
Públicos	3.168,5	1.432,7	1.735,7	17,2	14	21,2	8,8	4,1	12,9
Privados	12.154,2	6.690,7	5.455,0	66	65,5	66,5	–13	–17,8	–6,3
Total*	**18.408,2**	**10.209,7**	**8.198,5**	**100**	**100**	**100**	**–10,1**	**–14,9**	**–3,3**

* Incluye no clasificables, por lo que la suma de cada columna no coincide con el total.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

En el caso de los hombres, la evolución fue muy similar a la del total de ambos sexos, aunque el crecimiento del empleo fue menos intenso entre los asalariados del sector público y el descenso fue más acusado en todas las demás situaciones, salvo en la de las ayudas familiares, destacando por la incidencia en el empleo total de los varones los retrocesos de los empleadores, –16,1 por 100, y los asalariados privados, –17,8 por 100.

Por su parte, en el caso de las mujeres el incremento del empleo de las asalariadas del sector público fue muy elevado, el 12,9 por 100, muy superior al de los hombres del mismo sector, 4,1 por 100, mientras que en el resto de las situaciones el comportamiento del empleo fue menos negativo que en los hombres, salvo en la situación de las ayudas familiares, en la que fue más acusado el retroceso de las mujeres que el de los hombres. También destaca el aumento de las empleadoras, el 5,1 por 100, que contrasta con el fuerte descenso del empleo de los varones de esta situación, –16,1 por 100, situación que, junto al sector público, está canalizando gran parte de la creciente participación de la mujer en el mercado de trabajo.

Al finalizar 2010, y diferenciando la distribución del empleo por situación profesional entre hombres y mujeres destaca la mayor tasa de asalarización femenina (87,7 por 100) que la masculina (79,6 por 100), lo que se debe tanto al mayor peso relativo en las mujeres que en los hombres del sector público (21,2 por 100, frente al 14 por 100) y del privado (66,5 por 100 frente al 65,5 por 100), pero con una mayor diferencia a favor de las mujeres del primero, que se ha convertido, como se ha señalado, en uno de los destinos principales de la incorporación de las mujeres al empleo.

CUADRO II-18. ASALARIADOS DEL SECTOR PÚBLICO POR TIPO DE ADMINISTRACIÓN, 2007-2010
(Cuartos trimestres)

	Miles de personas				Variación en %	
Tipo de Administración	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2007/2010**	**2009/2010**
Central	517,4	531,6	509,1	560,9	8,4	10,2
Seguridad Social	46,3	44,6	35,5	40,4	–12,7	13,8
Comunidad autónoma	1.551,6	1.639,9	1.693,1	1.750,9	12,8	3,4
Local	628,6	650,4	664,0	657,2	4,5	–1,0
Empresa pública e institución pública	156,7	147,3	151,8	152,1	–2,9	0,2
Total*	**2.913,3**	**3.029,5**	**3.065,7**	**3.168,5**	**8,8**	**3,3**

* Incluye otro tipo, por lo que la suma de los distintos tipos de Administración no coincide con el total.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

En estos últimos tres años, el aumento del empleo de los asalariados públicos ha ascendido a 255.200 personas, 198.499 de las cuales son mujeres, el 77,7 por 100 del total; concentración todavía mayor en el crecimiento que se produjo en los asalariados públicos a lo largo de 2010, con un aumento de 102.800 personas, correspondiendo el 94,8 por 100 a las mujeres.

El incremento del empleo de asalariados en el sector público significa que este sector está interviniendo como compensador parcial de la destrucción del empleo privado, lo que, independientemente del tipo y características de los empleos creados, refleja el papel desarrollado por las instituciones públicas a través de políticas de demanda anticíclicas, aunque es tan elevada la destrucción de empleos privados que ese papel compensador del sector público está siendo muy insuficiente para poder contrarrestar esa destrucción.

Diferenciando el empleo público por el tipo de Administración, en el periodo que transcurre entre el cuarto trimestre de 2007 y el mismo periodo de 2010 el mayor crecimiento, con el 12,8 por 100, se produjo en las comunidades autónomas, que absorbieron el 78,1 por 100 del total del incremento de la población ocupada en las Administraciones públicas, seguidas del empleo de la Administración central, que, con un 8,4 por 100 de incremento, representó el 17 por 100 del aumento total del sector público. También el empleo de la Administración local aumentó en los tres años considerados, mientras que, por el contrario, descendió el empleo de la Seguridad Social y el de las empresas e instituciones públicas, al mantener estas empresas e instituciones la tendencia dominante desde mediados de los noventa del pasado siglo de pérdida de importancia relativa del empleo por el proceso de privatización iniciado en esos años (cuadro II-18).

En el cuarto trimestre de 2010 el mayor incremento en el número de personas ocupadas sigue produciéndose, en relación con un año antes, en las comunidades autónomas, con 57.800 empleos, más, y en la Administración central, con 51.800 empleos más, explicando entre estas dos Administraciones la totalidad del avance del empleo del

sector público a lo largo de 2010. En el resto de las Administraciones, el ligero aumento en cifras absolutas en 2010 del empleo de la Seguridad Social y del de las empresas e instituciones públicas más que se contrarresta por el descenso del empleo de la Administración local, debido este descenso posiblemente a la menor incidencia en el último año de los programas públicos de empleo municipal financiados, al menos parcialmente, por los Presupuestos Generales del Estado, como el Plan E.

Del descenso total del empleo asalariado a lo largo de la crisis económica, 1.562.300 empleos menos, el 90,8 por 100 (1.418.100 empleos menos) correspondieron a los trabajadores temporales, mientras que solo el 9,2 por 100 (144.300 empleos menos) correspondieron a los indefinidos. Este fuerte descenso del empleo temporal, que supuso una disminución relativa del 27,2 por 100 en el conjunto de los tres años de crisis en relación con el nivel de empleo del cuarto trimestre de 2007, fue mucho más intensa que la del empleo indefinido, equivalente al 1,2 por 100 en el periodo de tres años, y se explica, principalmente, por el fuerte retroceso del empleo en la construcción, el sector no agrario con mayor porcentaje de asalariados temporales, superior a finales de 2010 al 40 por 100 y superior al 50 por 100 tres años antes.

El descenso del empleo asalariado se concentró principalmente en el temporal

Ahora bien, el descenso del empleo temporal se ha ido moderando a lo largo del periodo actual de crisis económica, sobre todo a partir de la primavera de 2009, de forma que en los cuartos trimestres de 2008, 2009 y 2010 la tasa interanual de descenso del empleo ha sido, respectivamente, el –12,7 por 100, el –14,7 por 100 y el –2,2 por 100. Tendencia a la moderación del descenso del empleo temporal que es casi la contraria de la tendencia del empleo asalariado indefinido, que todavía creció en tasa interanual en el cuarto trimestre de 2008 el 0,8 por 100 y descendió en el cuarto de 2009 el –1,3 por 100 y en el cuarto de 2010 el –0,8 por 100, en cualquier caso con tasas de variación significativamente menos negativas que las del empleo temporal.

Fruto de esta evolución diferente del empleo asalariado temporal e indefinido, es la reducción de la tasa de temporalidad (porcentaje de asalariados con contrato temporal), que ascendía al 30,9 por 100 en el cuarto trimestre de 2007 y que se reduce hasta el 24,8 por 100 del cuarto trimestre de 2010, la tasa de temporalidad más baja de un cuarto trimestre desde el cuarto de 1989 (gráfico II-11).

Con lo que la tasa de temporalidad, a pesar de ser de las más elevadas de la UE, sigue disminuyendo

La caída de la tasa de temporalidad durante el periodo actual de crisis, como consecuencia de la mayor incidencia de esta crisis en el empleo asalariado temporal que en el indefinido, se añade al descenso, aunque menos intenso, que ya se venía produciendo desde el cuarto trimestre de 2006. Este descenso de la tasa de temporalidad desde el cuarto trimestre de 2006, corregía la tendencia anterior de aumento, que se

GRÁFICO II-11. TASAS DE TEMPORALIDAD POR SECTOR INSTITUCIONAL, 1987-2010
(Porcentaje de asalariados con contrato temporal, cuartos trimestres)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

había iniciado en el segundo trimestre de 2003, y podría explicarse, en parte, por el programa extraordinario de conversión de contratos temporales en indefinidos incluido en la reforma laboral de 2006 y vigente durante el segundo semestre de ese año.

De esta forma, la tasa de temporalidad, que se situaba en el 34,6 por 100 en el tercer trimestre de 2006, disminuyó en casi diez puntos hasta el 24,8 por 100 en el cuarto trimestre de 2010, 2,7 puntos hasta el tercer trimestre de 2007 y 7,1 puntos desde el cuarto trimestre de ese año, aumento este último que ya se explicaría en su totalidad por la incidencia de la crisis.

Una diferencia importante entre la crisis actual y la de los primeros años noventa[20], es que en esa crisis la tasa de temporalidad, al contrario de lo que ocurre en la crisis actual, aumentó en 1,4 puntos (desde el 32,2 por 100 en el trimestre anterior al inicio de la crisis, el tercero de 1991, al 33,6 por 100 en el segundo de 1994), como consecuencia de que entonces el descenso más intenso en el conjunto del periodo considerado se produjo en el empleo de los asalariados indefinidos (–665.600 empleos, el –10 por 100) que en el de los temporales (–129.500 empleos, el –4,1 por 100).

Aun así, la tasa de temporalidad sigue siendo la segunda más elevada de la Unión Europea, según los datos de Eurostat correspondientes al tercer trimestre de 2010. Según estos datos, España tendría una tasa de temporalidad del 25,6 por 100, únicamente superada por Polonia, con el 28,2 por 100. Además, solo Portugal, con el 23,2 por 100, tendría una tasa de temporalidad cercana a la de España, cuya tasa es muy superior tanto a la media de conjunto de la UE-27, el 14,4 por 100, como a la de la zona del euro, 16,1 por 100.

La tasa de temporalidad es más elevada en las mujeres, con el 25,9 por 100 en el cuarto trimestre de 2010, que en los hombres, con el 23,8 por 100 en el mismo periodo, y en los dos casos la tasa disminuyó notablemente en los tres años de crisis económica, 6,8 puntos en las mujeres y 5,8 puntos en los hombres, lo que significó una disminución de un punto de la brecha entre las dos tasas, que ascendía en el cuarto trimestre de 2007 a 3,1 puntos y que se situó en 2,1 puntos en el cuarto trimestre de 2010 (cuadro II-19). Esta reducción de la diferencia de las tasas de temporalidad entre las mujeres y los hombres, al reducirse más la tasa de las mujeres que la de los hombres, es muy significativa y se explica principalmente por una evolución mucho más favorable de los asalariados indefinidos en las mujeres que en los hombres, ya que el empleo temporal descendió más en los hombres, en parte por la fuerte incidencia que tiene en el empleo masculino la destrucción de empleo en la construcción.

Así, mientras que el total de los asalariados disminuyó desde 2007 el 9,3 por 100, este descenso fue muy superior en los varones (–14,6 por 100) que en las mujeres (–2,3 por 100). Además, la composición del descenso de los asalariados ha sido muy diferente en los hombres que en las mujeres. En los hombres el empleo temporal se redujo en casi la tercera parte (el –31,2 por 100) y el indefinido, aunque disminuyó mucho menos acusadamente que el temporal, se redujo con bastante intensidad (el –7,7 por 100). Por el contrario, en las mujeres el empleo indefinido creció a un ritmo relativamente elevado (el 7,5 por 100), con casi trecientos mil empleos más, y el empleo temporal retrocedió a un ritmo alto (el –22,5 por 100), pero inferior al de los varones, por lo que el mayor retroceso de la tasa de temporalidad femenina que la masculina se explica, principalmente, por el incremento de las asalariadas indefinidas que contrarresta el menor descenso, en relación con los hombres, de las asalariadas temporales.

20. La crisis de los noventa se puede ubicar en el periodo que transcurre entre el cuarto trimestre de 1991 y el segundo de 1994 por su efecto en el descenso del empleo y el aumento del paro.

CUADRO II-19. ASALARIADOS POR SEXO, TIPO DE CONTRATO Y SECTOR INSTITUCIONAL, 2007-2010
(Cuartos trimestres. En miles y en porcentaje)

	Total asalariados			Sector privado			Sector público		
Sexo y tipo de contrato	2007	2010	Porcentaje variación	2007	2010	Porcentaje variación	2007	2010	Porcentaje variación
Ambos sexos									
Total	16.876,5	15.314,2	–9,3	13.963,3	12.145,7	–13,0	2.913,3	3.168,5	8,8
Indefinido	11.658,2	11.513,9	–1,2	9.462,4	9.098,9	–3,8	2.175,8	2.415,0	11,0
Temporal	5.218,4	3.800,3	–27,2	4.480,9	3.046,8	–11,9	737,5	753,5	2,2
Tasa temporalidad	30,9	24,8	6,1	32,1	25,1	–7,0	25,3	23,8	–1,5
Varones									
Total	9.517,2	8.123,4	–14,6	8.141,2	6.690,7	–17,8	1.376,0	14.327,0	4,1
Indefinido	6.703,5	6.188,2	–7,7	5.572,2	5.017,2	–10,0	1.126,3	1.169,0	3,8
Temporal	2.813,7	1.937,3	–31,2	2.564,0	1.673,5	–34,7	249,7	263,8	5,6
Tasa temporalidad	29,6	23,8	–5,8	31,5	25,0	–6,5	18,1	18,4	0,3
Mujeres									
Total	7.359,3	7.190,8	–2,3	5.822,0	5.455,0	–6,3	1.537,3	1.735,7	12,9
Indefinido	4.954,7	5.327,7	7,5	3.905,2	4.081,7	4,5	1.049,5	1.246,0	18,7
Temporal	2.404,6	1.863,1	–22,5	1.916,9	1.373,3	–28,4	487,8	489,7	0,4
Tasa temporalidad	32,7	25,9	–6,8	32,9	25,2	–7,7	31,7	28,2	–3,5

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

También la edad es una variable que discrimina la tasa de temporalidad, ya que esta decrece con la edad (es menor cuanto mayor es la edad), correspondiendo tasas superiores a la media a los grupos de menos de 40 años e inferiores a la media a los de 40 y más años. La tasa de temporalidad de los jóvenes es muy elevada, 76,9 por 100 para los menores de 20 años, 57,8 por 100 para los de 20 a 24 años y 38,8 por 100 para los de 25 a 29 años, y relativamente alta para los de 30 a 39 años, el 25,7 por 100, y los de 40 a 49 años, el 19,3 por 100, mientras que la tasa es más baja para los asalariados de 50 a 59 años, el 11,8 por 100, y para los de 60 a 69 años, el 10,3 por 100. Todo ello es representativo de que la forma habitual de inserción laboral de los jóvenes en el empleo es bajo modalidades de contratación temporal (flujos de entrada a lo largo de un periodo de tiempo), llegando a representar casi el 80 por 100 de los ocupados (nivel de *stock* en un momento determinado del tiempo) más jóvenes y casi el 60 por 100 de los ocupados que tienen edades comprendidas entre los 20 y los 24 años, y de que esa temporalidad se mantiene relativamente elevada hasta edades intermedias e incluso maduras; solo para edades superiores a los 50 años la tasa de temporalidad es inferior, aunque siempre, con datos del cuarto trimestre de 2010, superiores al 10 por 100.

En cuanto al sector institucional del empleo, y para el conjunto de los dos sexos, la reducción de la tasa de temporalidad ha sido en el periodo que transcurre entre el cuarto trimestre de 2007 y el cuarto de 2010 mayor en el sector privado (siete puntos menos, del 32,1 por 100 al 25,1 por 100) que en

La tasa de temporalidad del sector público se acerca a la del sector privado

el sector público (1,5 puntos menos, del 25,3 por 100 al 23,8 por 100). Mientras que el descenso de la tasa de temporalidad del sector privado se explicó por el mayor descenso del empleo temporal (–11,9 por 100) que del indefinido (–3,8 por 100), el descenso de la tasa de temporalidad del sector público se explicó por razones muy distintas, porque el incremento del empleo indefinido (11 por 100) es muy superior al del temporal (2,2 por 100) (cuadro II-19)

En cifras absolutas, la reducción en los tres últimos años del empleo asalariado privado se repartió en 363.500 empleos indefinidos menos y en 1.434.100 empleos temporales menos, casi la mitad de ellos procedentes de la construcción, lo que está siendo sintomático de la intensidad de los ajustes del empleo en el sector privado de la economía española, en gran medida de carácter temporal, cuando en otros países, con menor dualidad en el mercado de trabajo entre empleos temporales e indefinidos y mayores posibilidades de flexibilidad interna de las empresas, los ajustes de las empresas se está produciendo mediante la utilización de otros mecanismos diferentes como la modificación de las condiciones del trabajo o la reducción de la jornada laboral.

Distinguiendo por género, las diferencias en el comportamiento del empleo en el sector privado y en el público son evidentes. Aunque el descenso del empleo temporal en el sector privado es muy elevado en los dos sexos, la incidencia de la crisis de la construcción en el empleo masculino explica que ese descenso del empleo temporal en el sector privado sea algo más intenso en los hombres (–34,7 por 100) que en las mujeres (–28,4 por 100), mientras que la evolución del empleo de los asalariados indefinidos en el sector privado está siendo muy diferente, descendió en los varones (–10 por 100) y aumentó en las mujeres (4,5 por 100).

Por su parte, en el sector público el empleo indefinido y el temporal creció en los hombres y las mujeres, pero, mientras que el indefinido lo hizo con mucha más intensidad en las segundas (18,7 por 100, frente al 3,8 por 100 de los varones), el temporal aumentó a un ritmo más elevado en los primeros que en las segundas (5,6 por 100, frente al 0,4 por 100), lo que significa que en los tres últimos años el empleo público tiende a ser más estable en las mujeres que en los hombres.

En un análisis a más largo plazo, desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado, la tendencia de la tasa de temporalidad (gráfico II-11) tiende a crecer hasta mediados de 1995, año en el que se alcanzó la máxima tasa (35,6 por 100 en el tercer trimestre), descendiendo posteriormente, en parte por la incidencia de las reformas laborales de 1994 y 1997, que limitaron la contratación temporal y que, en el caso de la última, se creó el contrato de fomento de la contratación indefinida y se estableció un sistema de bonificaciones a la contratación indefinida.

Posteriormente, se estabilizó la tasa de temporalidad hasta 2003, para aumentar desde ese año hasta mediados de 2006, como consecuencia tanto del agotamiento de los efectos de las reformas laborales mencionadas y de la ineficacia para reducir la

temporalidad de la reforma de 2001 como del fuerte crecimiento del empleo de la construcción, gran parte de él de carácter temporal.

Por último, la tasa se redujo casi continuamente desde finales de 2006, debido, primero, a los efectos del programa extraordinario de conversión de contratos temporales en indefinidos, incluido en la reforma laboral de 2006, y, segundo, con mucha mayor intensidad, a la repercusión de la crisis en el sector de la construcción y en otros sectores con elevadas tasas de temporalidad, como el comercio y la hostelería.

En este sentido, conviene recordar que la tasa de temporalidad es muy diferente según los sectores económicos, la más alta corresponde a la agricultura, con el 61,3 por 100 en el cuarto trimestre de 2010, seguida de la construcción, con el 40,9 por 100, y, a mucha distancia, la de los servicios, con el 23,3 por 100, y la industria, con el 17,2 por 100. Estas tasas eran más elevadas al inicio de la crisis, salvo en la agricultura que era menor, destacando el valor de la tasa en la construcción, que en el cuarto trimestre de 2007 ascendía al 52,6 por 100. El elevado nivel de la tasa de temporalidad de la construcción explica que, al ser uno de los sectores en que se ha venido basando el modelo del crecimiento económico español, en los periodos de elevado crecimiento económico el incremento del empleo en la construcción, y por consiguiente, el empleo de los asalariados temporales, sea muy intenso, mientras que, al contrario, en las fases de crisis económica, como es la que caracteriza a los tres últimos años, la destrucción del empleo en ese sector, mucha de ella temporal, es muy significativa.

También el gráfico II-11 muestra que la evolución del empleo temporal del sector privado y la del sector público ha sido muy diferente. La evolución del empleo temporal del sector privado se ha caracterizado por una tendencia decreciente desde finales de 1995, mucho más clara que la evolución global del empleo temporal, con un ligero repunte en el periodo 2004-2006, y acentuándose la anterior tendencia decreciente a partir de finales de 2006, por las causas anteriormente mencionadas. En cambio, la evolución de la tasa de temporalidad del sector público ha sido claramente creciente desde 1996, con la excepción de los tres últimos años de crisis, en los que, a pesar de la importancia de los programas públicos de contratación temporal, también disminuyó, lo que redujo notablemente la brecha entre las tasas del sector privado y el público, desde 24,7 puntos porcentuales en el cuarto trimestre de 1995 a 1,3 puntos en el cuarto de 2010, llegando incluso en el segundo y el tercer trimestre de 2009 a ser superior la tasa de temporalidad del sector público que la del privado[21].

Asimismo, conviene indicar que, con datos de la submuestra de la EPA, referidos a 2009[22], el 81,7 por 100 del total de los trabajadores contratados temporalmente lo

21. Un análisis detallado de la importancia y características de la temporalidad en el sector público es el informe realizado por el Consejo Económico y Social en 2004 sobre *La temporalidad en el empleo en el sector público,* y publicado por el Consejo en su colección de Informes en 2005.

22. En la submuestra de la EPA, obtenida una vez al año, se recogen informaciones referidas a la media del año adicionales a las obtenidas en las muestras trimestrales de la encuesta. Los últimos datos de la submuestra de la EPA disponibles en la fecha son los de 2009.

eran de forma involuntaria, por no poder encontrar empleo indefinido, mientras que únicamente el 3,7 por 100 lo eran de forma voluntaria por no querer un empleo indefinido[23].

Considerando la duración de la jornada, en 2010 toda la reducción del empleo total se explicó por la disminución del empleo a tiempo completo (–241.500 empleos menos, el –1,5 por 100), ya que el empleo a tiempo parcial aumentó muy ligeramente (3.800 empleos más, el 0,2 por 100). En cuanto al empleo a jornada completa el descenso se concentró en 2010 en los varones, puesto que se mantuvo prácticamente estable el de las mujeres, mientras que en lo que respecta al empleo a tiempo parcial el ligero incremento se debió exclusivamente, como ocurrió en 2009, al aumento en los hombres (11.400 empleos más, el 2,1 por 100), ya que el de las mujeres se redujo levemente (7.600 empleos menos, el –0,4 por 100) (cuadro II-20). En cualquier caso, la intensidad de las variaciones del empleo a tiempo parcial es menor en 2010 que en 2009, pues en este año, como se mostraba en la pasada edición de esta Memoria, el empleo a tiempo parcial de los hombres creció en 57.700 personas, el 11,7 por 100, y el de las mujeres disminuyó en 66.000 personas, el –3,3 por 100.

Como en 2009, en 2010 aumentó la contratación a tiempo parcial en los varones y se redujo en las mujeres

Para el conjunto de los tres años de crisis 2007-2010, el comportamiento del empleo a tiempo completo y del empleo a tiempo parcial también fue muy diferente. Por un lado, el descenso del empleo se concentró, como ya se ha señalado, en 2009 y 2010, en el de la jornada a tiempo completo y, por otro lado, el aumento del empleo a tiempo parcial se explicó en su totalidad por el incremento de ese tipo de empleo en los varones, ya que descendió en las mujeres, evolución que es la contraria de la que se había producido en los dos años anteriores de expansión económica, 2005-2007, en los que disminuyó el empleo a tiempo parcial de los hombres y aumentó el de las mujeres (cuadro II-20).

Si se calculan las tasas de parcialidad, el porcentaje del empleo a tiempo parcial sobre el empleo total, se aprecia cómo en los dos últimos años de expansión económica esa tasa disminuyó tanto para los hombres como para las mujeres, para aumentar luego en los dos sexos en los tres años de la crisis actual, debido a que su comportamiento es ligeramente anticíclico, disminuye el peso relativo de ese tipo de empleo en los años de expansión económica, en los que es abundante la creación de empleos y los trabajadores encuentran con cierta facilitad empleos a tiempo completo, y aumenta en los años de crisis económica, en los que los trabajadores aceptan más fácilmente cualquier tipo de empleo y, además, en algunas empresas se convierten empleos a tiempo completo en empleos a tiempo parcial, con el fin de evitar la destrucción

23. Del resto de los trabajadores contratados temporalmente en 2009, el 13,8 por 100 lo eran por otras razones diferentes y el 0,9 por 100 no sabían los motivos.

CUADRO II-20. TRABAJO A TIEMPO PARCIAL EN LA CRISIS
(Cuartos trimestres)

	Miles				
		Variación		Variación 2009-2010	
	2010	2005-2007	2007-2010	Miles	Porcentaje
Total					
Ambos sexos	18.408,2	1.162,6	–2.068,7	–237,7	–1,3
Varones	10.209,7	447,5	–1.787,4	–230,9	–2,2
Mujeres	8.198,5	715,1	–281,3	–6,8	–0,1
Jornada completa					
Ambos sexos	15.933,7	1.094,8	–2.160,1	–241,5	–1,5
Varones	9.645,4	484,4	–1.885,4	–242,3	–2,5
Mujeres	6.288,3	610,4	–274,6	0,8	0,0
Jornada parcial					
Ambos sexos	2.474,5	67,8	91,4	3,8	0,2
Varones	564,3	–36,8	98,0	11,4	2,1
Mujeres	1.910,2	104,8	–6,7	–7,6	–0,4

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

completa del empleo: el porcentaje de ocupados a tiempo parcial se incrementó durante la crisis del 11,6 por 100 en 2007 al 13,4 por 100 en 2010 (del 22,6 por 100 al 23,3 por 100 en las mujeres) (cuadro II-21).

Ese comportamiento anticíclico del empleo a tiempo parcial puede explicarse, al menos en parte, por los distintos motivos del empleo a tiempo parcial (cuadro II-22). Según estos motivos, se aprecia cómo el empleo a tiempo parcial voluntario, por no querer un trabajo de jornada completa, tiene una importancia relativa muy escasa, el 9 por 100 (el 6,4 por 100 en los varones y el 9,7 por 100 en las mujeres), mientras que, en cambio, el trabajo a tiempo parcial por no haber podido encontrar empleo a tiempo completo, lo que refleja una situación en la que se trabaja a jornada parcial de forma claramente involuntaria, es mayoritario, el 51,2 por 100 del total (el 56,2 por 100 en los hombres y el 49,8 por 100 en las mujeres), aunque esa involuntariedad es mucho menor que en el caso de la contratación temporal que, como se analizó anteriormente, superaba el 80 por 100.

CUADRO II-21. PORCENTAJE DEL EMPLEO A TIEMPO PARCIAL POR SEXO, 2005-2010
(Cuartos trimestres)

Periodo	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
2005	12,4	4,5	24,1
2006	11,9	4,1	23,1
2007	11,6	3,9	22,6
2008	12,5	4,4	23,3
2009	13,3	5,3	23,4
2010	13,4	5,5	23,3

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

CUADRO II-22. DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO A TIEMPO PARCIAL, SEGÚN EL MOTIVO (4º TRIM. 2010)
(En porcentaje)

	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Seguir cursos de enseñanza o formación	7,7	14,3	5,8
Enfermedad o incapacidad propia	1,2	2,0	1,0
Cuidado de niños, enfermos, incapacitados y mayores	12,1	1,5	5,2
Otras obligaciones familiares o personales	7,3	1,5	9,0
No haber podido encontrar trabajo de jornada completa	51,2	56,2	49,8
No querer trabajo de jornada completa	9,0	6,4	9,7
Otros motivos	11,3	17,7	9,4
No sabe	0,2	0,3	0,1
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

Sin embargo, si a esa situación de involuntariedad se le añade la de las obligaciones familiares, más del 70 por 100 de los trabajadores a tiempo parcial (casi el 60 por 100 en los hombres y casi el 75 por 100 en las mujeres) trabajan a tiempo parcial forzados por la situación y las obligaciones familiares. Además del mayor porcentaje del empleo a tiempo parcial por obligaciones familiares en las mujeres que en los hombres, destaca el mayor porcentaje en los hombres del empleo a tiempo parcial por seguir cursos de enseñanza o formación o por otros motivos, entre los que destaca el que es la contratación habitual en la actividad en que se ocupa.

A pesar del ligero aumento del porcentaje del empleo a tiempo parcial durante el periodo de recesión económica de los tres últimos años y de que ese porcentaje es muy superior en las mujeres que en los hombres (el 23,3 por 100, frente al 5,5 por 100 en el cuarto trimestre de 2010), la importancia del empleo a tiempo parcial es relativamente escasa si se compara con el promedio de la Unión Europea, ya que en muchos países europeos este tipo de trabajo tiene una entidad muy superior a la que tiene en España como política de reparto de trabajo y como mecanismo de flexibilidad de las empresas ante los cambios de la demanda, así como para permitir una mayor posibilidad de los trabajadores para compartir esta modalidad de trabajo con las responsabilidades familiares, el estudio o el ocio.

La importancia del trabajo a tiempo parcial en España es baja, si se compara con la de otros países europeos

En efecto, según Eurostat, y con datos del tercer trimestre de 2010, el empleo a tiempo parcial en España, el 12,8 por 100 (5,2 por 100 en los hombres y 22,4 por 100 en las mujeres), es muy inferior al de la media de la UE-27 (19 por 100 para ambos sexos, 8,7 por 100 para los hombres y 31,5 por 100 para las mujeres) y de la zona euro (20,2 por 100 para el total, 8,4 por 100 para los hombres y 34,7 por 100 para las mujeres), situándose muy por debajo de varios de los países más antiguos la Unión Europea, como Países Bajos (48,9 por 100), Alemania (26,1), Dinamarca (26 por 100), Reino Unido (27 por 100), Suecia (25,5 por 100), Austria (24,8 por 100) y Bélgica (23 por 100).

En España es muy poco relevante el trabajo a tiempo parcial en el sector público

Ahora bien, los datos de España están afectados por la escasa importancia que el empleo a tiempo parcial tiene en España en el sector público, en el que, según la EPA, en el cuarto trimestre de 2010 solo el 6,6 por 100 del empleo de este sector es a tiempo parcial, menos de la mitad (el 13,4 por 100) que en el total del empleo. Si, en vez de la EPA, se utilizan los datos de la Encuesta de Coyuntura Laboral (ECL) del Ministerio de Trabajo e Inmigración, que excluye a la agricultura y a las Administraciones públicas[24, 25], el 20,7 por 100 de los efectivos laborales estaban ocupados a tiempo parcial en el cuarto trimestre de 2010, un porcentaje muy superior al estimado por la EPA, e incluso más elevado que los promedios para el total del empleo de la UE-27 y la zona euro. Este porcentaje de los efectivos laborales se eleva al 11,1 por 100 en el caso de los varones y al 31,7 por 100 en el de las mujeres, también superiores a los estimados por la EPA para los dos sexos y a los estimados por la Oficina Estadística Europea para las mujeres, tanto para la UE-27 como para la zona euro.

También con los datos de la Encuesta de Coyuntura Laboral del cuarto trimestre de 2010 se estima que el peso relativo del empleo a tiempo parcial en los efectivos laborales contratados temporalmente (el 33,6 por 100) es más del doble que el de los contratados indefinidamente (16,4 por 100), que ese tipo de empleo tiene una mayor importancia relativa en los asalariados de las empresas pequeñas y medianas (26,1 por 100 en los centros de trabajo de 1 a 10 trabajadores y 26,2 por 100 en los de 11 a 50) que en las más grandes (19,7 por 100 en los centros de 51 a 250 trabajadores y 18,9 por 100 en los de más de 250 trabajadores) y que, dentro de los sectores no agrarios, el peso relativo del empleo a tiempo parcial es muy superior en los servicios (22,5 por 100 del total de efectivos laborales del sector) que en la industria (6,9 por 100) y, sobre todo, que en la construcción (4,3 por 100).

Para el conjunto del empleo a tiempo parcial el sector predominante es el de los servicios

Volviendo a la EPA, y con un mayor nivel de desagregación, de rama de actividad según la CNAE-2009, y considerando tanto el sector público como el privado, en el cuarto trimestre de 2010 los mayores porcentajes de empleo para el conjunto de los dos sexos correspondían a los empleados de hogar (actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico y como productores de bienes y servicios para usos propios), con el 47,5 por 100 del

24. Aunque sí incluyen estos datos a las empresas públicas.

25. Aparte del diferente ámbito sectorial, la diferencia principal entre las dos encuestas estriba en que la EPA es una encuesta a hogares familiares mientras que la ECL es una encuesta a centros de trabajo. Además, en relación con la estimación del empleo, la referencia en la EPA es la de las personas residentes ocupadas, trabajen dentro o fuera de España, y en la ECL la de los efectivos laborales, es decir, asalariados, residentes o no, que trabajen para empresas residentes y, por lo tanto, afiliadas a la Seguridad Social española.

empleo total, seguidos de las actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento, con el 29,7 por 100, las actividades administrativas y servicios auxiliares, con el 27,3 por 100, hostelería, con el 21,8 por 100, otros servicios, con el 21,6 por 100, educación, con el 18,4 por 100, comercio y reparación de vehículos de motor y motocicletas, con el 14,8 por 100, y actividades sanitarias y de servicios sociales, con el 14,6 por 100.

Estos porcentajes confirman el predominio del empleo a tiempo parcial en los servicios, que absorbían en el cuarto trimestre de 2010 el 89,5 por 100 del empleo total a tiempo parcial, mientras que las tasas de parcialidad en el sector agrario, el 8,5 por 100, y las industrias manufactureras y la construcción, ambas con el 4,5 por 100, eran muy inferiores a la media nacional.

En las mujeres, con porcentajes de empleo a tiempo parcial muy superiores a los de los hombres, destaca la importancia de este tipo de empleo sobre el total en las empleadas del hogar, con casi el 50 por 100 (el 49,6 por 100), las actividades administrativas y auxiliares, con el 43,3 por 100, y las actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento con el 36,5 por 100, actividades que, junto a la hostelería, la educación, el comercio y los servicios con tasas superiores a la cuarta parte del empleo correspondiente, el tiempo parcial de las mujeres está muy arraigado en nuestra sociedad, con tasas similares o incluso superiores a las de otros países europeos en los que el trabajo a tiempo parcial tiene una relevancia muy superior a la de España.

Por su parte, por ocupaciones, el empleo a tiempo parcial es mayor en los trabajadores no cualificados, en los trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedor de comercio y en los empleados de tipo administrativo, que para el conjunto de los dos sexos representaban en el cuarto trimestre de 2010, respectivamente, el 28,6 por 100, 22,3 por 100 y 14,5 por 100, porcentajes que se convierten en las mujeres en el 41,7 por 100, 28,5 por 100 y 19,3 por 100, mientras que por situaciones profesionales el empleo a tiempo parcial tiene mayor entidad entre los asalariados del sector privado que entre los asalariados públicos, en los que, como se ha señalado, es muy poco relevante este tipo de empleo, y en los trabajadores por cuenta propia, aunque, dentro de estos, la situación de ayudas familiares es la que tiene mayor porcentaje de empleo a tiempo parcial (el 52,7 por 100 para el total de la población ocupada, que en las mujeres se convierte en el 59,9 por 100).

Por último, tanto en hombres como en mujeres, las mayores tasas de parcialidad se concentran en los grupos de edad más jóvenes, hasta los treinta años, y en los de mayor edad, de 60 y más años, detectándose una relación inversa del porcentaje del empleo a tiempo parcial cuanto mayor es la edad, al decrecer ese porcentaje para el conjunto de los dos sexos desde el 41,2 por 100 en el grupo de menores de 20 años hasta el 9,1 por 100 para el grupo de 55 a 59 años, y crecer a partir de los sesenta años.

De todos modos, de los análisis por ramas de actividad y por ocupaciones realizados para el empleo a tiempo parcial se deduce la importante concentración de este tipo de empleo, sobre todo en el caso de las mujeres, en determinadas ramas de actividad y

profesiones, relacionadas con el empleo del hogar, el comercio, la sanidad, la educación, la hostelería y los trabajos administrativos, al contrario de lo que ocurre en otros países europeos, como Países Bajos, en los que el empleo a tiempo parcial está mucho más generalizado.

En España, por lo tanto, el trabajo a tiempo parcial, sobre todo el femenino, en ciertas ocasiones es una posibilidad muy relacionada con ciertas actividades en las que este tipo de empleo tiene una entidad muy superior a la de la media del empleo, lo que muchas veces supone que trabajar en ellas condiciona el tener una jornada a tiempo parcial, mientras que en otras ocasiones el trabajo a tiempo parcial de la mujer tiene más que ver con circunstancias personales y familiares, como el cuidado de hijos, y no específicamente con la menor voluntariedad de este tipo de trabajos por parte de la mujer trabajadora o con decisiones empresariales.

La relativamente escasa utilización de la contratación a tiempo parcial en España, sobre todo si se compara con la de la contratación temporal, se debe a una variada serie de factores entre los que se encuentran, por el lado de los trabajadores, el menor nivel de salarios y de protección social en relación con el empleo a tiempo completo y, por el lado de las empresas, las limitaciones en la regulación de las horas complementarias y de las horas extraordinarias.

Ahora bien, no es claro que la contratación a tiempo parcial y la temporalidad sean alternativas contrapuestas puesto que gran parte del empleo a tiempo parcial en España es de carácter temporal, como se deduce de las estimaciones de la EPA, según la cual en el cuarto trimestre de 2010, el 24,8 por 100 del empleo temporal era a tiempo parcial, porcentaje que se eleva hasta el 33,6 por 100 con las cifras de la ECL del Ministerio de Trabajo e Inmigración, estadística que, como ya se ha indicado, excluye a la agricultura y al sector público. Estos porcentajes son mucho más elevados que los que representa el empleo a tiempo parcial en los asalariados indefinidos, el 10,6 por 100 en la EPA y el 16,4 por 100 en la ECL. Por otro lado, si se calcula, al revés, el porcentaje de ocupados a tiempo parcial que tienen un contrato temporal la cifra ascendía al 43,3 por 100 según la EPA y al 40,5 por 100 según la ECL, porcentajes muy superiores a los que representa el empleo a tiempo parcial en el cuarto trimestre de 2010 sobre el total de ocupados, el 13,4 por 100 en la primera estadística y el 20,7 por 100 en la segunda.

En este sentido es interesante analizar si en el conjunto de la Unión Europea el empleo a tiempo parcial y el temporal se comportan como alternativas sustitutorias, de forma que sea posible establecer una relación inversa entre esos dos tipos de empleo, es decir, que los países con elevada tasa de temporalidad tengan un reducido porcentaje de empleo a tiempo parcial y viceversa.

Si se consideran los veintisiete países que componen la Unión Europea y se consideran como países con elevada tasa de temporalidad o de parcialidad los que tienen valores de cada una de ellas superiores a la media de la UE-27 (14,4 por 100 en el primer

caso y 19,0 por 100 en el segundo, según los datos de Eurostat del tercer trimestre de 2010) y como países con bajas tasas de temporalidad o parcialidad los que tienen valores inferiores a esas medias, de los veintisiete países de la Unión Europea once tienen tasas superiores a la media en una de las dos tasas e inferiores en la otra, lo que significaría que tienen una relación inversa entre las dos variables, la temporalidad y el tiempo parcial. Por el contrario, los restantes dieciséis países tendrían una relación directa entre temporalidad y trabajo a tiempo parcial, bien porque las dos tasas sean superiores a la media, alta temporalidad y elevado trabajo a tiempo parcial (caso de Alemania, Holanda y Suecia) o bien porque las dos tasas sean inferiores a la media, baja temporalidad y reducido trabajo a tiempo parcial (como ocurre en casi todos los países de más reciente incorporación, especialmente los del este de Europa, salvo Polonia y Eslovenia, además de en Italia, Grecia y Luxemburgo).

En efecto, la representación gráfica de la tasa de temporalidad y del porcentaje del empleo a tiempo parcial de los veintisiete países de la Unión Europea refleja la existencia de una relación inversa entre tasa de temporalidad y empleo a tiempo parcial, pero muy escasa, por lo que la recta de regresión ajustada a los datos de los distintos países es solo ligeramente decreciente (la pendiente de la recta tiene muy poca inclinación) y su coeficiente de correlación, aunque negativo, es muy cercano a cero (r=0,16) (gráfico II-12). Por ello, para el conjunto de la Unión Europea difícilmente se puede mantener la tesis de una relación inversa estrecha entre temporalidad y empleo a tiempo parcial; la relación entre las dos variables es muy escasa, apenas existe.

Pero si se analizan los datos anteriores con mayor detalle, de los once países de la UE-27 con relación inversa de temporalidad y a tiempo parcial (en comparación con las medias de cada una de ellas) nueve pertenecen a la antigua UE-15, todos menos Grecia, Italia, Luxemburgo, Alemania, Países Bajos y Suecia. De esos nueve países de la UE-15 con relación inversa entre empleo temporal y a tiempo parcial, los que tienen elevada tasa de temporalidad y bajo porcentaje de empleo a tiempo parcial son cuatro (España, Francia, Portugal y Finlandia) y los que tienen baja tasa de temporalidad y elevado porcentaje de empleo a tiempo parcial son cinco (Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Austria y Reino Unido) (gráfico II-13).

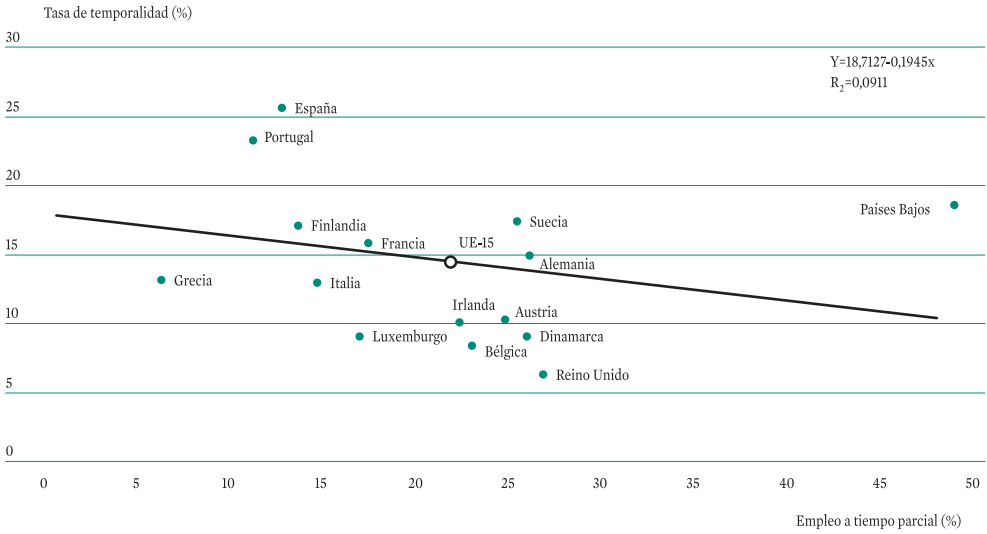
Por lo tanto, si se considera separadamente a ese subconjunto de la Unión Europea (el de la antigua UE-15), la relación inversa es mayor que en el caso del conjunto de la UE-27, lo que significa que la línea de regresión tiene mayor pendiente (mayor inclinación) y el coeficiente de correlación que indica esa relación inversa es mayor en valor absoluto (–0,30), casi el doble que el de la UE-27. Aun así, ese coeficiente de correlación sigue siendo bajo, al estar muy alejado del valor máximo que se puede alcanzar en el caso de una relación inversa (–1) y encontrarse más cercano al nivel mínimo de ese coeficiente (0).

GRÁFICO II-12. TASAS DE TEMPORALIDAD Y DE PARCIALIDAD, UE-27



Fuente: Eurostat.

GRÁFICO II-13. TASAS DE TEMPORALIDAD Y DE PARCIALIDAD, UE-15



Fuente: Eurostat.

De cualquier modo, como ya se ha señalado, parte del empleo a tiempo parcial es temporal, en el caso de España más del 40 por 100, por lo que si se sumaran los dos tipos de empleo se producirían duplicaciones. Aun así, parece que en la mayoría de los países de la antigua UE-15 entre el 30 y el 40 por 100 del empleo sería un empleo que se podría calificar de atípico, temporal o a tiempo parcial, predominando el primero en unos países como Polonia, España y Portugal y el segundo en otros como los Países Bajos.

Después de este análisis basado en la regresión mínima cuadrática de las dos variables, se puede señalar que la relación inversa entre ellas es muy reducida en la UE-27, pero algo más elevada en la UE-15. Pese a esa mayor relación en el caso del subconjunto de la UE-15, el valor del coeficiente de correlación es todavía relativamente bajo, lo que hace que incluso en este subconjunto no sea fácil mantener la existencia de una relación sustitutoria clara y contundente entre temporalidad y empleo a tiempo parcial y ello debido tanto a la importancia que en ese subconjunto tienen las citadas cinco excepciones a la relación inversa como a los valores extremos que toman las dos tasas en varios países: en lo que respecta a la tasa de temporalidad, esta es muy elevada en España y Portugal y muy baja en varios países como Reino Unido, Bélgica, Luxemburgo y Dinamarca y en lo que respecta al porcentaje de empleo a tiempo parcial este es muy elevado en los Países Bajos y muy reducido en Grecia, Portugal y España.

Desde la perspectiva regional del mercado de trabajo, y dentro de los notables retrocesos del empleo en 2009 en todas las comunidades autónomas[26], los mayores descensos relativos, en tasas de variación interanuales del cuarto trimestre de ese año, correspondieron a la Comunidad Valenciana, –11 por 100, Extremadura, –9 por 100, Cataluña, –7,7 por 100, y Murcia, –7,3 por 100, y los menores, a Castilla-La Mancha, –3,8 por 100, Baleares y Canarias, ambas con –4,1 por 100, y Galicia, –4,8 por 100.

En 2010 los descensos del empleo son menos intensos que en 2009 en todas las comunidades autónomas

En cambio en 2010 (y siempre con datos correspondientes al cuarto trimestre), los descensos relativos fueron mucho menos intensos, como consecuencia de haberse realizado un ajuste del empleo muy intenso en los dos años anteriores en todas las comunidades autónomas, sobre todo en 2009, llegando, incluso, a estabilizarse el nivel de empleo en Madrid y a aumentar en el País Vasco, el 1,6 por 100. Sin embargo, en 2010 también se produjeron descensos relativamente elevados del empleo en alguna comunidad autónoma, destacando los de Aragón, –4,7 por 100, Galicia y La Rioja, las dos comunidades con el –4 por 100, Asturias, –3,6 por 100, Canarias, –3,4 por 100 y

26. En el análisis regional se excluyen Ceuta y Melilla por lo poco significativo de las cifras correspondientes a las dos ciudades autónomas, como consecuencia de los elevados errores de muestreo de esas cifras, como así señala en sus series el propio INE.

CUADRO II-23. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2009 Y 2010
(Cuartos trimestres)

	Variación en miles		Variación en porcentaje	
Comunidades autónomas	**2008/2009**	**2009/2010**	**2008/2009**	**2009/2010**
Andalucía	–160,9	–44,4	–5,3	–1,5
Aragón	–34,0	–26,7	–5,7	–4,7
Asturias	–30,1	–14,7	–6,8	–3,6
Baleares	–31,8	–12,8	–6,3	–2,8
Canarias	–33,8	–27,0	–4,1	–3,4
Castilla y León	–43,6	–12,9	–4,1	–1,3
Castilla-La Mancha	–31,4	–11,0	–3,8	–1,4
Cataluña	–262,6	–2,9	–7,7	–0,1
Comunidad Valenciana	–199,1	–38,9	–11,0	–2,0
Extremadura	–35,7	–2,6	–9,0	–0,7
Galicia	–56,2	–45,8	–4,8	–4,0
Madrid	–159,2	–0,6	–5,2	0,0
Murcia	–45,2	–6,8	–7,3	–1,2
Navarra	–10,3	–2,5	–3,6	–0,9
País Vasco	–50,5	14,6	–5,2	1,6
La Rioja	–7,6	–5,5	–5,3	–4,0
Total nacional	**–1.210,9**	**–237,7**	**–6,1**	**–1,3**

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

Baleares, –2,8 por 100, mientras que los menores descensos se produjeron en Navarra, –0,9 por 100, Extremadura, –0,7 por 100, y Cataluña, –0,1 por 100, además de los dos citados casos del mantenimiento del empleo en Madrid y el aumento en el País Vasco (cuadro II-23).

En valores absolutos, en 2010 sobresalen los descensos del empleo de Galicia, 45.800 empleos menos, Andalucía, 44.400 empleos menos y Comunidad Valenciana, 38.900 empleos menos, concentrando las tres comunidades autónomas más de la mitad (el 54,4 por 100) de la reducción total del empleo de 2010. En cualquier caso, los descensos en cifras absolutas en 2010 fueron muy inferiores a las de 2009, año en el que destacaron los retrocesos de más de 260.000 empleos en Cataluña (–262.600), de casi 200.000 (–199.100) en la Comunidad Valenciana y en torno a 160.000 en Andalucía (–160.900) y Madrid (–159.200).

Esta evolución de la población ocupada por comunidades autónomas provoca una importante disminución de la tasa de empleo en 2010 en Aragón (2,4 puntos porcentuales menos), Canarias (1,9 puntos menos), Baleares y Galicia (1,8 puntos menos las dos), La Rioja (1,7 puntos menos) y Cantabria (1,6 puntos menos), en contraste con el aumento de la tasa de empleo del País Vasco (0,9 puntos más) y la práctica estabilidad en Murcia (0,1 puntos más), Cataluña (0,1 puntos menos) y Madrid (0,2 puntos menos) (cuadro II-24).

CUADRO II-24. EVOLUCIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LAS TASAS DE EMPLEO, 2007-2010, CUARTOS TRIMESTRES, CLASIFICADAS DE MAYOR A MENOR POR EL VALOR DE 2010

(En porcentaje)

	Tasa de empleo				Variación en puntos			
Comunidades autónomas	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2007/2008**	**2008/2009**	**2009/2010**	**2007/2010**
Madrid	59,8	58,5	55,2	55,0	–1,3	–3,3	–0,2	–4,8
Navarra	57,8	55,7	53,4	52,8	–2,1	–2,3	–0,6	–5,0
Cataluña	58,6	55,9	51,7	51,6	–2,7	–4,2	–0,1	–7,0
País Vasco	54,4	53,3	50,7	51,6	–1,1	–2,6	0,9	–2,8
Baleares	57,5	55,9	51,9	50,1	–1,6	–4,0	–1,8	–7,4
La Rioja	56,4	54,2	51,7	50,0	–2,2	–2,5	–1,7	–6,4
Aragón	55,9	53,9	51,0	48,6	–2,0	–2,9	–2,4	–7,3
España	**54,0**	**51,8**	**48,5**	**47,8**	**–2,2**	**–3,3**	**–0,7**	**–6,2**
Cantabria	53,7	51,9	48,9	47,3	–1,8	–3,0	–1,6	–6,4
Murcia	55,6	52,3	47,1	47,2	–3,3	–5,2	0,1	–8,4
Castilla y León	50,1	48,6	46,8	46,4	–1,5	–1,8	–0,4	–3,7
Comunidad Valenciana	55,0	52,4	47,4	46,4	–2,6	–5,0	–1,0	–8,6
Galicia	50,2	50,0	47,7	45,9	–0,2	–2,3	–1,8	–4,3
Castilla-La Mancha	51,8	48,8	46,6	45,7	–3,0	–2,2	–0,9	–6,1
Canarias	54,0	48,3	46,0	44,1	–5,7	–2,3	–1,9	–9,9
Asturias	46,7	47,3	44,2	42,8	0,6	–3,1	–1,4	–3,9
Andalucía	48,8	45,7	43,0	42,1	–3,1	–2,7	–0,9	–6,7
Extremadura	45,6	43,9	42,0	41,7	–1,7	–1,9	–0,3	–3,9

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

De todos modos, si se considera todo el periodo de crisis el retroceso de la tasa de ocupación es generalizado y relativamente elevado en todas las comunidades autónomas, correspondiendo los menores descensos al País Vasco (2,8 puntos menos), Castilla y León (3,7 puntos menos) y Asturias y Extremadura (3,9 puntos menos en las dos). Con descensos de la tasa de ocupación en los tres últimos años muy superiores sobresalen las comunidades autónomas de Canarias (9,9 puntos menos), Comunidad Valenciana (8,6 puntos menos), Murcia (8,4 puntos menos), Baleares (7,4 puntos menos) y Aragón (7,3 puntos menos).

Aun así, se mantienen notables diferencias en las tasas de empleo actuales (cuarto trimestre de 2010) entre las comunidades con tasas superiores al 50 por 100, como Madrid, Navarra, Cataluña, País Vasco y Baleares, coincidentes, en general, con regiones de elevado nivel de renta per cápita y alto porcentaje del empleo industrial, y otras con tasas de empleo en torno al 45 por 100 o por debajo de ese porcentaje, como Castilla-La Mancha, Canarias y Andalucía o Extremadura, la mayoría de ellas con renta per cápita relativamente reducida e inferior a la media y con escaso peso relativo del empleo industrial y, salvo Canarias, del de los servicios.

Parece, por lo tanto, que la distribución del empleo sectorial en cada comunidad autónoma puede tener alguna incidencia en la tasa de ocupación. De hecho, varias comunidades autónomas con un porcentaje relativamente alto del empleo agrícola y con porcentajes reducidos del empleo industrial y/o de los servicios, menores sustancialmente que las medias correspondientes, tienen tasas de ocupación bajas, inferiores en más de dos puntos porcentuales a la media nacional, como Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y Murcia; Asturias sería la excepción, ya que con una tasa de ocupación inferior en cinco puntos a la media nacional tiene una distribución sectorial del empleo muy similar a la media nacional (cuadro II-25).

Por el contrario, las comunidades autónomas con una tasa de ocupación muy superior a la media del país tienen una alta participación del empleo industrial, como Navarra, Cataluña, País Vasco, La Rioja y Aragón, o una muy elevada participación del empleo de los servicios, como Madrid y Baleares.

Lo que sí parece que ha ocurrido en los años de crisis es una reducción de la dispersión de las tasas de ocupación, al disminuir el valor del recorrido de la variable, diferencia entre el valor máximo y el mínimo (que en los últimos años ha correspondido siempre a Madrid y Extremadura, respectivamente), que ha pasado de 15,2 en 2007 a 13,2 en 2009, para estabilizarse prácticamente en 2010 (13,3), al mismo tiempo que se ha producido una disminución de la brecha entre las comunidades autónomas con mayor tasas de ocupación y las de menor tasa de ocupación: la tasa de ocupación media sin ponderar de las cinco comunidades con mayor tasa de ocupación pasó del 58 por 100 en 2007 al 52,2 por 100 en 2010, 5,8 puntos menos, mientras que la

A lo largo de la crisis se reduce la diferencia de las tasas de empleo por comunidades autónomas

CUADRO II-25. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL EMPLEO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(Cuarto trimestre de 2010. En porcentaje)

Comunidades autónomas	Total	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
Andalucía	100	8,7	9,2	8,3	73,8
Aragón	100	6,7	20,2	8,8	64,4
Asturias	100	4,1	14,3	9,3	72,3
Baleares	100	1,0	8,6	10,6	79,8
Canarias	100	3,2	5,3	9,0	82,6
Cantabria	100	2,7	15,7	9,5	72,1
Castilla y León	100	6,5	15,6	9,1	68,7
Castilla-La Mancha	100	6,3	15,9	11,2	66,6
Cataluña	100	2,1	19,3	8,2	70,3
Comunidad Valenciana	100	2,8	16,6	9,1	71,5
Extremadura	100	8,9	10,4	11,1	69,6
Galicia	100	8,0	15,3	9,3	67,4
Madrid	100	0,4	9,7	6,9	83,0
Murcia	100	13,2	12,7	9,5	64,6
Navarra	100	3,8	24,5	8,2	63,5
País Vasco	100	1,2	22,4	6,9	69,4
La Rioja	100	4,8	25,6	10,9	58,8
Total nacional	**100**	**4,4**	**14,2**	**8,5**	**72,8**

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

de las cinco comunidades con menor tasa de ocupación pasó del 48,2 por 100 en el primer año al 43,3 por 100 en el segundo, 4,9 puntos menos.

Aunque no siempre el orden de mayor a menor de las tasas de ocupación corresponde con el mismo orden de las tasas de actividad (cuadro II-24 y cuadro II-26), por la incidencia en las últimas de factores tales como la distribución por edades y la estructura productiva, si que existe una cierta relación entre los valores y el orden de las dos variables. Así, Madrid, Cataluña, Baleares y Navarra tienen tasas elevadas de ocupación y de actividad y Galicia, Extremadura, Castilla-La Mancha y Asturias tasas bajas de las dos variables. Las excepciones más significativas son Murcia, Canarias y Comunidad Valenciana con tasas de actividad elevadas y de ocupación relativamente bajas y País Vasco y Aragón con tasas bajas de actividad y altas de ocupación (cuadro II-26).

En cuanto a la evolución a lo largo de la crisis de las tasas de actividad por comunidades autónomas, al igual que ocurría para el total nacional, el ajuste a la crisis ha sido muy reducido y, además, se ha concentrado en 2009, situándose esas tasas de actividad en casi todas las comunidades a finales de 2010 en valores superiores a los de los tres años antes, lo contrario de lo que ocurre con las tasas de ocupación que disminuyen en todas las regiones en los tres años de crisis.

En efecto, en 2008, el primer año de crisis, la tasa de actividad aumentó en todas las regiones, con la única excepción de Aragón, pese a los elevados descensos de la

CUADRO II-26. EVOLUCIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LAS TASAS DE ACTIVIDAD, 2007-2010, CUARTOS TRIMESTRES, CLASIFICADAS DE MENOR A MAYOR SEGÚN LOS VALORES DE 2010
(En porcentaje)

Comunidades autónomas	Tasa de actividad				Variación en puntos			
	2007	2008	2009	2010	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2007/2010
Madrid	63,9	65,1	64,7	65,3	1,2	–0,4	0,6	1,4
Baleares	63,1	63,8	64,5	64,3	0,7	0,7	–0,2	1,2
Cataluña	62,8	63,3	62,2	62,9	0,5	–1,1	0,7	0,1
Murcia	60,6	61,9	60,7	62,9	1,3	–1,2	2,2	12,3
Canarias	60,6	61,3	62,9	62,1	0,7	1,6	–0,8	0,5
Comunidad Valenciana	60,5	61,6	61,2	60,2	1,1	–0,4	–1,0	–0,3
España	**59,1**	**60,1**	**59,8**	**60,0**	**1,0**	**–0,3**	**0,2**	**0,9**
Navarra	60,3	60,6	59,7	59,8	0,3	–0,9	–0,1	–0,5
La Rioja	59,8	60,1	60,0	59,3	0,3	–0,1	–0,7	–0,5
Andalucía	56,7	58,4	58,3	58,7	1,7	–0,1	0,4	2,0
Castilla-La Mancha	56,3	57,3	57,7	58,1	1,0	0,4	0,4	1,8
Aragón	59,9	59,6	58,8	57,9	–0,3	–0,8	–0,9	–2,0
País Vasco	57,8	58,2	57,4	57,9	0,4	–0,8	0,5	0,1
Cantabria	56,4	56,9	56,0	55,6	0,5	–0,9	–0,4	–0,8
Castilla y León	53,8	54,8	54,6	55,2	1,0	–0,2	0,6	1,4
Extremadura	53,4	53,5	53,4	54,4	0,1	–0,1	1,4	1,4
Galicia	54,2	55,4	54,8	54,4	1,2	–0,6	–0,4	0,2
Asturias	50,8	52,6	51,6	51,4	1,8	–1,0	–0,2	0,6

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

tasa de ocupación en la mayoría de las regiones ya en ese año, destacando los crecimientos de las tasas de actividad de Andalucía (1,7 puntos más), Murcia (1,3 puntos más), Madrid (1,2 puntos más) y Comunidad Valenciana (1,1 puntos más).

Por el contrario en 2009 el retroceso de la tasa de actividad es generalizado, al aumentar solo en Castilla-La Mancha, Baleares y Canarias, las dos últimas con actividad productiva muy orientada al turismo, sobresaliendo las reducciones de Murcia (–1,2 puntos), Cataluña (–1,1 puntos) y Asturias (–1 punto).

En 2010, la evolución de las tasas de actividad es desigual, al aumentar en nueve comunidades y caer en ocho, con avances muy intensos, como en Murcia (2,2 puntos más) y Extremadura (1,4 puntos), y retrocesos también muy acusados, como en la Comunidad Valenciana (un punto menos), Aragón (nueve décimas menos) y Canarias (ocho décimas menos).

A lo largo de la crisis, la tasa de actividad aumentó en doce comunidades y disminuyó en cinco, sobresaliendo los incrementos de las tasas de Murcia (2,3 puntos), Andalucía (2 puntos) y Castilla-La Mancha (1,8 puntos) y el descenso de Aragón (dos puntos).

Aumenta la tasa de paro en todas las comunidades autónomas

Por último, el aumento de la tasa de paro es generalizado tanto en cada año como en el conjunto del periodo de crisis, en el que los mayores crecimientos de la tasa de paro correspondieron a Canarias (18 puntos), Murcia (16,7), Andalucía (14,4), Comunidad Valenciana (13,9), Castilla-La Mancha (13,3) y Baleares (13,2), mientras que los menores avances, aunque en todo caso sean elevados, se produjeron en el País Vasco (5,2 puntos) Navarra (7,3) y Galicia (8,2) (cuadro II-27).

En el cuarto trimestre de 2010, las tasas de paro más altas fueron las de Canarias (29,4 por 100), Andalucía (28,4 por 100), Murcia (25 por 100), Extremadura (23,9 por 100) y Comunidad Valenciana (22,9 por 100) y las más bajas las del País Vasco (10,9 por 100), Navarra (11,6 por 100) y Cataluña (14,9 por 100). En general, las mayores tasas de paro en España corresponden a las comunidades del sur y levante de España, así como a los archipiélagos, mientras que las menores corresponden a las comunidades del norte de España y a las del Valle del Ebro, lo que puede, a su vez, estar relacionado con la estructura productiva de cada comunidad autónoma.

CUADRO II-27. EVOLUCIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LAS TASAS DE PARO, 2007-2010, CUARTOS TRIMESTRES, CLASIFICADAS DE MAYOR A MENOR SEGÚN LOS VALORES DE 2010
(En porcentaje)

Comunidades autónomas	Tasa de paro				Variación en puntos			
	2007	2008	2009	2010	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2007/2010
País Vasco	5,7	8,3	11,7	10,9	2,6	3,4	–0,8	5,2
Navarra	4,3	8,1	10,5	11,6	3,8	2,4	1,1	7,3
Cantabria	4,6	8,9	12,6	14,9	4,3	3,7	2,3	10,3
Galicia	7,5	9,7	12,9	15,7	2,2	3,2	2,8	8,2
La Rioja	5,6	9,7	13,,7	15,7	4,1	4,0	2,0	10,1
Madrid	6,4	10,1	14,7	15,8	3,7	4,6	1,1	9,4
Castilla y León	7,0	11,2	14,2	15,8	4,2	3,0	1,6	8,8
Aragón	5,1	9,6	13,3	16,1	4,5	3,7	2,8	11,0
Asturias	8,1	9,9	14,3	16,7	1,8	4,4	2,4	8,6
Cataluña	6,6	11,8	17,0	18,0	5,2	5,2	1,0	11,4
España	**8,6**	**13,9**	**18,8**	**20,3**	**5,3**	**4,9**	**1,5**	**11,7**
Castilla-La Mancha	8,0	14,9	19,2	21,3	6,9	4,3	2,1	13,3
Baleares	9,0	12,3	19,5	22,2	3,3	7,2	2,7	13,2
Comunidad Valenciana	9,0	14,9	22,6	22,9	5,9	3,7	0,3	13,9
Extremadura	14,7	18,0	21,3	23,9	3,3	3,3	2,6	9,2
Murcia	8,3	15,5	22,5	25,0	7,2	7,0	2,5	16,7
Andalucía	14,0	21,8	26,3	28,4	7,8	4,5	4,1	14,4
Canarias	11,0	21,2	26,9	29,0	10,2	5,7	2,1	18,0

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

Al contrario de lo que ocurría en el caso de las tasas de ocupación en el de las tasas de paro ha aumentado durante la crisis la dispersión de las mismas, incrementándose el recorrido o diferencia entre la máxima y la mínima (10,4 en 2007, 13,7 en 2008, 16,4 en 2009 y 18,1 en 2010), al mismo tiempo que se produjeron entre el cuarto trimestre de 2007 y el cuarto de 2010 importantes cambios en el rango u orden de las tasas de paro por comunidades. Así, el País Vasco, que se situaba en el quinto lugar en cuanto a las tasas más bajas en el cuarto trimestre de 2007, pasa a ser la primera, la más baja, en el cuarto de 2010, y Extremadura, que tenía la tasa más alta hace tres años pasa a tener la cuarta más alta en el último trimestre de 2010.

1.2.2. Las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo

El análisis anterior del panorama del mercado de trabajo en 2010 apunta a una situación en la que persiste la destrucción de empleo y el aumento del paro, aunque en los dos casos con una intensidad menor que en 2009. En este año se alcanzaron los máximos históricos de toda la serie de la EPA tanto en el descenso del empleo como en el incremento del paro, como consecuencia de los fuertes ajustes de las empresas a la crisis que vía el empleo se produjeron especialmente en el cuarto trimestre de 2008 y el primero de 2009. A partir de este trimestre persistió la crisis del empleo pero el ritmo de deterioro fue menor por la propia naturaleza del proceso recesivo dentro del ciclo, que encontró su suelo a principios de 2009, como consecuencia de que el descenso del PIB fue desde mediados de ese año cada vez más moderado.

Ahora bien, todo el análisis de los dos epígrafes anteriores se ha realizado con base en el comportamiento de variables *stock,* como el empleo, el paro, la actividad o la inactividad, estimadas por la EPA en un momento dado del tiempo, en concreto, el nivel medio del trimestre o del año. Pero la variación entre dos momentos del tiempo, por ejemplo, entre el cuarto trimestre de 2009 y el mismo periodo de 2010, implica el análisis de variables flujos, relativas a un periodo de tiempo, a lo largo, en este caso, de un año, lo que se refleja en entradas y salidas de cada una de las magnitudes consideradas en el análisis. Estos flujos de entrada y salida pueden llegar a ser muy abundantes y se producirían en todo caso, aunque alguna de esas variables mantuviera su nivel constante a lo largo del periodo considerado. Así, en el caso del empleo, a lo largo del año, además de cambios de empleo de algunos trabajadores, incluso en los momentos de mayores dificultades económicas, se producen continuas entradas al empleo de personas antes paradas o inactivas y salidas del empleo hacia situaciones de paro o inactividad. Lo mismo ocurriría en los casos del paro y de la inactividad.

En concreto, en 2010 haciendo un análisis de los flujos del mercado de trabajo, o, lo que es lo mismo, de la movilidad de las personas encuestadas por la EPA en cada uno de los trimestres del año, cabe apuntar que los flujos de entrada y salida de las distintas situaciones en el mercado de trabajo a lo largo de un trimestre se mantienen elevadas aun en una situación de crisis como la actual, en parte debido a la dualidad

CUADRO II-28. FLUJOS EN EL MERCADO DE TRABAJO: MOVILIDAD EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD, 2010
(Miles de personas que cambian de una situación a otra en cada trimestre)

	Empleo	Paro	Inactividad	Salidas
T. I 2010				
Empleo	—	929,9	554,3	1.484,20
Paro	768,9	—	602,3	1.371,20
Inactividad	430,4	891,6	—	1.322,00
Entradas	1.199,30	1.821,50	1.156,60	4.177,40
T.II 2010				
Empleo	—	759,5	484,9	1.244,40
Paro	899,8	—	615,4	1.515,20
Inactividad	443,4	857,6	—	1.301,00
Entradas	1343,2	1.617,10	1.100,30	4.060,60
T.III 2010				
Empleo	—	836,3	588,4	1.424,70
Paro	931	—	722,1	1.653,10
Inactividad	510	912,2	—	1.422,20
Entradas	1.441,00	1.748,50	1.310,50	4.500,00
T. IV 2010				
Empleo	—	903,6	611,7	1.515,30
Paro	857,8	—	662,5	1.520,30
Inactividad	522,8	858,6	—	1.381,40
Entradas	1.380,60	1.762,20	1.274,20	4.417,00

Fuente: elaboración propia a partir de INE, *Avances trimestrales de resultados de la EPA*.

del mercado de trabajo español y, en concreto, a la importancia de la temporalidad que provoca una cierta facilidad para la contratación pero también para la finalización de la relación laboral (cuadro II-28).

Esta mayor facilidad para la contratación y para la finalización de la contratación se reflejaría, la primera, en entradas del empleo y, la segunda, en entradas al paro o a la inactividad, estando influida la cuantía de esos flujos por la estacionalidad de la actividad productiva y del mercado de trabajo, favorable en los segundos y terceros trimestres de cada año, al coincidir con la época veraniega y la temporada turística, y desfavorable en los primeros y cuartos trimestres, al finalizar dicha época estival y prolongarse las negativas circunstancias estacionales durante el invierno.

Se mantienen elevados los flujos de salidas del empleo y de entradas al paro

De hecho, en 2010 las salidas del paro, después del descenso del primer trimestre, se incrementaron en el segundo y tercer trimestre, para volver a disminuir en el cuarto, aunque en este trimestre todavía se produjo un importante flujo de salidas del paro, superior al de los dos primeros trimestres. Algo similar ocurrió con las entradas al empleo, cuyo número máximo se alcanzó, como en el caso de las salidas del paro, en el

tercer trimestre del año, algo diferente a lo que sucedió en 2009, año en el que el máximo de salidas del paro y de entradas en el empleo se produjo en el cuarto trimestre del año. En cualquier caso, esos flujos de entradas en el empleo y de salidas del paro fueron superiores en 2010 a los de 2009 en los tres primeros trimestres, pero algo inferiores en el cuarto trimestre[27].

Por otro lado, las salidas del empleo y las entradas en el paro fueron más bajas en todos los trimestres de 2010 que en los correspondientes de 2009, con la única excepción del tercero en el caso de las salidas del paro, lo que, unido al citado comportamiento de las entradas en el empleo y las salidas del paro, confirma el comportamiento más moderado y menos negativo de 2010 que 2009, año en el que, como ya se ha señalado, se produjeron los mayores ajustes en el mercado de trabajo.

Aun así, en el cuarto trimestre de 2010 las salidas del empleo siguieron superando a las entradas al empleo en aproximadamente ciento cincuenta mil personas, a la vez que las entradas al paro continuaron excediendo a las salidas de esa magnitud en casi doscientas cincuenta mil personas, lo que es sintomático de que se mantiene el proceso de destrucción del empleo y de incremento del paro, aunque con menor intensidad que en igual trimestre de 2009, en el que la diferencia entre salidas y entradas del/al empleo superaba las doscientas mil y la diferencia entre las entradas y salidas al/del paro se acercaban a las trescientas mil.

Por otra parte, el nivel relativamente bajo de las salidas del paro, muy inferior al de las entradas, además de explicar el aumento de la cifra total de parados contribuye a que aumente la duración media del paro y a que se incremente el porcentaje que representa el paro de larga duración (personas que llevan buscando empleo un mínimo de un año), que se sitúa en el cuarto trimestre de 2010 en casi el 50 por 100 (el 45,9 por 100), cuando en el cuarto trimestre de 2009 se situaba en el 34,5 por 100 y en el cuarto trimestre de 2008 en el 21,4 por 100.

La movilidad total en cada trimestre, equivalente a la suma de las entradas de todas las situaciones, coincidentes con la suma de todas las salidas, fue más elevada en 2010 que en 2009 en el primer y el tercer trimestre (4.177,4 y 4.500 miles, frente a 4.027,4 y 4.460,2 miles, respectivamente, en esos trimestres de 2009), pero, en cambio, fue menor en el segundo y el cuarto (4.060,6 y 4.417 miles, frente a 4.114,6 y 4.671,3 miles, respectivamente en 2009), aunque para la suma de los cuatro trimestres es ligeramente inferior en 2010 (casi 17,2 millones) que en 2009 (casi 17,3 millones). Ahora bien, la suma total en el conjunto de los cuatro trimestres de las salidas del empleo en 2010 (5,7 millones) fue inferior a la de 2009 (6,3 millones) e igualmente la suma total de las entradas al paro en 2010 (6,9 millones) fue algo menor de las de 2009 (7,1 millones), lo que ratifica la evolución algo menos desfavorable del mercado de trabajo español en el conjunto de 2010, debido a la cuantía desorbitada, muy difícil de superar, de los flujos en el año precedente.

27. Véase Memoria CES 2009, pág. 327.

El análisis de los flujos a partir de la EPA se refiere solo a movimientos de un trimestre a otro, encubriendo otros movimientos de entradas y salidas a lo largo de cada trimestre, que, en cambio, sí que permiten otros análisis como los derivados de las contrataciones registradas en las oficinas públicas de empleo y de los despidos para el caso de los contratos indefinidos y las finalizaciones de los contratos para el caso de los temporales.

Comenzando con las contrataciones registradas, después de los importantes descensos que se produjeron en 2008 y 2009, en 2010 volvieron a aumentar, aunque menos intensamente que en los años anteriores de expansión económica. En efecto, mientras que en 2008 las contrataciones registradas disminuyeron en más de dos millones y en 2009 en más de dos millones y medio, en 2010 se incrementaron en algo menos de cuatrocientas mil, aumento muy inferior a los que se produjeron en el periodo 2003-2006, que oscilaron entre el medio millón de 2003 y el casi millón setecientos mil de 2004. Pero el aumento de las contrataciones registradas en 2010 fue superior al de 2007, año en el que, después de un avance de menos de cien mil, se alcanzó el máximo histórico de las contrataciones registradas acumuladas a lo largo del año, hasta situarse en 18.622.108. En 2010, la cifra acumulada alcanzó las 14.417.150 contrataciones, más de cuatro millones menos que las registradas tres años antes (cuadro II-29).

Crecen las contrataciones registradas en 2010, tras dos años de descenso, debido al avance de las temporales

En relación con 2009, en 2010 el incremento de casi cuatrocientos mil contratos (el 2,8 por 100 en términos relativos) se explicó en su totalidad por la contratación temporal, que aumentó en el año en 479.500 contratos, el 3,8 por 100 más, en contraste con el descenso de este tipo de contratos de casi dos millones tanto en 2008 (–10,4 por 100) como en 2009 (–13,5 por 100), mientras que la contratación indefinida disminuyó en 2010 en 84.200 contratos (el –6,4 por 100), disminución que es muy inferior a los retrocesos de 2008 (casi 320.000 menos, el –14,3 por 100) y de 2009 (casi 600.000 menos, el –31 por 100).

Esta distinta evolución de la contratación temporal y de la indefinida provocó un nuevo descenso del porcentaje de contratos indefinidos sobre el total de las contrataciones registradas en las oficinas de empleo, del 9,4 por 100 en 2009 al 8,5 por 100 en 2010, que prolongó el descenso que ya se había producido en 2009 (del 11,5 por 100 al 9,4 por 100), y lo situó muy por debajo de los porcentajes de 2006, 2007 y 2008, 11,8 por 100, 11,9 por 100 y 11,5 por 100, respectivamente, porcentajes muy superiores a los de los años anteriores y posteriores, por el efecto al alza del programa extraordinario de incentivación de la conversión de contratos temporales en indefinidos de la reforma de 2006. En todo caso, el porcentaje de contratación indefinida en 2009 y 2010 es similar a los del periodo 2002-2005, en los que el citado porcentaje se situó en torno al 9 por 100 (gráfico II-14).

CUADRO II-29. CONTRATOS REGISTRADOS POR MODALIDAD CONTRACTUAL, 2007-2010

(Cifras acumuladas en el año)

	En miles				Variación en porcentaje			Distribución en porcentaje			
Tipo de contrato	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2008/2007**	**2009/2008**	**2010/2009**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Total	**18.622,10**	**16.601,20**	**14.021,90**	**14.417,10**	**–10,9**	**–15,5**	**2,8**	**100**	**100**	**100**	**100**
Indefinido	**2.220,4**	**1.902,6**	**1.312,4**	**1.228,2**	**–14,3**	**–31,0**	**–6,4**	**11,9**	**11,5**	**9,4**	**8,5**
Ordinario	1.362,6	1.327,4	1.084,7	956,4	–2,6	–18,3	–11,8	7,3	8,0	7,7	6,6
Inicial	992,3	878,3	604,5	581,7	–11,5	–31,2	–3,8	5,3	5,3	4,3	4,0
Conversión de temporales	370,3	449,1	480,2	374,7	21,3	6,9	–22,0	2,0	2,7	3,4	2,6
Fomento de la contratación indefinida	857,9	575,2	227,7	271,9	–33,0	–60,4	19,4	4,6	3,5	1,6	1,9
Inicial	325,9	244,6	187,5	157,1	–24,9	–23,4	–16,2	1,8	1,5	1,3	1,2
Conversión de temporales	532,0	330,6	40,2	114,8	–37,9	–87,8	185,2	2,9	2,0	0,3	0,8
Temporal	**16.401,7**	**14.698,6**	**12.709,4**	**13.188,9**	**–10,4**	**–13,5**	**3,8**	**88,1**	**88,5**	**90,6**	**91,5**
Obra o servicio	6.863,5	6.197,3	5.469,2	5.623,7	–9,7	–11,7	2,8	36,9	37,3	39,0	39,0
Eventual o por circunstancias producción	7.673,4	6.639,4	5.465,3	5.752,2	–13,5	–17,7	5,2	41,2	40,0	39,0	39,9
Interinidad	1.451,8	1.535,3	1.502,0	1.567,0	2,9	–2,2	4,3	8,0	9,2	10,7	10,9
Formación	109,4	79,0	61,5	59,0	–27,8	–22,1	–4,0	0,6	0,5	0,4	0,4
Prácticas	81,1	62,8	43,3	47,5	–22,5	–31,1	9,8	0,4	0,4	0,3	0,3
Otros	182,7	184,9	168,1	139,5	1,2	–9,1	–11,4	1,0	1,1	1,2	1,0

Fuente: MTIN, *Series principales de contratos registrados.*

GRÁFICO II-14. EVOLUCIÓN DE LAS CONTRATACIONES REGISTRADAS, SEGÚN LA DURACIÓN DEL CONTRATO



Fuente: MTIN, *Principales series de contrataciones registradas.*

En todo caso, no parece que la reforma de 2010, entre cuyos objetivos principales, según la exposición de motivos de la Ley 35/2010, figura la reducción de ciertas distorsiones del mercado de trabajo, como las fluctuaciones del empleo y la elevada temporalidad, haya influido en el descenso de la dualidad del mercado de trabajo. Es más, si la situación económica no mejora sustancialmente y, por lo tanto, las expectativas económicas de las empresas siguen siendo desfavorables o no se consolidaran suficientemente, el aumento de la contratación indefinida probablemente seguirá siendo muy limitado.

Dentro de los contratos indefinidos, solo crecen las conversiones de temporales en contratos de fomento de la contratación indefinida

Aun así, sí que se ha producido a raíz de la reforma laboral de 2010 (que en esta Memoria se analiza posteriormente) un incremento en las conversiones de temporales en el contrato de fomento de la contratación indefinida, que antes de junio no llegaba a 2.000 al mes y que desde septiembre superó en media la cifra de 20.000 contratos al mes. Esta evolución positiva desde mediados del año provocó que las conversiones de temporales en contratos de fomento de la contratación

indefinida[28] pasasen de 40.200 en el conjunto de 2009 a 114.800 en el total de 2010, aunque, a pesar de ese incremento, esas conversiones seguían siendo inferiores a las de 2007 (más de medio millón) y 2008 (más de trescientas mil), dada la menor actividad económica.

La razón de este aumento de 2010 se debe no solo a la ampliación de los colectivos beneficiarios, tanto de las contrataciones iniciales como de las conversiones de contratos temporales en este tipo de contrato de fomento de la contratación indefinida, sino también a las mayores posibilidades para extinguir ese tipo de contrato que se introduce en 2010, al posibilitar que el despido improcedente objetivo pueda, además de ser declarado judicialmente, reconocido por el empresario. Esta modificación hace que aparentemente se reduzcan las incertidumbres que anteriormente tenían los de fomento de la contratación indefinida y que el procedimiento previsto en la Ley 45/2002, de despido firme sin el pago de los salarios de tramitación, pueda ser utilizado con mayor facilitad que antes en el caso de los despidos objetivos improcedentes de este tipo de contratos indefinidos.

Pero aun así, las contrataciones iniciales de este tipo de contrato de fomento de la contratación indefinida siguieron disminuyendo en 2010, al igual que sucedió con las contrataciones indefinidas ordinarias, en este caso tanto de las iniciales como de las procedentes de conversiones de contrataciones temporales, lo que refleja que, pese a la reforma laboral de 2010, las posibilidades para contratar, sobre todo indefinidamente, siguen siendo escasas en una situación económica de estancamiento como la de 2010.

Además, y pese a los cambios introducidos en 2010, aparentemente con el objetivo de estimular el contrato para el fomento de la contratación indefinida, el total de contrataciones indefinidas ordinarias iniciales y conversiones, que en 2010 supuso el 6,6 por 100 del total de contrataciones registradas, sigue superando al de contrataciones indefinidas de fomento de la contratación indefinida, que representó en 2010, sumando también las iniciales y las conversiones, únicamente el 1,9 por 100 del total de contrataciones registradas.

De las contrataciones temporales, las derivadas de la contratación eventual o por necesidades de producción se incrementaron en 2010 en 286.900, el 5,2 por 100, las de la contratación por obra o servicio determinado aumentaron en 154.500, el 2,8 por 100, y las de la contratación por interinidad en 65.000, el 4,3 por 100, evolución muy diferente a los descensos que se produjeron en esos tres tipos de contrataciones temporales en 2009 y que supusieron un retroceso relativo del –17,7 por 100 en la primera modalidad contractual, del –11,7 por 100 en la segunda y del –2,2 por 100 en la tercera.

28. La diferencia fundamental de este contrato de fomento con el indefinido ordinario estriba en que la indemnización por despido improcedente objetivo, de 33 días de salario por año de servicio, con un máximo de 24 mensualidades, es inferior a la indemnización por despido improcedente del contrato indefinido ordinario, de 45 días de salario por año de servicio, con un máximo de 42 mensualidades.

Como consecuencia de esta evolución, la contratación eventual representa en 2010 el 39,9 por 100 del total de la contratación registrada en el año, la de obra o servicio determinado el 39 por 100 y la de interinidad el 10,9 por 100, porcentajes que, en relación con los de tres años antes, suponen una caída en el peso relativo de la contratación eventual de 1,3 puntos porcentuales y una subida de 2,1 puntos en el de la contratación por obra o servicio y de 2,9 puntos en el de la contratación por interinidad. Por el contrario, la importancia relativa de los contratos formativos sigue siendo muy baja en 2010, el 0,7 por 100 del total de las contrataciones registradas y, además, decreciente, ya que en 2007 representaba el 1 por 100. De ese 0,7 por 100 que representaron en 2010 los contratos formativos, 0,4 por 100 correspondieron a los contratos para la formación y 0,3 por 100 a los contratos en prácticas, lo que es indicativo de la escasa entidad que tienen esos dos tipos de contratos temporales dirigidos a los jóvenes.

Si se analiza la importancia de las tres modalidades principales de contratación temporal, en relación con el total de este tipo de contratación, entre 2007 y 2010 se reduce el peso relativo de los contratos eventuales, que son los relacionados con las necesidades de la producción, del 46,8 por 100 al 43,6 por 100, mientras que aumenta el peso relativo de los contratos por obra o servicio determinado, del 41,8 por 100 al 42,6 por 100, y, sobre todo, de los contratos de interinidad, del 8,9 por 100 al 12 por 100.

El predominio en los flujos de la contratación temporal respecto del total de la registrada en las oficinas de empleo, superior en la actualidad al 90 por 100, no se corresponde con la misma importancia relativa en el *stock* de ese tipo de contratación, es decir, en el total del empleo asalariado, que, a finales de 2010, suponía en torno al 25 por 100, según los datos estimados de la EPA ya analizados, por la escasa duración de muchos de esos contratos temporales.

En efecto, del total de los contratos temporales registrados en 2010 el 41 por 100 no tenía la duración determinada en el momento de la contratación. Del restante 59 por 100, 7.786.969 contratos, que sí la tenían determinada, casi las dos terceras partes, el 62 por 100, tenían una duración máxima de un mes, el 20 por 100 una duración entre uno y tres meses, el 13,3 por 100 entre tres y seis meses, el 3,8 por 100 entre seis y doce meses y solo el 0,9 por 100 una duración superior a los doce meses.

La duración de los contratos temporales es muy reducida, lo que entraña una elevada rotación laboral

Esa distribución es muy diferente por modalidad de contratación temporal: así, en los contratos por obra o servicio determinado el 81,2 por 100 no tenía la duración determinada, lo que parece lógico por la naturaleza de este tipo de contrato. Este porcentaje de contratos que no tenían determinada la duración también es elevado, aunque menos acusadamente, con el 51,4 por 100, en los contratos de interinidad, debido a supuestos como las sustituciones por enfermedad y la interinidad por vacante, ya

que en algunos de esos casos no suele conocerse previamente la duración de la contratación. En el caso de los contratos eventuales o por necesidades de producción en el que todos tienen que tener necesariamente fijada la duración del contrato en el momento de la contratación, predominaban los contratos de corta e, incluso, de muy corta duración, al representar los de duración igual o inferior a un mes el 61,3 por 100 del total de estos contratos y los de duración igual o inferior a tres meses el 84,2 por 100.

Con datos de la EPA relativos al número de personas asalariadas ocupadas en el cuarto trimestre de 2010, aunque ahora la variable de referencia es un *stock* y no un flujo, del total de personas asalariadas con contrato temporal que conoce la duración el 74,5 por 100 tenía una duración del contrato inferior a un año y el 62,5 por 100 una duración máxima de seis meses, de lo que se deduce una elevada rotación laboral, sobre todo, si se tiene en cuenta que en 2010 se celebraron más de trece millones de contratos temporales y que el empleo temporal estimado por la EPA a finales de 2010 era de 3.800.300 personas.

Todo ello significa que por cada persona asalariada ocupada temporalmente al final del año se han celebrado 3,4 contratos temporales a lo largo del último año, relación ligeramente superior a la de 2007, antes del inicio de la crisis, en el que esa ratio era de 3,1 contratos temporales por ocupado asalariado temporal, lo que es sintomático del aumento de la citada rotación laboral como consecuencia de la crisis económica. Esta ratio es menor para el conjunto de los asalariados (temporales e indefinidos) y, además, ligeramente decreciente, al pasar de 1,1 contratos por persona ocupada en 2007 a 0,9 en 2010.

La elevada rotación laboral procedente de las entradas en el empleo a partir de las contrataciones registradas se confirma si se estiman las salidas del empleo a partir de la diferencia entre la variación del empleo a lo largo de un periodo de tiempo y las contrataciones realizadas en ese periodo de tiempo[29]. Con este cálculo, el número de salidas del empleo en el conjunto de los últimos tres años (entre el cuarto trimestre de 2007 y el cuarto de 2010) ascendería a algo más de 42 millones en el caso de los trabajadores contratados temporalmente y a más de 4,6 millones en el de los contratados indefinidamente.

La importancia de los flujos de entrada y salida en el mercado de trabajo influye en el porcentaje de ocupados que han encontrado empleo recientemente, por ejemplo en los tres últimos meses, siendo ese porcentaje mayor cuando más elevada sea la movilidad de los trabajadores respecto del empleo. En efecto, utilizando los datos del tercer trimestre de 2010 de Eurostat, ese porcentaje era en España el 6,8 por 100, superior al

29. Las variaciones del empleo en un periodo de tiempo sería igual a la diferencia de las entradas en el empleo (contrataciones) y las salidas del empleo (por abandono de la actividad, como jubilación, invalidez o retiro de la actividad por diversas circunstancias, y por despido o finalización del contrato) en ese periodo de tiempo, por lo que las salidas del empleo en un año sería igual a las contrataciones en ese año menos la variación del empleo del mismo año.

de la media de la UE-27, 4,7 por 100, y al de la zona euro, 5,1 por 100, y también algo más elevado que un año antes, el 6,5 por 100 en el tercer trimestre de 2009.

Analizando con mayor detalle las salidas del empleo, estas se pueden convertir en entradas en otros empleos, en la inactividad o en el paro. Es decir, esas salidas del empleo se pueden producir por cambios de empleo, por retirada de la vida laboral, principalmente por jubilación o invalidez, o por finalización de la relación laboral, bien por extinción del contrato en el caso de la contratación indefinida, bien por término del contrato en el de la contratación temporal.

Esto último, la finalización de un contrato temporal, es una de las formas más habituales de entrada en el paro, ya, que con los datos de la submuestra de la EPA referida a los últimos datos disponibles, los de 2009, casi el 60 por 100 (el 57,3 por 100) de los parados que llevaban en esa situación menos de tres años[30] llegaron al desempleo (entradas en el paro) después de finalizar un contrato temporal, aunque también es significativo el avance que a lo largo de la crisis ha tenido como causa de la entrada en el paro el "despido o supresión del puesto de trabajo", que ha pasado de representar el 14,6 por 100 de los parados que llevaban buscando empleo menos de tres años en 2002 al 28,2 por 100 en 2009, en detrimento, precisamente, de la finalización del contrato temporal que en 2002 representaba el 61,4 por 100 de los que llevaban parados menos de tres años.

Con los datos procedentes del sistema de prestaciones, concretamente de las altas en las prestaciones por desempleo, tanto de las altas iniciales como de las reanudaciones después de un empleo, según la causa del acceso al empleo de las prestaciones contributivas y de las prestaciones asistenciales de acceso directo (no por agotamiento de la contributiva), por no haber cotizado el mínimo de doce meses necesario para acceder a las prestaciones contributivas[31], se obtiene una información muy rica sobre la causa de la extinción o finalización del contrato, aunque referida únicamente a los parados que teniendo derecho solicitan las prestaciones por desempleo[32] (cuadro II-30).

30. Los parados que llevan tres o más años en esa situación no se clasifican en la EPA ni sectorialmente ni por la situación anterior a la del paro.

31. Además de las posibilidades de acceder al subsidio por desempleo una vez agotada la prestación contributiva, siempre que se cumplan determinadas condiciones, o en circunstancias muy especiales (como las de haber sido objeto de revisión por mejora de una situación de invalidez dejando de percibir la correspondiente pensión de invalidez, ser emigrante retornado o liberado de prisión sin derecho a la prestación por desempleo), existe también la posibilidad de acceder directamente al subsidio o prestación asistencial cuando la persona desempleada no cumpla la condición de haber cotizado un mínimo de doce meses en los últimos seis años para acceder a la prestación contributiva, pero haya cotizado, al menos, tres meses y tenga responsabilidades familiares o seis meses aunque carezca de esas responsabilidades familiares.

32. La mejora en los procesos estadísticos del Servicio Público de Empleo Estatal ha permitido enriquecer notablemente esta información procedente de las prestaciones por desempleo que en versiones anteriores de la Memoria del CES se limitaba a las altas iniciales de las prestaciones contributivas y asistenciales, sin incluir las reanudaciones, al tiempo que se supera alguna duplicidad que se producía con los datos anteriores entre la prestación contributiva y la asistencial.

CUADRO II-30. ALTAS INICIALES Y REANUDACIONES DE PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS Y ASISTENCIALES[1] POR DESEMPLEO, SEGÚN LA CAUSA DEL CESE EN LAS EMPRESAS, 2007-2010

	Número de personas				Porcentaje del total			
Causas del cese en la empresa	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Total	**3.043.827**	**4.338.384**	**5.004.033**	**5.136.815**	**100**	**100**	**100**	**100**
Total por cese por despido	**653.143**	**1.005.833**	**1.173.053**	**993.309**	**21,5**	**23,2**	**23,4**	**19,3**
Ley 45/2002	473.639	732.113	794.827	628.290	15,6	16,9	15,9	12,2
Causas objetivas	44.401	94.042	157.360	153.063	1,5	2,2	3,1	3,0
Conciliación[2]	98.342	130.248	123.709	119.082	3,2	3,0	2,5	2,3
Sentencia judicial	7.542	10.751	19.788	20.772	0,2	0,2	0,4	0,4
Por expediente de regulación de empleo	29.219	38.679	77.359	72.102	1,0	0,9	1,5	1,4
Por fin contratación temporal	2.390.674	3.332.551	3.380.990	4.143.506	78,5	76,8	76,6	80,7
In Memoriam								
Suspensión y reducción jornada por ERE[3]	96.386	2.169.978	2.359.432	–	–	–	–	

(1) Incluye tanto las altas iniciales como las reanudaciones por cese de empleo, considerando en las asistenciales únicamente las altas y las reanudaciones correspondientes al derecho al subsidio por desempleo de los que no cumplen el requisito mínimo de haber cotizado doce meses en los últimos seis años para tener derecho a la prestación contributiva, pero sí cumplen los requisitos para acceder directamente al subsidio por desempleo.
(2) Incluye la finalización del periodo de prueba, de carácter muy residual.
(3) No se suman a las causas anteriores, relativas todas ellas al cese definitivo de la relación laboral.
Fuente: SPEE, *Registro de prestaciones por desempleo.*

La finalización de los contratos temporales representa más del 80 por 100 de las altas de las prestaciones por desempleo

La causa de cese de la relación laboral que explica la mayoría de las altas iniciales y reanudaciones de las prestaciones por desempleo es la finalización de un contrato temporal, que representó en 2010 el 80,7 por 100 del total. Este porcentaje, que se había reducido ligeramente en 2008 y 2009, aumentó en más de cuatro puntos porcentuales en 2010, lo que explica que las finalizaciones de contratos temporales supusieran por sí solas 312.516 altas o reanudaciones de prestaciones por desempleo más que el año precedente, el 8,2 por 100 de crecimiento relativo, cuando el aumento del total de esas altas y reanudaciones por cese de la relación laboral fue mucho menor, 132.812, el 2,7 por 100. En cualquier caso la causa por finalización de la contratación temporal creció en los tres últimos años en 1.752.812 personas, el 73,3 por 100, lo que representa el 83,7 por 100 del incremento total de las altas iniciales y reanudaciones de las prestaciones por desempleo consideradas en el cuadro II-30.

Del total de las finalizaciones de los contratos temporales que suponen altas iniciales o reanudaciones en las prestaciones por desempleo, 4,143.506 en 2010, casi la mitad (el 48,4 por 100), 2.003.951, son reanudaciones de personas que percibiendo las prestaciones contributivas suspendieron la percepción de la prestación para trabajar temporalmente y volvieron a perder el empleo. A esta situación, le sigue en finalización de la contratación temporal, las altas iniciales de las prestaciones contributivas, con 980.607, el 23,7 por 100, las reanudaciones del subsidio por desempleo al que se tiene derecho por no haber cotizado lo suficiente para acceder a la prestación contributiva, con 906.043, el 21,9 por 100, y, por último, las altas iniciales de ese subsidio, con 252.905, el 12,6 por 100.

En cualquier caso, las finalizaciones de los contratos temporales con derecho a prestaciones por desempleo, bien sea contributiva o bien sea asistencial, representa 1,1 veces el número total de asalariados ocupados temporalmente en cifras medias de 2010 estimadas por la EPA, lo que supone la constatación de la alta rotación laboral de este tipo de contratos. Esta ratio, de finalización de contratos temporales/ocupados temporales, era solo de 0,45 en 2007 y de 0,68 en 2008, creciendo hasta 0,98 en 2009 y hasta el citado valor de 1,1 en 2010, avance que es consecuencia del elevado ajuste del empleo de carácter temporal durante la crisis y que no parece que haya sido detenido en el último año ni por el menor empeoramiento de la economía ni por la reforma laboral de ese año.

Aun así, la causa de acceso a las prestaciones por desempleo por despido (extinción de los contratos indefinidos) casi se duplicó desde 2007 hasta 2009, al pasar de 653.143 a 1.173.053, lo que significa que, aunque parte importante del ajuste de las empresas se hace a través de la finalización de los contratos temporales, también es relevante el aumento tanto en cifras absolutas como en relativas del acceso a las prestaciones procedentes de despidos de

La tasa de despido en relación con los asalariados indefinidos superó el 8 por 100 en 2010

trabajadores indefinidos. El fuerte aumento de los despidos de los años anteriores explica el ligero retroceso que se produjo en 2010, aunque, no obstante, esa cifra todavía supuso un avance de casi trescientas cincuenta mil personas en relación con 2007. Además, en los tres últimos años la suma total de las personas despedidas que accedieron a las prestaciones por desempleo alcanzó una cifra superior a los tres millones (3.172.195), lo que es expresivo de la entidad que en esos últimos años han tenido los trabajadores que han visto extinguir sus contratos indefinidos.

Con estos datos de despidos, procedentes de las altas iniciales y reanudaciones de prestaciones por desempleo, se pueden obtener estimaciones sobre la tasa de despido en relación con la población ocupada asalariada de la EPA en media anual en cada año. Esta tasa de despido ascendería al 5,7 por 100 en 2007, al 8,5 por 100 en 2008, al 10 por 100 en 2009 y el 8,6 por 100 en 2010. Es decir, en el momento álgido de la crisis, en el que la destrucción de empleo fue máxima, 2009, la tasa de despido alcanzó como mínimo[33] el 10 por 100, prácticamente el doble que dos años antes. En 2010 se redujo la tasa de despido, en relación con el año precedente, pero esta tasa todavía se situó ligeramente por encima de la de 2008 y llegó a superar en casi tres puntos porcentuales la de 2007.

Dentro de los ceses por despido reflejados en el cuadro II-30, el de mayor entidad es el despido realizado al amparo de la Ley 45/2002, que supone el reconocimiento por parte del empresario de la improcedencia del despido y el pago de la indemnización correspondiente (mediante el depósito de esa indemnización en un juzgado de lo social) en el plazo de 48 horas.

Este tipo de despido, aunque es más caro que el objetivo procedente, ya que en la mayoría de los casos significa una indemnización de 45 días de salario por año de servicio, en vez de la de 20 días de salario por año de servicio que sería el mínimo que correspondería a un despido por causas objetivas, supone la práctica eliminación de las incertidumbres sobre si el despido es firme o no y una gran rapidez en su resolución, por lo que es calificado de despido express, además, de que al ser el despido firme en la gran mayoría de estos casos (en general solo se impugnarían los que, debido a causas discriminatorias, pueden ser nulos) el trabajador puede tener derecho inmediatamente a la prestación por desempleo que le corresponde y el empresario se evitaría el pago de los salarios de tramitación.

Este despido por la Ley 45/2002[34], aumentó desde menos de cuatrocientos ochenta mil en 2007 a casi ochocientas mil personas en 2009. En 2010, en cambio, disminuyó hasta situarse en valores ligeramente superiores a los setecientos mil despidos.

33. Ya que el porcentaje infravalora la cifra total de despedidos, puesto que no incluye a aquellos que no son perceptores de prestaciones por desempleo.

34. La única información disponible sobre este tipo de despido es la procedente de las altas y reanudaciones de las prestaciones por desempleo. Para el resto de los despidos existen otras fuentes estadísticas administrativas procedentes directamente, según el caso, de la mediación, arbitraje y conciliación, las sentencias de los juzgados de lo social y la autorización de los expedientes de regulación de empleo.

Dentro de los despidos, los realizados al amparo de la Ley 45/2002 representan casi el 70 por 100

Con estos datos procedentes de las prestaciones por desempleo, el despido por la Ley 45/2002 representaba el 72,5 por 100 del total de los ceses por despido en 2007 y el 72,7 por 100 en 2008. La incidencia de la crisis en todo tipo de despidos y, en especial, en los que tienen causas objetivas, especialmente de carácter económico, redujo ese porcentaje hasta el 67,8 por 100 en 2009 y el 67,2 por 100 en 2010, ratios que, en todo caso, confirman la importancia de este tipo de despido improcedente más caro que el procedente objetivo, cuando el empeoramiento de la situación económica podría explicar la mayor utilización de los despidos objetivos, así como la de los despidos colectivos a través de expedientes de regulación de empleo.

En concreto, en 2010 los despidos por causas objetivas representaron el 15,4 por 100 del total de los ceses por despido que causan alta inicial o reanudación de prestaciones por desempleo, los derivados de la mediación, arbitraje y conciliación el 12 por 100, los despidos colectivos tramitados por expedientes de regulación de empleo el 7,3 por 100 y los derivados de sentencias de los tribunales de lo social el 2,1 por 100. Estos porcentajes fueron ligeramente superiores a los de 2009 en los cuatro casos, puesto que en ese año los despidos objetivos representaron el 13,4 por 100 del total de los despidos, la mediación, el arbitraje y las conciliaciones el 10,5 por 100, los despidos colectivos a través de los expedientes de regulación de empleo el 6,6 por 100 y los despidos por sentencias judiciales el 1,7 por 100.

La evolución de los porcentajes de cada tipo de despido, según los datos de las prestaciones por desempleo, sobre todo los relativos al descenso de los acogidos a la Ley 45/2002 y al aumento de los despidos por causas objetivas, podría ser, si se confirmaran los datos en los primeros meses de 2011, un signo, aunque leve, de la mayor importancia de los despidos objetivos procedentes en detrimento de los improcedentes, uno de los objetivos de la reforma laboral de 2010.

Con los datos de los asuntos resueltos de despido en sentencia judicial, destaca que durante la crisis se reduce el porcentaje de los que se resuelven con sentencia desfavorable al trabajador, del 28,4 por 100 en 2007 al 24,1 por 100 en 2010. Por el contrario, aumenta el porcentaje de los que tienen sentencia favorable al trabajador del 63 por 100 en 2007 al 68 por 100 en 2010, aunque se reduce ligeramente el porcentaje de las sentencias favorables en parte al trabajador, del 8,2 por 100 en 2007 al 7,9 por 100 en 2010.

Si se utilizan los registros administrativos del Ministerio de Trabajo e Inmigración de los expedientes de regulación de empleo procedentes de las autorizaciones de esos expedientes por parte de las correspondientes autoridades laborales, en vez de las cifras utilizadas hasta ahora con base en las prestaciones por desempleo, se permite un análisis más detallado, al obtenerse no solo datos de personas afectadas sino también del número de expedientes de regulación de empleo autorizados y de otras características de los expedientes.

El número de expedientes autorizados en 2010 ascendió a 17.149, cifra inferior en 2.285 expedientes a la de 2009, pero muy superior a la de los autorizados de los dos años anteriores (3.794 en 2007 y 6.249 en 2008). Del número de expedientes autorizados en 2010, 15.560, el 90,7 por 100 estaban pactados previamente por las empresas y los trabajadores, mientras que menos del 10 por 100 no estaban pactados.

La mayoría de los expedientes de regulación de empleo afecta a las pequeñas y medianas empresas, de modo que en 2010 el 41,5 por 100 de los expedientes corresponden a empresas de menos de diez trabajadores y las dos terceras partes (el 66,4 por 100) a empresas de menos de 25 trabajadores, lo que podría explicarse en la mayoría de los casos por cierre de las empresas y suspensión temporal de los contratos. Este predominio, aunque se corresponde con el tejido productivo español, destaca por la complicación que para las pequeñas empresas supone la tramitación de este tipo de expedientes, cuando estas empresas tienen la posibilidad de despedir sin acudir a la autorización administrativa propia de los despidos colectivos hasta para el 10 por 100 de la plantilla en un periodo de tres meses.

El total de trabajadores afectados por los expedientes de regulación de empleo en 2010 fue de 300.352, el 87,9 por 100 de los cuales correspondieron a ERE pactados previamente. Esta cifra del número de trabajadores afectados en 2010 también fue inferior a la de 2009 (549.282) en casi doscientas cincuenta mil personas, pero es notablemente superior a la de los expedientes de los años anteriores (58.401 en 2007 y 148.088 en 2008), lo que confirma lo que ocurría con otros datos ya analizados en esta Memoria relativos al mercado de trabajo en 2010, el mantenimiento de la crisis del empleo que alcanzó su punto más álgido en 2009.

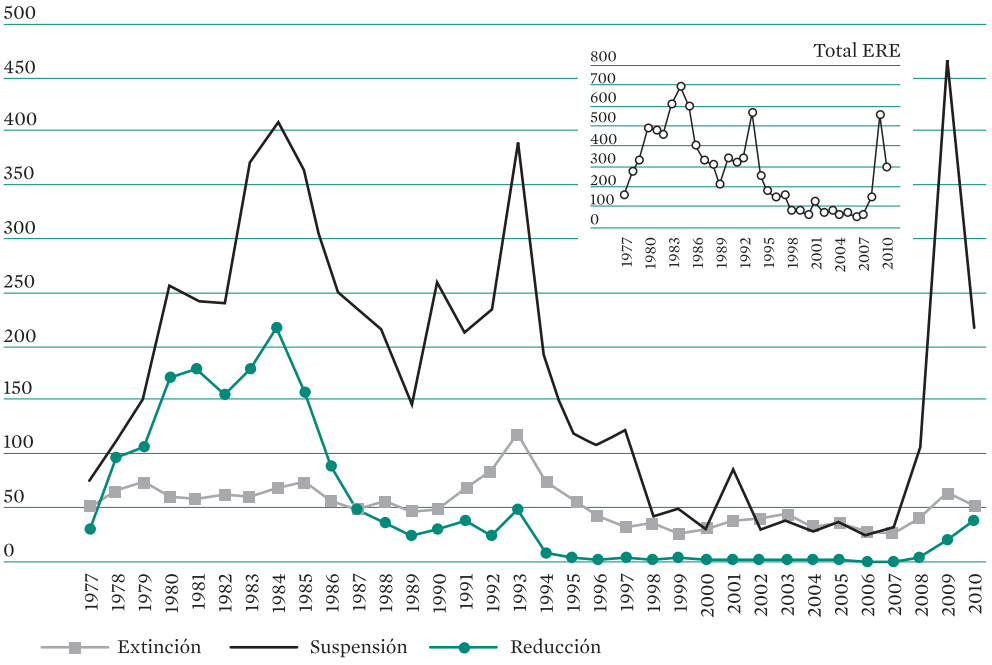
Del número de trabajadores afectados en 2010 por expedientes de regulación de empleo 51.880 fueron despedidos, 210.359 vieron suspendidos temporalmente sus contratos y 38.113 tuvieron su jornada reducida (gráfico II-15).

El número de trabajadores despedidos en 2010 por expedientes de regulación de empleo fue inferior en más de once mil al de los despidos en 2009, pero superior también en más de once mil al de los de 2008. Aun así, las cifras de trabajadores despedidos en los tres años de crisis son muy superiores a las de los años anteriores a esta crisis.

Ahora bien, si se comparan los datos resultantes de los expedientes de regulación de empleo (gráfico II-15) con los derivados de las altas iniciales y reanudaciones de las prestaciones por desempleo (cuadro II-30) se observa que en 2009 y 2010 fueron inferiores las cifras obtenidas con los expedientes autorizados de regulación de empleo, mientras que en 2008 esas cifras fueron superiores a las de las prestaciones por desempleo.

Esta aparente contradicción de que los datos de los expedientes sean inferiores a los derivados de las prestaciones por desempleo se debe a las diferencias de contenido y colectivos afectados de esos datos con los de las prestaciones por desempleo:

GRÁFICO II-15. TRABAJADORES AFECTADOS POR ERE, 1997-2010
(Miles de personas acumuladas anuales)



Fuente: MTIN, *Estadística de Regulación de Empleo*.

mientras que los despidos de los expedientes incluyen a aquellos trabajadores indefinidos a los que se les extingue el contrato pero que no tengan derecho a percibir las prestaciones por desempleo o que teniendo ese derecho no lo ejercen[35] y que, por lo tanto, no están incluidos en las cifras de prestaciones, los despidos de los expedientes no consideran, en cambio, a los afectados por los procedimientos concursales que, si tienen derecho a percibir las prestaciones por desempleo, sí estarían computados en estas.

Si, como ocurrió en 2009 y 2010, las cifras de despedidos mediante expedientes de regulación de empleo fuesen inferiores a las de los despidos reflejados en la estadística de prestaciones por desempleo, ello significaría que el número de personas despedidas a través de los procedimientos concursales con derecho a prestaciones por desempleo sería superior al de las personas despedidas por expedientes de regulación de empleo pero que no figuran en esa estadística de prestaciones por desempleo por no ser perceptores de las mismas.

35. Puede ocurrir esta situación por esperar que en el futuro pueda aumentar el periodo de cotización y acceder a un mayor derecho de prestaciones.

Pero la Estadística de Procedimiento Concursal de periodicidad trimestral, que elabora el INE, según la cual en 2010 el número de empresas concursadas a lo largo del año ascendió a 4.645, un 6,4 por 100 menos que un año antes, desgraciadamente no proporciona información sobre el número de trabajadores afectados, y, por lo tanto, despedidos por este procedimiento, lo que impide hacer un análisis más completo de los trabajadores con contratos indefinidos que ven extinguidos esos contratos a lo largo del año.

Igual que ocurrió con los trabajadores despedidos, el número de trabajadores que ven suspendidos temporalmente sus contratos por expedientes de regulación de empleo en 2010 (200.359) fue muy inferior, menos de la mitad, al de 2009 (465.215), pero también muy superior, algo menos del doble, al de 2008 (104.841) y, al multiplicarse por casi siete veces, al de 2007 (32.433). Por el contrario, el número de trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo con reducción de la jornada y, en consecuencia, con derecho a las prestaciones de desempleo parcial mantienen en 2010 la tendencia creciente de 2008 y 2009, aunque partiendo de niveles siempre reducidos, hasta el punto de que ese tipo de trabajadores era prácticamente inexistente con anterioridad a 2008, como refleja su evolución de los últimos cuatro años: 226 en 2007, 2.675 en 2008, 20.591 en 2009 y 38.123 en 2010.

Sigue aumentando el número de trabajadores que suspenden temporalmente su contrato y reducen su jornada por ERE

El aumento de las suspensiones y de las reducciones de la jornada en 2009 se puede explicar por los cambios introducidos en ese año[36], que se resumen en la bonificación de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes en los casos de suspensiones temporales y reducciones de las jornadas autorizados en expedientes de regulación de empleo y en la reposición del derecho a la prestación por desempleo contributiva de la prestación consumida en esas situaciones de suspensión y reducción de la jornada ("contador a cero"). En la reforma de 2010 se reforzaron esos cambios con el aumento del porcentaje de las bonificaciones de las cuotas de Seguridad Social del 50 por 100 al 80 por 100 y el incremento del número máximo de días reposición de las prestaciones de 100 a 180.

Además, la reforma laboral de 2010 introdujo otros cambios para favorecer la reducción de la jornada laboral en los expedientes de regulación de empleo, aplicándoles los mismos procedimientos que a los supuestos de suspensión temporal de los contratos y estableciendo que la reducción de la jornada ordinaria diaria debe de ser como mínimo del 10 por 100 y como máximo del 70 por 100, cuando en la normativa anterior solo se

36. Aprobados por 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, convertido, con alguna modificación que no afecta ni a las suspensiones de contrato ni a la reducción de la jornada laboral, en la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de igual título.

establecía que la reducción mínima debía de ser de un tercio de la jornada. Asimismo, la reforma de 2010 modificó la regulación del desempleo parcial, es decir, de las prestaciones por desempleo por reducción de la jornada, previéndose la consunción de las prestaciones por horas y no por días, como ocurría en la situación anterior, y que el porcentaje de prestaciones consumido sea equivalente a la reducción de la jornada laboral.

Ahora bien, los datos relativos a los expedientes de regulación de empleo de trabajadores afectados por suspensión temporal del contrato y de reducción de la jornada laboral no reflejan plenamente la realidad de estas condiciones, ya que en muchos casos se prevé la alternancia entre el empleo y esas circunstancias, por lo que el número de sucesos de trabajadores con contratos suspendidos o jornada reducida a lo largo del año puede ser muy superior al de las personas en esa coyuntura obtenido de la Estadística de los Expedientes de Regulación de Empleo, que solo incluye al número de trabajadores afectados por estas situaciones de los ERE autorizados en el año, independientemente del número de ocasiones en que accedan a esas situaciones.

Así, si se utilizan los datos de las altas iniciales y reanudaciones de las prestaciones por desempleo, las que provienen de suspensiones temporales de contrato y reducciones de la jornada laboral (véase cuadro II-30) tienen una evolución claramente creciente a lo largo de la crisis, continuando aumentando en 2010, a pesar de los altos niveles alcanzados en el año precedente, probablemente por los cambios analizados anteriormente que se introdujeron en la normativa de la suspensión temporal de los contratos y la reducción de la jornada en 2009 y 2010.

Con esos datos, en 2010 las suspensiones y reducción de la jornada afectaron a casi dos millones cuatrocientas mil situaciones de alta inicial o reanudaciones de las prestaciones por desempleo, cifra que multiplica por 21 veces la de 2007 y que es muy superior, como se ha señalado, a la de los trabajadores afectados por los expedientes de regulación de empleo en esas dos circunstancias, que no llega a las trescientas mil personas, ya que, además, muchas de esas situaciones pueden proceder de expedientes de regulación de empleo autorizados en años anteriores.

La gran mayoría de esas numerosas situaciones de suspensiones de contrato y reducción de la jornada se explica por las que suponen reanudaciones de prestaciones contributivas, con casi dos millones doscientas mil (2.178.076), el 92,3 por 100 del total, lo que significa una muy elevada rotación laboral de trabajadores, especialmente de los sujetos a suspensiones temporales de los contratos, entre el trabajo y la percepción de las prestaciones, favorecida por las bonificaciones de las cotizaciones empresariales y la ampliación de las posibilidades de reposición parcial de las prestaciones agotadas en las situaciones de suspensión del contrato y reducción de la jornada, el denominado “contador a cero”.

Volviendo al análisis de los trabajadores afectados por regulación de empleo, una cuestión de gran interés es la consideración de la causa del expediente, sea esta económica, técnica, organizativa o de producción. Realizando este análisis de la causa

para el número de trabajadores afectados y prescindiendo, por su menor entidad, del análisis individualizado de los afectados por la reducción de la jornada laboral, lo primero que destaca es que para el total de los trabajadores afectados (suma de los afectados por extinción, suspensión y reducción) las causas más importantes son las organizativas o de producción, con más del 50 por 100 de esos trabajadores, seguidas de las económicas, con el 45,4 por 100, las de fuerza mayor, con el 2,2 por 100, y, en último término, de las técnicas, con el 1,8 por 100 (cuadro II-31).

La importancia en cuanto a trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo de las causas organizativas o de producción creció en los dos primeros años de la crisis, hasta alcanzar el 60,7 por 100 de los trabajadores en 2009, y disminuyó hasta el 50,2 por 100 en 2010. Por su parte, dentro de las causas económicas, destaca en 2010 la de aplicación de las medidas económicas en la empresa para garantizar su viabilidad, con el 19,1 por 100, seguida de la de los problemas de tesorería o financiación, con el 13,3 por 100, y de la de la restricción de la demanda y rescisión de contratos por parte de los clientes, con el 11,6 por 100.

Estas tres causas económicas explicaron un porcentaje de trabajadores afectados mayor en 2010 que en 2008 y 2009, lo que en el caso de las dos primeras, aplicación de medidas económicas y problemas de tesorería o de financiación, corrige la situación de pérdida de peso relativo que tuvieron en los dos años anteriores, especialmente en 2009.

También destaca de los datos del cuadro II-31 la escasa importancia relativa que tiene en el número de trabajadores afectados por los expedientes de regulación de empleo las causas técnicas y la causa económica por baja productividad, aunque esta última tuviera en los años anteriores una mayor incidencia en cuanto a los trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo, llegando a alcanzar en 2009 el 7,2 por 100 del total, mientras que en 2010 solo afectó al 1,2 por 100 del total.

Dentro de las extinciones de contratos (despedidos), en 2010 el porcentaje de trabajadores afectados por causas organizativas o de producción fue menor, 33,9 por 100, que el que correspondía al total de trabajadores afectados por ERE, siendo la causa de mayor entidad la de aplicación de medidas económicas, con el 34,4 por 100. También la causa económica de problemas de tesorería o de financiación tuvo mayor peso relativo en las extinciones, con el 22,2 por 100, que en el total de los trabajadores afectados, mientras que las causas relativas a la restricción de demanda tienen una importancia muy inferior en el despido de trabajadores indefinidos en 2010, con el 3,7 por 100, posiblemente por ser una situación de carácter más coyuntural y menos estructural que las de organización o de producción e, incluso, en la situación actual de restricciones crediticias, que la de problemas de financiación.

En cambio, en las suspensiones el porcentaje de trabajadores por causas organizativas o de producción fue más elevada, el 52,8 por 100 en 2010, aunque ese porcentaje sea menor que en 2008 y 2009, mientras que las causas económicas, en concreto las

CUADRO II-31. TRABAJADORES AFECTADOS POR ERE, SEGÚN CAUSA, 2007-2010

(Cifras acumuladas en el año. Número y porcentaje sobre el total en cada causa)

		Económicas					Técnicas					
Años	Total	Problemas tesorería o financiación	Restricción de demanda y rescisión contratos	Quiebra o suspensión de pagos, deudas	Baja productividad	Aplicación medidas económicas	Técnicas	Reestruc-turación de empresas	Ruinas u obras de inmuebles y falta de materia prima	Organizativas o de producción	Fuerza mayor	Otras
Total ERE												
2007	58.401	6.377	2.774	570	1.098	12.767	4.958	138	7.05	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
2010	300.352	40.041	34.786	590	3.699	57.375	5.412	161	427	150.863	6.635	363
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
2010	51.880	11.538	1.912	522	276	17.825	1.544	158	–	17.599	348	158
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
2010	210.359	25.042	31.488	66	3.300	29.233	3.450	3	418	111.054	6.195	110

CUADRO II-31. TRABAJADORES AFECTADOS POR ERE, SEGÚN CAUSA, 2007-2010 *(Continuación)*

(Cifras acumuladas en el año. Número y porcentaje sobre el total en cada causa)

		Económicas					Técnicas					
Años	Total	Problemas tesorería o financiación	Restricción de demanda y rescisión contratos	Quiebra o suspensión de pagos, deudas	Baja productividad	Aplicación medidas económicas	Técnicas	Reestruc-turación de empresas	Ruinas u obras de inmuebles y falta de materia prima	Organizativas o de producción	Fuerza mayor	Otras
Distribución porcentual												
Total ERE												
2007	100	10,9	4,7	1	1,9	21,9	8,5	0,2	1,2	35,5	14	0,2
2008	100	14,3	7	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	0,6	60,7	1,6	0,3
2010	100	13,3	11,6	0,2	1,2	19,1	1,8	0,1	0,1	50,2	2,2	0,1
Extinción												
2007	100	19,8	2,7	2,2	1,2	47,3	3,2	0,5	0,2	19,8	3,2	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	38,7	0,8	1,7
2010	100	22,2	3,7	0,1	0,5	34,4	3	0,3	–	33,9	0,7	0,3
Suspensión												
2007	100	3,9	6,4	0	2,3	1,7	12,8	0	2	48,1	22,6	0,2
2008	100	8,2	7,9	0,1	4,7	7,6	4,2	0,1	1	61,7	4,3	0,1
2009	100	6,7	9,8	0	7,8	8	1	0	0,7	64,2	1,7	0,1
2010	100	11,9	10,2	0	1,6	13,9	1,6	0	0,2	52,8	2,9	0,1

Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

de aplicación de medidas económicas, problemas de tesorería o financiación y de restricción de demanda y rescisión de contratos de los clientes, con el 12,9 por 100, 11,9 por 100 y 10,2 por 100, respectivamente, tuvieron una mayor participación relativa de los trabajadores afectados por suspensión temporal que en los años anteriores.

1.3. POLÍTICAS DE EMPLEO

El deterioro del mercado de trabajo en los tres últimos años había obligado a adecuar las políticas de empleo para tratar de responder a las necesidades y problemas del mercado laboral, especialmente ante el rápido e intenso crecimiento del número de desempleados, lo que ha supuesto un enorme reto para las políticas de empleo en este periodo. En un primer momento, estas se centraron en la protección a los parados, pero conforme pasaban los meses y la situación del mercado laboral se agravaba, se hacía más necesario que las políticas activas de empleo también ofreciesen respuestas a las necesidades de mejora de la empleabilidad e inserción laboral de los desempleados y de cobertura de las ofertas de empleo por parte de las empresas.

Partiendo de esta premisa, el contenido de este apartado recoge, inicialmente, el balance del año en relación a los instrumentos que forman parte de las políticas activas de empleo y la intermediación, en particular, fomento y gestión del empleo y formación señalando las principales novedades que se han producido en 2010, para analizar a continuación la idoneidad de las medidas adoptadas de forma adicional por las comunidades autónomas como respuesta a la crisis del empleo. Todo ello se analizará también desde la perspectiva del gasto en políticas activas de empleo destacando la necesidad de reordenar los recursos entre las distintas medidas. Finalmente, a modo de reflexión, se aborda el papel que deben desempeñar las políticas activas en la recuperación del empleo, lo que ha llevado a una reforma estructural de las mismas, ante la evidencia de que su diseño y articulación resultaban inadecuados para atender las necesidades del mercado de trabajo.

Por lo que respecta a las políticas de protección a los parados, si bien se harán referencias en este capítulo al gasto en el conjunto de políticas de empleo y a algunas novedades normativas del año, incluidas aquéllas que forman parte del paquete de reformas impulsado por el Acuerdo Social y Económico, el análisis detallado de las políticas de protección se realiza en el capítulo III de esta Memoria, enmarcado en el ámbito de la protección social.

1.3.1. Balance del año

En la línea de modernizar los Servicios Públicos de Empleo (SPE), objetivo ya recogido en la Ley 43/2006, en los últimos años han surgido distintas iniciativas cuyo objetivo ha sido facilitar la intermediación laboral buscando una mayor eficiencia en la gestión de la misma por parte de los SPE. Con este fin, ya

Intermediación laboral: regulación de las agencias de colocación

en octubre de 2009 se puso en marcha la web Redtrabaja@ como portal en la red de los servicios públicos de empleo de España[37]. Esta web se diseñó de forma compatible con otras webs públicas y privadas existentes, permitiendo utilizarlas de forma complementaria, para lo cual se han firmado distintos convenios de colaboración a lo largo de 2010.

Asimismo, dado que no se había avanzado todo lo esperado en relación a la modernización de los servicios públicos, aspecto que se venía demandando en los últimos años, algunas disposiciones contenidas en el Real Decreto-ley 3/2011[38] referido a la reforma de las políticas activas de empleo, intentan profundizar en ese objetivo. De hecho, esta norma reconoce que los servicios de empleo deben convertirse en los mejores instrumentos para la gestión del capital humano y de ahí la necesidad de fortalecerlos.

Durante 2010, también se realizaron cambios en la regulación del papel de los agentes que intervienen en el mercado de trabajo y su ámbito de actuación, resaltando la importancia de la colaboración público-privada en la intermediación laboral y la gestión de las políticas activas de empleo.

Así, la Ley 35/2010[39] incluía distintas medidas en el ámbito de los mecanismos de intermediación laboral para fomentar las oportunidades de acceder a un empleo por parte de las personas desempleadas. Se reconocía que la intermediación laboral debía tener la consideración de servicio público con independencia de quién lo realizase, y en este sentido era necesario iniciar una apertura a la colaboración público-privada, preservando siempre la centralidad y fortalecimiento de los SPE.

Con este objetivo, se modifica el régimen de las agencias de colocación para dar entrada a las agencias de colocación con ánimo de lucro en la intermediación laboral en la línea de las más recientes normas y criterios de la Organización Internacional del Trabajo en esta materia. La centralidad de los servicios públicos de empleo respecto de estas agencias queda asegurada por la exigencia de una autorización administrativa para el desarrollo de su actividad, por la configuración como entidades colaboradoras de dichos servicios públicos cuando suscriban convenios de colaboración con éstos y, en todo caso, por su sometimiento al control e inspección. Con este fin, se recogen determinadas disposiciones normativas que precisaban o completaban distintos aspectos del régimen jurídico de las agencias de colocación.

Por otro lado, esta reforma también reconoce como parte de la intermediación laboral la actividad de recolocación, acordada en el marco de planes sociales o programas de recolocación.

37. Véase a este respecto, Memoria CES 2009.

38. Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.

39. Se expondrá un análisis más detenido de la Ley 35/2010 en el apartado correspondiente, referido a las reformas normativas.

Con el fin de dar cumplimiento a los objetivos planteados en la Ley 35/2010 en relación al papel de las agencias de colocación en el ámbito de la intermediación laboral, se aprobó como desarrollo reglamentario de la misma el Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación, y que incluye disposiciones referidas al régimen de autorización y al desarrollo de su actividad. A este respecto, cabe destacar, entre otros aspectos, la obligatoriedad de autorización previa para poder realizar su actividad, la distinción entre agencias de colocación autorizadas que actúan de forma autónoma pero coordinada con los SPE y las que actúan como entidades colaboradoras, el respeto a las garantías de gratuidad por la prestación de servicios y a la privacidad de las personas en el tratamiento de sus datos, o el respeto a los principios de igualdad y no discriminación para los trabajadores en el acceso al empleo.

Por otra parte, la Ley 35/2010 también recoge una autorización al Gobierno para aprobar una nueva prórroga hasta 2012 de la contratación de 1.500 orientadores para el reforzamiento de la red de oficinas de empleo[40], a los que se unirían 1.500 nuevos orientadores/promotores de empleo a partir de diciembre de 2010, en aras de reforzar los servicios públicos de empleo.

Una vez analizados los principales avances en el ámbito de la intermediación laboral, se realiza a continuación un balance de las políticas activas de empleo, entendiendo por estas, en su concepción más actual recogida en el Real Decreto-ley 3/2011, el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.

Programa de Fomento de Empleo

Hasta la entrada en vigor de la Ley 35/2010, el programa de Fomento de Empleo vigente fue el derivado, en su mayor parte, de la Ley 43/2006, que respondía en gran medida al objetivo de impulsar la contratación indefinida, mediante bonificaciones desde el inicio de la relación de trabajo, desincentivando indirectamente el recurso a la contratación temporal como vía de entrada.

Sin embargo, la coyuntura del mercado de trabajo y, sobre todo, la limitada eficacia del sistema de bonificaciones vigente hizo necesario replantear el sistema existente para hacerlo más eficiente y cumplir su objetivo de bonificar las contrataciones de aquellos colectivos con más dificultades de empleabilidad, que probablemente de otra forma no serían contratados. La principal limitación del sistema vigente había sido la práctica universalización de los colectivos susceptibles de contratación indefinida bonificada, que había llegado a alcanzar hasta un 90 por 100 de los desempleados.

40. Esta medida, contenida dentro del Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de abril de 2008, ya había sido prorrogada por dos años en 2009.

Además del mayor gasto que suponían dichos estímulos a la contratación, los efectos de discriminación positiva que debe tener la contratación bonificada para los colectivos con mayores dificultades de empleabilidad quedaban diluidos.

Por otra parte, las evaluaciones disponibles sobre la política de bonificaciones indica que sus resultados son limitados, de forma que la existencia o no de un incentivo a la contratación no determina la contratación de los distintos aspirantes. Por lo que se refiere a las conversiones en indefinidos, tampoco parece que se hayan visto influidas de forma importante por la existencia de incentivos a dicha conversión a excepción de los años inmediatamente posteriores a la reforma de 2006[41].

Estas consideraciones justificaban la necesidad de focalizar los colectivos susceptibles de contratación bonificada, tal y como ha quedado plasmado en la Ley 35/2010. De esta forma, las bonificaciones a la contratación se concentran en dos colectivos concretos: jóvenes de entre 16 y 30 años con déficit de cualificación y mayores de 45 años parados de larga duración. En cualquier caso, por aplicación de la Ley 43/2006, se mantienen bonificaciones específicas para la formación y aquéllas establecidas para grupos con especiales problemas de empleabilidad (personas con discapacidad, víctimas de violencia de género o violencia doméstica, y colectivos en riesgo de exclusión). El Programa de Fomento de Empleo vigente se recoge en el cuadro II-32.

En base a los datos disponibles a diciembre de 2010 referidos a este programa, se confirma el efecto que ha tenido la reforma laboral por lo que se refiere a la reordenación y simplificación del complejo sistema de bonificaciones a la contratación, ya que habiéndose realizado tan solo un 10 por 100 más de contrataciones, el 35,6 por 100 fueron contrataciones no bonificadas, mientras que este porcentaje en 2009 se situó en el 13 por 100.

La caída de la contratación bonificada se hizo evidente desde julio de 2010, en que entró en vigor el Real Decreto-ley 10/2010[42] que había sido el antecedente normativo de la reforma. En aquel momento, la contratación indefinida bonificada se redujo de forma importante, concentrándose en la contratación temporal dirigida a colectivos muy específicos. El gráfico II-16 refleja que la simplificación y reordenación de las bonificaciones ha supuesto menor número de contratos bonificados, a pesar de lo cual la contratación total del programa de fomento de empleo aumentó a finales de 2010, puesto que dentro de este programa de fomento se incluyen tanto contrataciones bonificadas como no bonificadas.

Así, en 2010 un total de 310.572 contratos fueron objeto de bonificación, de los que casi un 50 por 100 fueron contratos temporales, mayoritariamente por sustitución de

41. Los efectos de dicha reforma en relación a las conversiones fueron importantes entre 2006 y 2008, reduciéndose de forma importante en 2009. Ello responde además de al contexto de crisis y a la reducción generalizada de las contrataciones, al efecto cada vez más limitado de las bonificaciones por conversión. 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.

42. Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, posteriormente objeto de tramitación parlamentaria como Proyecto de Ley y que terminó dando lugar a la Ley 35/2010.

CUADRO II-32. BONIFICACIONES A LA CONTRATACIÓN CONTENIDAS EN EL PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO TRAS LA REFORMA LABORAL*

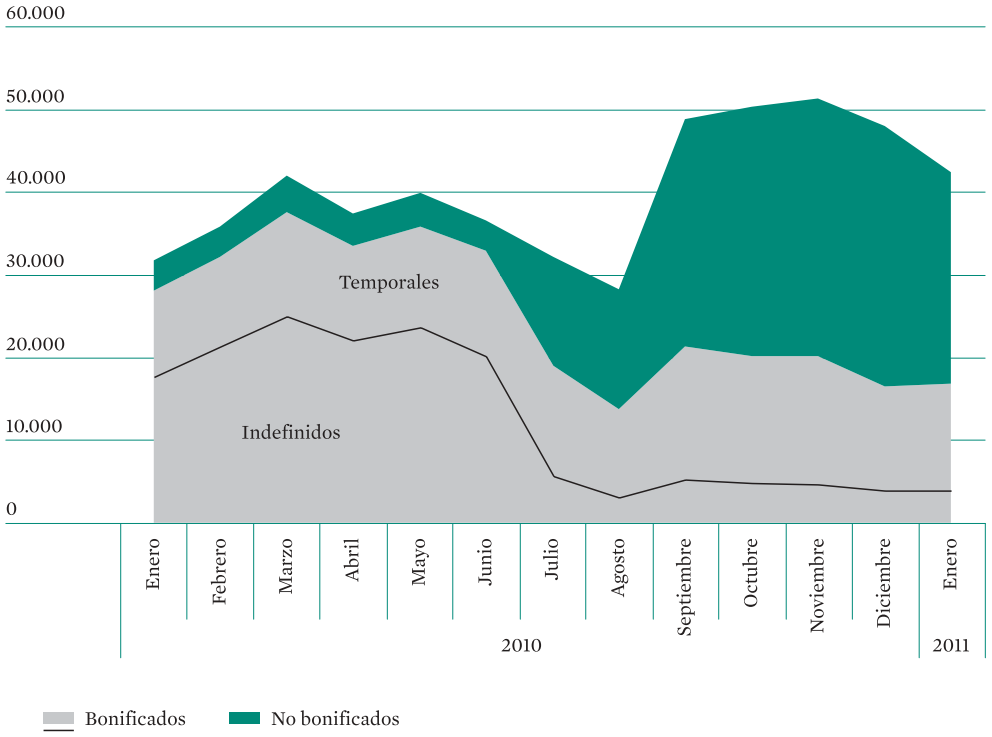
Colectivos	Descripción	Cuantía anual de las bonificaciones (en euros)	Duración	Referencia normativa
Bonificación a la contratación indefinida				
Jóvenes de 16 a 30 años con especiales problemas de empleabilidad	Desempleados inscritos durante 12 meses en los 18 meses anteriores a la contratación, sin escolaridad obligatoria o titulación profesional, contratados desde 18-06-2010 a 31-12-2011	General: 800 €/año Mujeres: 1.000 €/año	3 años	Ley 35/2010
Mayores de 45 años	Desempleados inscritos durante 12 meses en los 18 meses anteriores a la contratación, sin escolaridad obligatoria o titulación profesional, contratados desde 18-06-2010 a 31-12-2011	General: 1.200 €/año Mujeres: 1.400 €/año	3 años	
Transformación en indefinidos de contratos formativos, de relevo y sustitución por anticipación de la edad de jubilación	Conversión en indefinidos desde 18-06-2010 a 31-12-2011	General: 500 €/año Mujeres: 700 €/año	3 años	
Personas con discapacidad	Discapacidad ordinaria	General: 4.500 €/año Mujeres: 5.350 €/año Mayores de 45 años: 5.700 €/año	Toda la vigencia del contrato	Ley 43/2006
	Discapacidad severa	General: 5.100€/año Mujeres: 5.950€/año Mayores de 45 años: 6.300 €/año		
Víctimas de violencia de género	Sean o no desempleadas	1.500 €/año	4 años	Ley 43/2006
Trabajadores en situación de exclusión social	Acreditación por los servicios sociales	600 €/año	4 años	Ley 43/2006
Bonificación en supuestos excepcionales de contratación temporal				
Personas con discapacidad contratadas mediante el contrato temporal de fomento del empleo	Discapacidad ordinaria	En general: 3.500 €/año Mayores 45 años o mujeres: 4.100 €/año Mujeres mayores de 45 años: 4.700 €/año	Toda la vigencia del contrato	Ley 43/2006
	Discapacidad severa	En general: 4.100 €/año Mayores 45 años o mujeres: 4.700 €/año Mujeres mayores de 45 años: 5.300 €/año		

CUADRO II-32. BONIFICACIONES A LA CONTRATACIÓN CONTENIDAS EN EL PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO TRAS LA REFORMA LABORAL* *(Cont.)*

Colectivos	Descripción	Cuantía anual de las bonificaciones (en euros)	Duración	Referencia normativa
Bonificación en supuestos excepcionales de contratación temporal				
Víctimas de violencia de género	Sean o no desempleadas	600 €/año	Toda la vigencia del contrato	Ley 43/2006
Trabajadores en situación de exclusión social	Acreditación por los servicios sociales	500 €/año	Toda la vigencia del contrato	Ley 43/2006
Bonificaciones en contratos formativos				
Contratos de formación realizados entre el 18-06-2010 y el 31-12-2011, o anteriores prorrogados a partir de entonces	Desempleados en general	100% de cuotas empresariales y de los trabajadores a la SS y demás de recaudación conjunta	Toda la vigencia del contrato o de su prórroga	Ley 35/2010
	Personas con discapacidad	Opción entre lo general o reducción del 50% en cuotas empresariales de los contratos para la formación que celebren	Toda la vigencia del contratos de su prórroga	
Bonificaciones para el mantenimiento del empleo indefinido				
Trabajadores contratados con carácter indefinido de 60 o más años, con una antigüedad en la empresa de 5 años o más		50% de aportación empresarial por contingencias comunes, salvo incapacidad temporal, incrementándose anualmente un 10% hasta el 100%	Toda la vigencia del contrato	Ley 43/2006
Mujeres con contrato suspendido (indefinido o temporal que se transforme a indefinido) reincorporadas tras la maternidad o excedencia por cuidado de hijo		1.200 €/anual	4 años	
Bonificaciones para la contratación de personas con discapacidad por los centros especiales de empleo				
Personas con discapacidad	Contratos indefinidos o temporales y transformaciones de temporales en indefinidos	100% de las cuotas empresariales a la SS, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta	Toda la vigencia del contrato	Ley 43/2006

* Hasta la entrada en vigor de la Ley 35/2010, también estaban vigentes otras bonificaciones recogidas en la Ley 27/2009, de 30 de diciembre y aplicables durante 2010 para favorecer el mantenimiento del empleo en el tratamiento de los ERE (bonificación del 50 por 100 en cotizaciones hasta 6 meses, para trabajadores afectados por ERE de suspensión o reducción de jornada) y para la contratación indefinida de desempleados perceptores de prestaciones por desempleo (bonificación del 100% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social), así como la bonificación de 1.500 euros para la contratación indefinida de desempleados con cargas familiares regulada en el RD 1975/2008, de 28 de noviembre.
Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO II-16. EVOLUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN BONIFICADA DEL PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO EN 2010



Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, SISPE, *Estadística de contratos*.

maternidad y para personas con discapacidad. Por modalidades de contratación, del conjunto de contratos indefinidos, el mayor porcentaje se concentró en los de fomento de la contratación, que supusieron un 31,3 por 100, seguidos de las conversiones con un 27,3 por 100 (cuadro II-33).

Considerando los colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo reconocidos por el programa de fomento del empleo, en 2010 se han visto beneficiados mayoritariamente las personas con discapacidad, las mujeres, los desempleados mayores de 45 años y los jóvenes entre 16 y 30 años.

Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales

Durante 2010 continuó la elaboración del Catálogo Nacional de Cualificaciones, instrumento principal del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales (SNCP)[43], y cuyo principal objetivo es identificar cuáles son las más significativas en los distintos sectores productivos para su inclusión en

43. El Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales (SNCP), y su principal instrumento, el Catálogo Nacional de Cualificaciones, constituyen el marco de referencia común e integrador de elementos tales

CUADRO II-33. CONTRATOS ACOGIDOS A MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN EN 2010

(Datos acumulados a final de año)

	Contratos indefinidos											
	Contratos indefinidos ordinarios		Contratos indefinidos de fomento		Personas con discapacidad		Conversiones en indefinido		Contratos temporales		Total	
Total de contratos	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**
Según colectivos de fomento de contratación indefinida												
Mayores de 45 años			45.755	*30,4*							45.755	*9,5*
Personas con discapacidad			2.389	*1,6*	6.421	*78,4*					8.810	*1,8*
Jóvenes de 16-30 años			77.233	*51,3*							77.233	*16,0*
Mujeres desempleadas según la Ley 35/2010			2.541	*1,7*							2.541	*0,5*
Desempleados inscritos 6 o más meses			8.887	*5,9*							8.887	*1,8*
Desempleados inscritos 1 o más meses			8.992	*6,0*							8.992	*1,9*
Desempleados contratados temporales en los 2 últimos años			2.822	*1,9*							2.822	*0,6*
Desempleados contratados indefinidos extinguidos en los 2 últimos años			2.039	*1,4*							2.039	*0,4*
Conversión a indefinido							10.496	*8,0*			10.496	*2,2*
Conversiones contratos temporales iniciados antes de 18-06-2010							91.634	*69,5*			91.634	*19,0*
Conversiones contratos temporales iniciados después de 18-06-2010							12.657	*9,6*			12.657	*2,6*
Otros colectivos	37.409	*100,0*			1.764	*21,6*	17.019	*12,9*	153.909	*100,0*	210.101	*43,6*

CUADRO II-33. CONTRATOS ACOGIDOS A MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN EN 2010 *(Continuación)*

(Datos acumulados a final de año)

	Contratos indefinidos											
	Contratos indefinidos ordinarios		Contratos indefinidos de fomento		Personas con discapacidad		Conversiones en indefinido		Contratos temporales		Total	
Total de contratos	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**
Según colectivos objeto de bonificación												
Desempleados con cargas familiares	4.888	*13,1*	3.183	*2,1*							8.071	*1,7*
Mujeres desempleadas	20.391	*54,5*	18.790	*12,5*							39.181	*8,1*
Mujeres contratadas en los 24 meses siguientes al alumbramiento	552	*1,5*	312	*0,12*							864	*0,2*
Desempleados inscritos 6 o más meses	910	*2,4*	3.922	*2,6*							4.832	*1,0*
Desempleados mayores de 45 años	2.882	*7,7*	23.664	*15,7*					109	*0,1*	26.655	*5,5*
Mayores de 45 años desempleados de larga duración	453	*1,2*	4.393	*2,9*							4.846	*1,0*
Jóvenes de 16-30 años	3.101	*8,3*	22.985	*15,3*							26.086	*5,4*
Jóvenes de 16-30 años desempleados larga duración sin titulación	143	*0,4*	983	*0,7*							1.126	*0,2*
Sustitución por maternidad, adopción y acogimiento									71.478	*46,4*	71.478	*14,8*
Personas con discapacidad	698	*1,9*	2.075	*1,4*	8.185	*100,0*	4.772	*3,6*	44.011	*28,6*	59.741	*12,4*
Trabajadores en riesgo de exclusión social	104	*0,3*	205	*0,1*					1.133	*0,7*	1.442	*0,3*
Trabajadores en empresas de inserción	10	*0,0*	19	*0,0*					938	*0,6*	967	*0,2*
Contratos de formación									8.718	*5,7*	8.718	*1,8*
Conversión a indefinido acogido a bonificación							13.601	*10,3*			13.601	*2,8*
Conversión a indefinido según RDL 10/2010							9.298	*7,1*			9.298	*1,9*
Otros colectivos	3.277	*8,8*	2.867	*1,9*					27.522	*17,9*	33.666	*7,0*
No bonificados			67.260	*44,6*			104.135	*79,0*			171.395	*35,6*
Total	**37.409**	**100,0**	**150.658**	**100,0**	**8.185**	**100,0**	**131.806**	**100,0**	**153.909**	**100,0**	**481.967**	**100,0**

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, SISPE, *Estadística de contratos.*

CUADRO II-34. CUALIFICACIONES INCLUIDAS EN EL CATÁLOGO NACIONAL*

Familia profesional	Cualificaciones incluidas en el Catálogo	Familia profesional	Cualificaciones incluidas en el Catálogo
1. Agraria	37	14. Edificación y obra civil	9
2. Marítimo-pesquera	29	15. Vidrio y cerámica	13
3. Industrias alimentarias	27	16. Madera, mueble y corcho	18
4. Química	28	17. Textil, confección y piel	46
5. Imagen personal	14	18. Artes gráficas	26
6. Sanidad	12	19. Imagen y sonido	18
7. Seguridad y medio ambiente	15	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	25	23. Servicios socioculturales y a la comunidad	9
11. Energía y agua	14	24. Hosteleria y turismo	21
12. Transporte y mantenimiento de vehículos	21	25. Actividades físicas y deportivas	24
13. Industrias extractivas	18	26. Artes y Artesanía	10

* Si bien al cierre de esta Memoria se habían aprobado un total de 552 cualificaciones, muchas de ellas están pendientes de ser incluidas en la web del Ministerio.
Fuente: elaboración propia a partir del http://www.mepsyd.es/educa/incual/ice_CualCatalogo.html.

los programas de formación profesional del ámbito educativo y/o laboral. Al cierre de esta edición de la Memoria se habían publicado un total de 552 cualificaciones sobre un total de 667 previstas para completar la primera fase, habiéndose concentrado la mayoría de las nuevas cualificaciones aprobadas en 2010 y 2011 en los sectores agrario, marítimo-pesquero, química, electricidad y electrónica, transporte y mantenimiento de vehículos, actividades físicas y deportivas y artes y artesanía (cuadro II-34).

Quedará pendiente, no obstante, una segunda fase de revisión y actualización del catálogo, entre 2011 y 2012, que permita hacer de este instrumento del SNCP una herramienta "viva", ágil y actualizable al servicio de las demandas del sistema productivo y del mercado de trabajo.

Desde el punto de vista de las PAE es importante consolidar el Sistema Nacional de las Cualificaciones y sus instrumentos, y dotarlo de la suficiente agilidad en la detección de nuevas necesidades de cualificaciones y su traslado a la oferta formativa, especialmente de la formación para el empleo, así como aplicar los instrumentos y mecanismos para el reconocimiento de la experiencia profesional[44], y desarrollar la información y la orientación profesional[45].

como el diseño de títulos de formación profesional, los certificados de profesionalidad, el reconocimiento y la acreditación de las cualificaciones profesionales, y la orientación para el empleo y la formación.

44. Véase para un mayor detalle de los avances alcanzados en este ámbito Memoria CES 2009, capítulo II.1.3.1.

45. La reciente Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible, y la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía sostenible, por la que se modifican las Leyes Orgánicas 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la formación profesional, 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y 6/1985, de 1 de julio, del Poder judicial, contienen diversas medidas orientadas hacia algunos de esos objetivos.

Formación para el empleo

En el conjunto de las PAE, la formación para el empleo constituye un grupo de actuaciones fundamentales[46], dirigidas a facilitar la inserción o reinserción laboral de los desempleados y también a mantener y mejorar la empleabilidad de los ocupados. Para lograr este fin, es importante que las acciones formativas se adecúen a las necesidades tanto de empresas como de trabajadores.

Aunque en el presupuesto de las políticas activas, la formación para el empleo tiene asignada una dotación de recursos importante en términos absolutos, en términos relativos esta dotación es menor que la asignada en otros países, más aun cuando está contrastada la eficacia a medio y largo plazo de estas actuaciones. Aun así, 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 desde el inicio de la crisis. En este sentido, durante 2010, los recursos presupuestados para la formación incluían un ligero incremento respecto a 2009, un 3,6 por 100 más, en la línea de los últimos años, cuantía que, no obstante, resultaba claramente insuficiente para atender a un creciente volumen de demandantes, especialmente desempleados. Esta situación se hace más evidente al considerar el incremento del desempleo a causa de la crisis, y su concentración mayoritaria en personas con baja cualificación.

Formación e inserción de desempleados

Más en concreto, y por lo que se refiere a la participación en las actuaciones de formación dirigidas a desempleados, según datos provisionales del SPEE, el número de demandantes de empleo formados ascendió en el año 2010 a 240.589 personas, de los que un 49 por 100 fueron mujeres (cuadro II-35). El número de alumnos formados se redujo ligeramente respecto a 2009.

El perfil sociodemográfico del alumnado refleja la concentración mayoritaria de los participantes en el grupo entre 25 y 45 años, 62 por 100, y menor de los menores de 25 (20 por 100) y mayores de 45 (17,7 por 100). En relación con el nivel de formación, el 51 por 100 de los participantes tenían un nivel de estudios bajo o muy bajo, lo que vuelve a poner de manifiesto la importancia y contribución de la formación para el empleo en el refuerzo de la cualificación de los trabajadores[47].

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 programas públicos de empleo-formación).

47. En esta línea, se ha constatado la necesidad de actuar en el colectivo de desempleados jóvenes y con baja cualificación, colectivo al que van destinadas algunas acciones incluidas en el Plan de Choque aprobado por el Real Decreto-ley 1/2011 que se analiza posteriormente con más detalle. Véase en este mismo capítulo, apartado 1.3.4.

CUADRO II-35. FORMADOS Y COLOCADOS POR PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS, AVANCE 2010

	Formación		Inserción		
Características sociodemográficas	Alumnos formados en 2010	Alumnos formados en 2009	Alumnos contratados en 2010*	Tasa de inserción 2010	Tasa de inserción 2009
Sexo					
Hombre	122.073	122.683	77.098	62,84	61,00
Mujer	118.516	142.780	84.886	59,45	59,38
Edad					
< 25 años	48.234	52.482	31.527	60,07	61,83
25-45 años	149.851	167.702	109.779	65,46	63,84
> 45 años	42.504	45.279	20.678	45,67	41,75
Nivel de estudios					
Sin estudios	1.288	993	489	49,24	43,91
ISCED 1 y 2	121.340	135.043	79.577	58,93	57,94
ISCED-3	60.421	65.850	40.188	61,03	60,41
ISCED-4	28.770	31.130	21.002	67,47	66,34
ISCED-5	28.590	32.298	20.642	63,91	63,58
ISCED-6	165	149	86	58,11	53,19
Total	**240.589**	**265.463**	**161.984**	**61,02**	**60,05**

* Porcentaje de alumnos que finalizan con evaluación positiva en el año 2009 y contratados hasta el 31-12-2010.
Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, *Observatorio Ocupacional.*

Los indicadores de eficacia de las acciones formativas, en términos de inserción de los trabajadores, arrojan unos resultados similares al año anterior. Así, del total de alumnos que iniciaron y concluyeron la formación en 2009, el 61 por 100 encontró empleo durante el año 2010, tan solo una décima más que en 2009, lo que sigue poniendo de manifiesto la dificultad de incorporarse al mercado de trabajo en el contexto actual. Por tramos de edad, los mayores de 45 años encuentran mayores dificultades de inserción con una tasa del 45,7 por 100, seguidos de los jóvenes con el 60 por 100.

En cuanto al sector de actividad, el 73,6 por 100 de los alumnos formados correspondió al de servicios, el 21,9 por 100 al industrial, el 3,4 por 100 al de la construcción y el 1 por 100 al agrario (cuadro II-36). De los 177.180 alumnos del sector servicios, casi el 60 por 100 se formaron en las ramas de administración y gestión e informática y comunicaciones, mientras que en las ramas industriales el mayor porcentaje de alumnos formados correspondió a las ramas de electricidad y electrónica e industrias gráficas.

Atendiendo a la inserción del conjunto de sectores, todos presentaron niveles de inserción en torno a la media, si bien destaca la inserción en el sector industrial que se elevó hasta el 63,3 por 100 en 2010, cuatro puntos más que en el año anterior, en consonancia con el inicio de la recuperación del sector después de la fuerte caída en la actividad registrada en 2009. Dentro de la industria, destaca el elevado grado de inserción, superior al 70 por 100, de las actividades vinculadas a las industrias extractivas, vidrio y cerámica, fabricación mecánica e industrias químicas, si bien el número

CUADRO II-36. FORMADOS Y COLOCADOS POR FAMILIA PROFESIONAL, AVANCE 2010

	Formación		Inserción		
Sector/Familia profesional	Alumnos formados en 2010	Alumnos formados en 2009	Alumnos contratados en 2010	Tasa de inserción 2010	Tasa de inserción 2009
Servicios	**177.180**	**202.940**	**122.714**	**60,47**	**60,2**
Actividades físicas y deportivas	1.627	2.127	1.455	68,41	73,8
Administración y gestión	59.730	62.378	37.487	60,1	58,9
Comercio y *marketing*	8.195	8.699	5.475	62,94	63,6
Imagen personal	4.927	3.375	1.783	52,83	53,0
Informática y comunicaciones	44.366	50.326	27.037	53,72	50,0
Sanidad	11.869	23.291	15.179	65,17	66,2
Seguridad y medio ambiente	2.070	2.604	2.004	76,96	78,0
Servicios socio culturales y a la comunidad	15.639	21.142	13.568	64,18	65,5
Transporte y mantenimiento de vehículos	16.109	16.164	10.883	67,33	71,3
Hostelería y turismo	12.648	12.834	7.843	61,11	61,0
Industria	**52.786**	**51.245**	**32.411**	**63,25**	**59,5**
Artes y artesanía	582	900	381	42,33	40,0
Electricidad y electrónica	11.136	10.231	6.368	62,24	58,9
Energía y agua	5.419	5.198	3.575	68,78	64,3
Fabricación mecánica	9.595	9.863	7.041	71,39	67,5
Imagen y sonido	2.677	3.079	2.011	65,31	62,1
Industrias alimentarias	3.910	2.976	1.791	60,18	63,5
Industrias gráficas	10.787	11.680	6.646	56,9	54,3
Industrias químicas	765	1.121	792	70,65	74,6
Industrias textiles, confección y piel	492	538	232	43,12	38,6
Industrias de la madera, mueble y corcho	1.075	1.470	753	51,22	47,5
Industrias extractivas	341	290	230	79,31	77,4
Instalación y mantenimiento	6.007	3.781	2.499	66,09	64,2
Vidrio y cerámica	—	118	92	77,97	45,5
Construcción	**8.084**	**8.332**	**5.130**	**61,57**	**61,2**
Edificación y obra civil	8.084	8.332	5.130	61,57	61,2
Agrario	**2.371**	**2.735**	**1.614**	**59,01**	**58,3**
Agraria	2.341	2.713	1.603	59,09	58,3
Marítimo-pesquera	30	22	11	50	57,7
Otro	**168**	**211**	**115**	**54,50**	**42,0**
Formación complementaria	168	211	115	54,5	42,0
Total	**240.589**	**265.463**	**161.984**	**61,02**	**60,0**

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, *Observatorio Ocupacional.*

de participantes respecto al total solo es relevante en el caso de la fabricación mecánica, alcanzando el 20 por 100 de los formados en ramas industriales.

En los servicios, las mejores tasas de inserción se dieron en las ramas de seguridad y medio ambiente, actividades físicas y deportivas, y transporte y mantenimiento

CUADRO II-37. FORMACIÓN PARA EL EMPLEO, 2007-2010

	2007	2008	2009	2010(1)
Formación de demanda				
Participantes formados	1.562.710	1.998.458	2.421.153	2.771.069
Financiación				
Crédito asignado	464.045.175	575.188.943	676.613.925	722.594.198
Crédito dispuesto	315.814.379	390.036.809	463.600.415	516.087.732
Media de horas de formación	28,0	27,0	27,8	26,8
Empresas formadoras	137.038	201.004	293.460	380.548
Tasa de cobertura(2)	**8,4**	**12,1**	**19,1**	22,6
Participantes en formación de oferta				
Oferta estatal	598.868(3)	1.280.571(3)	675.000	770.000
Total formación				
Participantes formados	2.161.578	3.279.029	3.096.153	3.541.069
Tasa de cobertura ocupados(4)	—	—	19,0	23

(1) Avance.
(2) Porcentaje de participantes formados en la iniciativa de demanda sobre asalariados del sector privado.
(3) Incluidos participantes desempleados.
(4) 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.

de vehículos, si bien el número de participantes formados en estas ramas era muy pequeño. Las ramas de administración y gestión, que concentraban el 35 por 100 de los alumnos formados tuvieron una inserción entorno a la media, del 60 por 100.

Por su parte, con datos de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, la formación de demanda alcanzó en 2010 a un total de 2.771.069 personas, lo que unido a los 770.000 participantes en formación de oferta estatal, dio como resultado un total de 3.541.069 beneficiarios de acciones formativas (cuadro II-37). Por lo que respecta a la formación de demanda y en la línea observada en los últimos años, en 2010 se produjo un nuevo aumento de la financiación respecto al año anterior (6,8 por 100 en el crédito asignado y 11,3 por 100 en el dispuesto) así como de la tasa de cobertura (hasta el 22,6 por 100 del total de empresas), si bien, como se ha señalado anteriormente, 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.

Formación de demanda

Por lo que se refiere estrictamente a la formación de demanda, el número de participantes aumentó un 14,5 por 100 frente al año anterior, siendo el tipo de formación predominante genérica, aunque con un peso cada vez mayor de la formación específica, y diferencialmente respecto de 2009 de nivel medio o superior (cuadro II-38). Como se viene observando en los últimos años, el tipo de formación es mayoritariamente presencial, si bien tienen cada vez más peso otras opciones formativas, como la teleformación, la formación a distancia o la formación mixta. En cuanto

CUADRO II-38. PARTICIPANTES EN ACCIONES DE FORMACIÓN DE DEMANDA POR TIPO DE ACCIÓN FORMATIVA Y TAMAÑO DE LA EMPRESA, 2009-2010

	2009		2010	
	Participantes formados		Participantes formados	
Acciones formativas	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Género				
Hombre	1.377.945	49,7	1.594.875	57,6
Mujer	1.043.208	37,6	1.176.194	42,4
Tipo de acción				
Genérica	1.399.766	50,5	1.563.174	56,4
Específica	1.021.387	36,9	1.207.895	43,6
Modalidad de impartición				
Presencial	1.460.703	52,7	1.656.495	59,8
A distancia	397.079	14,3	471.057	17,0
Mixta	376.721	13,6	398.145	14,4
Teleformación	186.650	6,7	245.372	8,9
Nivel de la formación				
Básico	1.039.320	37,5	1.043.925	37,7
Medio/Superior	1.381.833	49,9	1.727.144	62,3
Por tamaño de la empresa				
1 a 5 trabajadores	190.006	6,9	277.676	10,0
6 a 9 trabajadores	79.512	2,9	106.658	3,8
10 a 49 trabajadores	391.141	14,1	472.077	17,0
50 a 249 trabajadores	448.334	16,2	510.866	18,4
250 a 999 trabajadores	345.730	12,5	392.799	14,2
> 1.000 trabajadores	966.430	34,9	1.010.993	36,5
Total	2.421.153	87,4	2.771.069	100,0

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

al perfil sociodemográfico de los 2.771.069 beneficiarios de 2010, este no se vio significativamente alterado respecto a años previos, siendo en su mayoría varones, entre dos terceras partes tienen entre 26 y 45 años y siendo hasta un 46 por 100 trabajadores cualificados. En función del tamaño de la empresa, la mayoría de los participantes (36,5 por 100) provienen de empresas de más de 1000 trabajadores, aunque su peso va disminuyendo en favor de una mayor participación de las pymes. Por su parte, cabe destacar la participación creciente del número de empresas en acciones de formación, que se ha incrementado en casi un 30 por 100 hasta situarse en 380.548 empresas en 2010, siendo casi el 94,2 por 100 empresas de menos de 50 trabajadores y hasta un 60 por 100 de menos de 5 (cuadro II-39). No obstante, este dato debe matizarse al considerar no solo las empresas que participan de inicio en las actividades formativas, sino más específicamente aquéllas que sí finalizan la formación, y que en 2010 fueron 360.894 empresas, lo que supone el 95 por 100 del total.

CUADRO II-39. EMPRESAS FORMADORAS POR TAMAÑO, SECTOR Y CRÉDITO, 2009-2010

	2009				2010			
Empresas formadoras	Número de empresas	%	Crédito asignado(1)	Crédito disponible(2)	Número de empresas	%	Crédito asignado(1)	Crédito disponible(2)
Por tamaño de la empresa								
1 a 5 trabajadores	158.382	41,6	69.203.523	59.686.974	229.473	60,3	100.562.272	87.091.003
6 a 9 trabajadores	40.167	10,6	29.289.400	20.805.742	49.548	13,0	37.079.523	27.178.067
10 a 49 trabajadores	72.693	19,1	136.488.586	88.125.663	79.634	20,9	149.391.114	99.135.499
50 a 249 trabajadores	18.371	4,8	148.519.848	92.051.556	18.145	4,8	148.519.848	95.999.071
250 a 999 trabajadores	3.025	0,8	98.437.037	62.790.150	2.919	0,8	98.437.037	64.245.655
> 1.000 trabajadores	736	0,2	194.672.854	140.140.489	829	0,2	194.675.531	142.455.461
Por sector de actividad								
Agricultura	3.391	1,2	5.251.019	3.644.190	4.501	1,2	6.017.847	4.530.285
Industria	41.961	13,3	162.451.120	103.657.340	50.511	13,3	164.408.063	109.379.578
Construcción	47.927	16,0	78.825.458	51.087.992	60.947	16,0	82.370.868	56.416.834
Comercio	67.741	23,3	109.276.880	80.606.760	88.792	23,3	121.547.365	93.647.408
Hostelería	30.981	11,9	42.419.680	26.239.574	45.116	11,9	43.069.790	32.560.995
Otros Servicios	101.459	34,3	278.389.767	198.364.558	130.649	34,3	304.994.858	219.444.460
Total(3)	293.460	100,0	676.613.925	463.600.415	380.548	100,0	722.594.198	516.087.732

(1) Cantidad que corresponde a la empresa para financiar la formación de sus trabajadores con cargo a las bonificaciones de las cuotas que aporta el concepto de Formación Profesional a la Seguridad Social.
(2) Diferencia entre crédito asignado y dispuesto.
(3) Pueden darse diferencias entre el sumatorio de los parciales y los totales como consecuencia de valores nulos o fuera de rango.
Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

Programas de empleo

Los programas de empleo abarcan un conjunto amplio de actuaciones dirigidas a mejorar la empleabilidad de los desempleados, desde los programas de formación-empleo, la contratación directa por ayuntamientos y entidades sin ánimo de lucro, el fomento del autoempleo, la inserción laboral de las personas con discapacidad o la orientación. Son actuaciones financiadas de forma principal con recursos estatales que se complementan con recursos del FSE.

A priori, no existe un reparto de los recursos más o menos eficiente entre los distintos tipos de actuaciones, ya que a escala europea cada país elige qué actuaciones priorizar. En el caso de España, con datos a 2009, los planes de empleo y formación concentraban más del 50 por 100 de los recursos totales, seguidos de la inserción de las personas con discapacidad y las ayudas a la creación de empresas.

No obstante, el mayor o menor gasto en términos absolutos debe completarse con el análisis de la eficacia y eficiencia, analizando el gasto medio por beneficiario, que oscila entre los 147 y los 10.408 euros por beneficiario según las acciones. En este caso, destaca el mayor gasto relativo en las medidas de creación directa de empleo por parte de entidades no lucrativas, que más que triplica el gasto de la misma medida en el caso de contratación por ayuntamientos. Asimismo, también resulta muy elevado el gasto por beneficiario en el caso del fomento de autoempleo.

CUADRO II-40. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTO Y BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO, 2009

	Presupuesto ejecutado 2009 (Mill. €)	% s/total	Beneficiarios 2009 (núm.)	Gasto medio por beneficiario (€)
Programa de empleo	2.298	100,0		
Planes de empleo y formación	1.185	51,6	251.497	4.713
Escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo	537		58.453	9.185
Creación directa de empleo, entidades no lucrativas	152		14.766	10.294
Creación directa de empleo, ayuntamientos	496		178.278	2.784
Ayuda a la creación de empresas	270	11,7	–	–
Fomento del empleo autónomo	110		10.559	10.408
Agentes de Empleo y Desarrollo Local	102		–	–
Otros	58		–	–
Inserción laboral de personas con discapacidad	339	14,8	80.027	4.236
En el mercado protegido (Centros Especiales de Empleo)	262	58.893	4.449	
En el mercado ordinario	77	21.134	3.643	
Itinerarios de empleo	133	5,8	642.073	207
Orientación profesional	94		635.494	147
Itinerarios integrados para el empleo	40		6.579	6.004
Plan extraordinario de orientación	130	5,7		
Modernización Servicios Públicos de Empleo	91	4,0		
Planes territoriales de empleo	126	5,5		
Planes de sectores en crisis	23	1,0		

Financiación estatal incluyendo la procedente del Fondo Social Europeo.
Fuente: Oficina Económica del Presidente del Gobierno, *Informe Económico del Presidente del Gobierno, 2010*.

En el lado contrario, se sitúan las acciones de orientación que, a pesar de haber beneficiado a más de 635.000 personas en 2009, supusieron un gasto mínimo de 147 euros, gasto que contrasta con el que exige una orientación más personalizada en forma de itinerarios integrados, 6.004 euros por beneficiario, pero cuya eficacia en principio es mayor.

De hecho, esta es una de las principales críticas que se hace a las políticas activas en España en relación a otros países y que se refiere al insuficiente volumen de recursos que se destina a la orientación laboral, situación que se agudiza con la insuficiente dotación de efectivos en los SPE para realizarla, más aun cuando parece contrastado que una buena orientación laboral que incluya atención personalizada y seguimiento adecuándose a las necesidades de los individuos puede ofrecer mejores resultados en términos de inserción que cualquier otro programa. En este sentido, se justificaba la adopción en 2008 de la medida de contratación de orientadores incorporados en las oficinas de empleo de las comunidades autónomas, que en 2009 había quedado prorrogada hasta 2011. En cualquier caso, muchos de estos aspectos han sido tenidos en cuenta, como se detalla posteriormente, en la reforma que se ha planteado de las PAE.

Valoración del conjunto de las PAE en 2010

Para valorar la pertinencia y adecuación de las medidas adoptadas en el marco de las políticas activas a las necesidades del mercado de trabajo en cada territorio sería necesario contar con una evaluación completa y rigurosa de las mismas, que permita a su vez detectar los fallos y debilidades e introducir los cambios necesarios para lograr mejores resultados. La evaluación es imprescindible para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos previstos y la eficacia de las distintas medidas, pero también la eficiencia en términos de coste-resultado de las distintas actuaciones, buscando el impacto cualitativo de dichas medidas.

A pesar de reconocer la importancia de los ejercicios de evaluación, la información disponible al respecto procede de algunas evaluaciones recientes y parciales por tipos de políticas activas o de aquéllas realizadas como respuesta a los requerimientos de la Comisión Europea, en el caso de las actuaciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo (FSE). En cualquier caso, han resultado insuficientes para valorar más allá de la utilización de los recursos asignados en determinadas acciones y los resultados a muy corto plazo sobre los beneficiarios potenciales de las mismas. De ello se deriva la necesidad de un mayor esfuerzo para desarrollar evaluaciones rigurosas de las medidas adoptadas, buscando los efectos más allá del corto plazo.

En cualquier caso, los datos de resultados de ejecución disponibles permiten realizar ciertas apreciaciones sobre las políticas activas de empleo en 2010. Así, con los datos disponibles hasta agosto de 2010 y considerando únicamente los recursos estatales, las políticas activas de empleo aplicadas durante el año beneficiaron a un total de 2.488.617 personas, el 90 por 100 de las cuales estuvieron englobadas en el fomento de la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres (cuadro II-41).

CUADRO II-41. RESULTADOS DE EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO Y FORMACIÓN, POR PROGRAMAS Y COLECTIVOS, ENERO-AGOSTO 2010

													Participantes	
		Sexo		Edad		Tiempo en desempleo (meses)			Nivel de estudios					
Resultados de políticas activas de empleo	Total	Mujeres	16 a 24	> 55	< 6	6 a 12	>12	Sin estud.	Básico	Form. prof.	Bach.	Tit. univ.	Personas con discapacidad	Personas con prestaciones
Eje 1: Fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de los trabajadores, empresarios y empresas														
Programas de empleo														
Programas para promover la iniciativa emprendedora y la actividad económica	12.000	51,5	13,7	11,0	45,9	30,0	24,0	7,6	19,7	21,1	33,6	18,0	1,0	8,3
Fomento de empleo autónomo	10.688	51,7	13,7	8,5	47,6	28,8	23,6	7,5	20,1	21,1	34,6	16,6	1,0	8,0
Iniciativas locales de empleo	713	38,1	12,2	32,3	33,4	41,4	25,2	6,5	20,3	24,7	28,3	20,2	1,3	18,9
Agentes de empleo y desarrollo local	599	62,4	15,0	30,2	31,7	37,9	30,4	9,7	11,5	16,7	22,2	39,9	0,2	0,0
Programas de formación														
Preferentemente para personas ocupadas	233.470	48,4	24,3	23,4	32,4	31,1	36,5	15,3	17,5	19,9	27,5	19,8	0,5	3,6
Formación oferta preferentemente para personas ocupadas	233.470	48,4	24,3	23,4	32,4	31,1	36,5	15,3	17,5	19,9	27,5	19,8	0,5	3,6
Total Eje 1	245.470	48,5	23,7	22,8	33,1	31,0	35,9	15,0	17,6	19,9	27,8	19,7	0,5	3,9

CUADRO II-41. RESULTADOS DE EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO Y FORMACIÓN, POR PROGRAMAS Y COLECTIVOS, ENERO-AGOSTO 2010 *(Cont.)*

	Participantes														
		Sexo	Edad		Tiempo en desempleo (meses)			Nivel de estudios						
Resultados de políticas activas de empleo	**Total**	**Mujeres**	**16 a 24**	**> 55**	**< 6**	**6 a 12**	**>12**	**Sin estud.**	**Básico**	**Form. prof.**	**Bach.**	**Tit. univ.**	**Personas con discapacidad**	**Personas con prestaciones**
Eje 2: Fomento de la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres														
Programas de empleo														
Programas que combinan formación y experiencia laboral, mediante la contratación para la realización de obras o servicios de interés colectivo	131.656	53,4	12,0	10,4	77,5	11,1	11,5	29,3	25,9	7,5	33,2	4,1	1,5	43,2
Programas experienciales con organismos	3.590	62,9	13,6	6,6	54,0	22,1	23,9	3,3	11,7	17,0	37,0	30,9	3,2	8,3
Colaboración con corporaciones locales	33.261	46,1	18,1	13,3	48,5	20,8	30,7	7,2	16,0	14,2	51,2	11,5	3,7	9,2
AEPSA (Ac. empleo y protección social agraria)	86.442	56,4	7,4	9,6	93,1	5,2	1,6	40,9	29,6	3,9	25,1	0,4	0,5	61,4
Escuelas taller y casas de oficios	3.246	34,1	88,3	0,0	52,2	28,0	19,8	7,5	29,9	9,7	52,5	0,3	2,2	4,6
Talleres de empleo	5.117	55,7	0,0	13,2	34,1	27,9	38,0	9,4	36,4	15,4	36,8	2,1	2,7	5,8
Programas para la inserción laboral en personas con discapacidad	24.028	43,9	6,6	9,1	62,7	15,0	22,2	13,5	18,0	13,8	50,2	4,5	63,6	7,3
En mercado protegido	19.884	44,9	6,5	8,7	62,6	14,5	22,9	14,8	18,4	13,4	49,5	4,0	63,3	7,8
En el mercado ordinario	4.144	38,9	7,1	11,1	63,6	17,4	19,0	7,6	16,2	15,7	53,6	6,9	65,1	4,9
Programas de itinerarios de empleo	1.837.924	48,0	16,3	5,6	59,9	18,7	21,4	18,1	21,8	12,9	38,1	9,1	2,6	68,1
Orientación profesional	890.992	49,9	17,1	5,8	65,8	15,4	18,8	24,1	23,5	13,3	29,0	10,0	2,3	66,0
Itinerarios integrados para el empleo	555.901	46,6	15,7	5,1	51,8	22,5	25,7	17,4	21,1	11,6	43,1	6,8	2,9	77,7
Plan extraordinario de medidas de orientación	391.031	45,8	15,2	6,0	57,9	20,7	21,4	5,5	18,8	13,9	51,7	10,1	2,6	59,3
Programas de formación														
Dirigidos preferentemente a personas desocupadas	249.539	47,6	20,7	3,1	48,7	24,8	26,5	10,9	20,6	22,7	30,5	15,3	2,8	50,1
Formación con compromiso de contratación	1.377	52,1	35,8	17,8	37,8	31,2	30,9	17,6	18,3	20,3	19,1	24,6	0,1	18,0
Formación de oferta preferentemente a personas sin trabajo	248.162	47,6	20,6	3,0	48,8	24,7	26,5	10,8	20,6	22,7	30,6	15,3	2,8	50,3
Total Eje 2	2.243.147	48,3	16,4	5,6	59,7	18,9	21,4	17,9	21,9	13,7	37,1	9,4	3,2	64,0
Total	**2.488.617**	**48,3**	**17,1**	**7,3**	**57,1**	**20,1**	**22,9**	**17,6**	**21,4**	**14,3**	**36,2**	**10,4**	**2,9**	**58,1**

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

Los programas para la construcción de itinerarios alcanzaron a un 73,9 por 100 de los beneficiarios, y de ellos casi el 50 por 100 solo con acciones de orientación. Esto viene a confirmar la necesidad de mejorar la calidad y eficacia de la orientación proporcionada, tal y como se ha señalado anteriormente.

Por colectivos, el grueso de las personas beneficiarias fueron varones, mayoritariamente con edades entre 25 y 55 años, si bien algunas actuaciones parecen más enfocadas a determinados grupos de edad como las escuelas taller y casas de oficios para jóvenes o la iniciativa emprendedora con apoyo local para mayores de 55 años. En general, se han dirigido mayoritariamente a personas con menos de seis meses en situación de desempleo y con nivel de estudios medio. Un total de 1.445.109 beneficiarios (58,1 por 100) fueron perceptores de prestaciones.

1.3.2. Gasto en políticas de empleo

La financiación de las políticas de empleo en 2010 obligó a disponer de un volumen importante de recursos públicos, en la línea de lo que ya había ocurrido en 2009. El deterioro del mercado de trabajo había exigido en ese año un refuerzo de la dotación presupuestaria para financiar las políticas de empleo, especialmente las políticas de protección, ante la necesidad de atender a un número creciente de perceptores de prestaciones por desempleo. Esta misma situación justificaba para 2010 mantener volúmenes de recursos para el conjunto de las políticas de empleo próximos a los del año anterior.

En cualquier caso, el gasto en el conjunto de las políticas de empleo en España, como ya venía ocurriendo en los últimos años, es uno de los más elevados de la Unión Europea. En términos comparados, con los últimos datos disponibles de Eurostat para 2008, este gasto supuso el 2,5 por 100 del PIB, solo por detrás de Bélgica, que destinó un 3,3 por 100 del PIB, y frente al 1,6 por 100 de media en la Unión Europea. Por su parte, para 2009 y 2010, los Presupuestos Generales del Estado elevaban esta participación hasta el 3,9 y 3,6 por 100, respectivamente, con un peso muy elevado de las políticas de protección de los trabajadores sobre el conjunto de las políticas de empleo (cuadro II-42).

Es, precisamente, en la diferente composición del gasto entre PAE y políticas de protección donde España presenta un mayor contraste con la Unión Europea. La proporción que se destina a las PAE, el 25,1 por 100, está muy por debajo de la destinada como media en la Unión Europea, que alcanza el 40,2 por 100, y más lejos aún de los países que gastan una cantidad de recursos para el conjunto de las políticas de empleo muy similar a España como Dinamarca y Holanda que destinan un 49,9 y 45,2 por 100, respectivamente, y que, junto con Suecia, que destina el 67,5 por 100, constituyen una referencia en la gestión y eficacia de las políticas activas. Esta situación se acentúa, además, al analizar el esfuerzo del gasto en relación a la tasa de paro, donde España se sitúa por debajo de la media de la UE-27 tanto en el gasto total como en políticas activas por punto de tasa de paro.

CUADRO II-42. GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2008

(En porcentaje del PIB)

Países	Servicios de mercado de trabajo	Políticas activas (categorías 2 a 7)	Políticas protección (categorías 8 y 7)	Gasto total	Gasto total en PAE por punto de tasa de paro	Gasto total en PAE (incluyendo servicios de mercado de trabajo) por punto de tasa de paro	Gasto total por punto de tasa de paro
Alemania	0,283	0,529	1,097	1,908	0,072	0,111	0,261
Austria	0,163	0,516	1,161	1,840	0,136	0,179	0,484
Bélgica	0,197	1,083	2,039	3,319	0,155	0,183	0,474
Bulgaria	0,053	0,262	0,156	0,472	0,047	0,056	0,084
Chipre	0,046	0,066	0,376	0,487	0,018	0,031	0,135
Dinamarca	0,235	0,979	1,216	2,429	0,297	0,368	0,736
Eslovaquia	0,109	0,150	0,431	0,690	0,016	0,027	0,073
Eslovenia	0,086	0,093	0,268	0,447	0,021	0,041	0,102
España	**0,104**	**0,528**	**1,885**	**2,517**	**0,047**	**0,056**	**0,223**
Estonia	0,033	0,035	0,206	0,274	0,006	0,012	0,050
Finlandia	0,115	0,674	1,354	2,143	0,105	0,123	0,335
Francia	0,204	0,603	1,170	1,977	0,077	0,103	0,253
Grecia	0,011	0,140	0,462	0,613	0,018	0,020	0,080
Holanda	0,328	0,714	1,265	2,306	0,230	0,336	0,744
Hungría	0,088	0,208	0,370	0,666	0,027	0,038	0,085
Irlanda	0,210	0,540	1,325	2,075	0,086	0,119	0,329
Italia	0,037	0,358	0,810	1,205	0,053	0,059	0,180
Letonia	0,054	0,078	0,347	0,479	0,010	0,018	0,064
Lituania	0,081	0,140	0,154	0,375	0,024	0,038	0,065
Luxemburgo	0,045	0,332	0,525	0,902	0,068	0,077	0,184
Malta	0,134	0,051	0,327	0,511	0,009	0,031	0,087
Polonia	0,088	0,469	0,350	0,907	0,066	0,078	0,128
Portugal	0,127	0,408	0,989	1,524	0,053	0,069	0,198
República Checa	0,121	0,104	0,197	0,422	0,024	0,051	0,096
Reino Unido	0,261	0,047	0,197	0,505	0,008	0,055	0,090
Rumanía	0,034	0,060	0,174	0,267	0,010	0,016	0,046
Suecia	0,286	0,643	0,448	1,378	0,104	0,150	0,222
UE-27	0,190	0,455	0,959	1,604	0,065	0,092	0,229

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 habitualmente se suelen englobar 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 2008*, 2010.

CUADRO II-43. GASTO EN POLÍTICAS DE EMPLEO POR TIPO DE ACCIÓN EN ESPAÑA Y LA UE, 2008

	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	1.126,7	4,1	23.765,5	11,8
2. Formación	1.616,1	5,9	22.169,5	11,1
3. Rotación y reparto de trabajo	93,1	0,3	249,5	0,1
4. Incentivos al empleo	2.048,7	7,5	13.650,2	6,8
5. Integración de discapacitados	265,8	1,0	9.132,9	4,6
6. Creación directa de empleo	711,4	2,6	7.596,0	3,8
7. Incentivos a la creación de empresas	1.017,3	3,7	4.080,5	2,0
Total medidas activas (1-7)	*6.879,0*	*25,1*	*80.644,1*	*40,2*
8. Mantenimiento de ingresos y apoyo excluidos mercado de trabajo	20.005,2	73,0	109.889,4	54,8
9. Prejubilaciones	515,2	1,9	10.027,0	5,0
Total medidas pasivas (8-9)	*20.520,4*	*74,9*	*119.916,4*	*59,8*
Total	**27.399,4**	**100,0**	**200.560,6**	**100,0**

Fuente: Eurostat, *Labour Market Policy. Expenditure and Participants Data 2008*, 2010.

El desglose del gasto público en políticas de empleo para 2008, con los últimos datos disponibles de forma comparada, muestra que el gasto en políticas de protección absorbió en España tres cuartas partes del total frente al gasto en políticas activas que supuso un 25,1 por 100, quince puntos porcentuales menos que la media de la UE-27 (cuadro II-43). Dentro de las medidas activas, el peso del gasto dedicado a los servicios del mercado de trabajo o a la formación, que en la Unión Europea absorben un volumen importante de recursos, siguen ocupando en España un lugar secundario por detrás de los incentivos al empleo.

No obstante, a pesar de que las bonificaciones a la contratación en España han concentrado un peso importante en el conjunto de las PAE, en 2008 el 30 por 100 del gasto en PAE o lo que es lo mismo el 7,5 por 100 en el conjunto de recursos destinados a las políticas de empleo, también es cierto que la importancia de esta actuación sobre el resto se va reduciendo año a año. Esto se constata al observar que el volumen de gasto en términos absolutos destinado a bonificaciones a la contratación es menor año a año, (en 2007 supuso casi 1.200 millones de euros más) mientras que todas las demás actuaciones aumentaron ligeramente su dotación.

Gasto en políticas de empleo en 2010

El presupuesto de gastos del SPEE para 2010 recogía una dotación inicial de 38.395 millones de euros, lo que suponía un 3,6 por 100 en términos de PIB (cuadro II-44). Esta dotación suponía casi 2.500 millones de euros menos que la del año anterior considerando, no obstante, que el presupuesto inicial de 2009 tuvo que ser modificado con un importante incremento a mediados de año para atender el mayor gasto en prestaciones y para

CUADRO II-44. PRESUPUESTO DE GASTO DEL SPEE

(En millones de euros y porcentaje del PIB)

	Prestaciones por desempleo		Fomento del empleo[2]		Formación profesional[2]		Escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo[2]		Otros[3]		Gestión comunidades autónomas		Total	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
2007	15.099,0	1,4	3.720,3	0,4	1.040,7	0,1	41,4	0,0	281,9	0,0	2.718,6	0,3	23.239,6	2,2
2008	18.186,7	1,7	3.596,3	0,3	1.145,6	0,1	39,9	0,0	308,3	0,0	2.839,2	0,3	26.466,4	2,4
2009	32.602,5	3,1	3.290,1	0,3	1.214,7	0,1	44,4	0,0	126,4	0,0	3.006,8	0,3	40.717,3	3,9
2010	30.649,6	2,9	3.252,0	0,3	1.258,2	0,1	47,1	0,0	95,1	0,0	3.068,7	0,3	38.370,6	3,6
2010[1]	30.465,8	2,9	2.474,6	0,2	1.078,1	0,1	38,9	0,0	95,1	0,0	3.068,7	0,3	37.221,2	3,5
Variación presupuesto 10/09	−6,0		−1,2		3,6		6,1		−24,8		2,1		−5,8	

[1] Obligaciones reconocidas según Avance de liquidación del Presupuesto del SPEE 2010.
[2] En los capítulos de fomento del empleo, formación profesional y escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo se imputa estrictamente la parte no correspondiente a gestión de las comunidades autónomas, ya que esta aparece recogida después expresamente.
[3] En "otros" se incluyen planes integrales de empleo.
Fuente: SPEE, *Liquidación del presupuesto del SPEE, 2007, 2008, 2009 y Avance 2010.*

compensar la disminución de ingresos vía cotizaciones y financiar las medidas extraordinarias adoptadas ante la situación del mercado de trabajo[48].

En 2010 la dotación inicial ya preveía estas consideraciones y la necesidad de disponer de recursos suficientes para atender las prestaciones reconocidas. En cualquier caso, la incertidumbre sobre la situación económica y, en consecuencia, sobre la evolución del mercado de trabajo hacía difícil anticipar los recursos necesarios para financiar las políticas de empleo, y especialmente el gasto en desempleo. Finalmente, el presupuesto de gastos actualizado para 2010 quedó en 38.370 millones de euros, tras una reducción de 25 millones de euros. Esta respondía a la reducción del presupuesto de formación para desempleados, que se vió parcialmente compensado con la ampliación de crédito en las partidas de prestaciones por desempleo y fomento de empleo.

En relación a años anteriores, la dotación resultante supuso un menor gasto en prestaciones por desempleo, en el programa de fomento de empleo y en los planes integrales de empleo, mientras que en el resto de partidas la dotación se incrementaba ligeramente.

Por lo que se refiere a las PAE, la distribución del gasto en España se viene repartiendo de forma similar en tres grandes grupos de actuaciones: estímulos a la contratación mediante bonificaciones, que tradicionalmente han concentrado un volumen superior de recursos, programas de formación y programas de empleo. Esta distribución ha estado muy condicionada tanto porque el gasto en bonificaciones mantiene una fuerte inercia mientras se mantenga vigente la bonificación de un contrato y porque el gasto en formación, claramente insuficiente, tiene como fuente de financiación las cuotas de formación, que están destinadas a dicho fin. No obstante, la reordenación y simplificación del programa de bonificaciones contenido en la Ley 35/2010[49] va en la línea de reducir el peso, en términos de gasto, de las bonificaciones sobre el total de las PAE, y supone un buen punto de partida para reequilibrar el peso de los distintos programas en términos de gasto y búsqueda de una mayor eficacia.

Además, la información sobre el grado de ejecución del presupuesto de 2010, refleja cómo las obligaciones reconocidas para el conjunto del programa de fomento de empleo suponen un 76 por 100 del total previsto, situación que se acentúa al considerar solo las bonificaciones a la contratación para las cuales estaba previsto un gasto de 2.850 millones de euros y para las que tan solo se ha reconocido un gasto por valor de 2.105,8 millones de euros, un 73,9 por 100 sobre el total.

Para 2011, los Presupuestos Generales del Estado han destinado a las políticas activas 7.474 millones de euros, lo que supone casi un 20 por 100 del total destinado a políticas de empleo. Aunque esta dotación en términos relativos tan solo represente

48. Véase Memoria CES 2009, capítulo II.1.3.4.

49. Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de Medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

CUADRO II-45. GASTO TOTAL EN PAE POR TIPOS DE ACTUACIONES, 2009

	Total		AGE		Comunidades autónomas		
Categorías de gasto	Mill. euros	%	Mill. euros	%	Mill. euros	%	% sobre total financiación
1. Administración y SPE	1.528,59	17,8	1.255,50	16,9	273,09	22,9	17,9
2. Formación Profesional	1.908,39	22,2	1.606,18	21,7	302,21	25,3	15,8
3. Rotación en el empleo y reparto del empleo	137,46	1,6	99,90	1,3	37,56	3,1	27,3
4. Estímulos al empleo	2.741,74	31,9	2.570,54	34,7	171,20	14,4	6,2
5. Inserción profesional de Discapacitados	304,96	3,5	268,94	3,6	36,02	3,0	11,8
6. Creación directa de empleos	984,55	11,4	692,42	9,3	292,13	24,5	29,7
7. Ayudas a la creación de empresas	999,91	11,6	919,11	12,4	80,80	6,8	8,1
Total	**8.605,60**	**100,0**	**7.412,60**	**100,0**	**1.193,00**	**100,0**	**13,9**

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

un 2 por 100 del total del gasto del Estado para este año, no cabe duda de que las PAE ocupan un lugar muy importante entre el conjunto de políticas de gasto del Estado por los efectos positivos que puede generar sobre el mercado de trabajo, más necesarios en un contexto de crisis como el actual.

En cualquier caso, el mayor número de desempleados unido a una dotación relativamente menor afecta directamente a las cuantías y posibilidades de atención de los parados. De hecho, en los años de crecimiento económico, con bajas tasas de desempleo, el gasto en políticas activas por desempleado alcanzaba los 3.700 euros, que no obstante eran 1.000 euros menos que el destinado de media en la Unión Europea; mientras que, en los dos últimos años, esta cuantía se ha reducido sensiblemente hasta dedicar en 2010 1.600 euros por desempleado. Con todo ello, se hace evidente la necesidad de aumentar los recursos destinados a las PAE.

A este respecto, cabe recordar que la financiación del gasto en políticas activas procede mayoritariamente de la aportación estatal, dos terceras partes, y de las cotizaciones por formación profesional, así como de la aportación del Fondo Social Europeo, que supone en torno al 8 por 100 del total, pero que también las comunidades autónomas e incluso las entidades locales destinan una parte importante de sus recursos propios a políticas de promoción del empleo mediante el desarrollo de programas propios en el ámbito de su territorio.

Aunque estas actuaciones en muchas ocasiones coinciden en los mismos ámbitos y colectivos que las financiadas con presupuesto estatal, en principio, el gasto propio de las comunidades autónomas debe ser complementario del gasto con fondos transferidos, dado que debería cubrir aquellas parcelas detectadas en la cercanía al territorio y no suficientemente atendidas con los recursos estatales. No obstante, en numerosas ocasiones se ha constatado también tanto la existencia de duplicidades y solapamientos en actuaciones similares y unos mismos beneficiarios, como la aparición de vacíos sin atender

CUADRO II-46. GASTO TOTAL EN DESEMPLEO, 2010

(En millones de euros)

	Presupuesto						Ejecución
Clasificación gasto	**Inicial**	**Modificación**	**Actualizado (1)**	**Obligaciones reconocidas (2)**	**% ejecución sobre presupuesto (2/1)**	**Insuficiencias presupuestarias**	**Gasto real**
Prestaciones contributivas	17.659,6	–750,0	16.909,6	16.782,7	99,2	16.782,7	
Subsidio por desempleo	4.105,5	980,0	5.085,5	5.085,5	100,0	1.683,4	6.768,9
Subsidio por desempleo - REASS	790,0	10,0	800,0	800,0	100,0	1,7	801,7
Cuotas beneficiarios prestaciones contributivas	6.965,8	–230,0	6.735,8	6.678,9	99,2	6.678,9	
Cuotas beneficiarios subsidio	626,5	27,2	653,7	653,7	100,0	35,4	689,1
Renta activa de inserción	465,0	–	465,0	465,0	100,0	171,4	636,4
Total	**30.612,4**	**37,2**	**30.649,6**	**30.465,8**	**99,4**	**1.891,9**	**32.357,7**

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, *Avance de liquidación del presupuesto de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal.*

en materia de orientación y/o formación, lo que pone de manifiesto la importancia de la comunicación y coordinación entre las distintas administraciones a fin de cubrir todos los ámbitos necesarios de atención por parte de las políticas activas. En cualquier caso, los últimos datos disponibles para 2009 reflejan que la financiación propia de las comunidades autónomas supuso cerca del 14 por 100 de los recursos destinados a las PAE, concentrándose en tres grandes bloques en cuantías similares: formación, creación directa de empleo y administración y servicios, mientras que los estímulos al empleo absorbieron tan solo un 14,4 por 100 de los recursos, en contraste con el gasto estatal.

Gasto en desempleo

La dotación presupuestaria inicial destinada en 2010 al desempleo fue de 30.612 millones de euros, casi un 80 por 100 del volumen total de recursos de las políticas de empleo. La necesidad de atender a un volumen creciente de perceptores de prestaciones por desempleo obligó a reforzar la dotación presupuestaria con una ampliación de crédito para este fin, hasta alcanzar finalmente los 30.650 millones.

Según el avance de liquidación del presupuesto de gastos del SPEE (cuadro II-46), el gasto comprometido en desempleo se situó en 30.466 millones de euros, lo que indicaba a priori un grado de ejecución del 99,4 por 100. Sin embargo, el gasto real en algunas partidas había superado el gasto presupuestario dando lugar a insuficiencias presupuestarias por valor de 1.891,9 millones de euros. En concreto, este mayor gasto real se concentró en casi un 90 por 100 en los subsidios por desempleo, como ya había ocurrido en 2009.

1.3.3. Políticas y medidas de las comunidades autónomas

Durante 2010, las comunidades autónomas continuaron reforzando las actuaciones en el ámbito de las políticas activas, tanto las financiadas con recursos estatales y cuyas competencias de gestión están transferidas[50], como aquéllas desarrolladas en el marco de sus programas propios. A este respecto, en octubre de 2010 se produjo el traspaso de las competencias de gestión de las políticas activas al País Vasco, efectiva a partir del 1 de enero de 2011.

La participación de las comunidades autónomas, pero también de las entidades locales, en los programas dirigidos a mejorar y fortalecer la orientación, la formación y la inserción laboral constituían una prioridad en un contexto de crisis, que cada vez se hacía más aguda en relación al mercado de trabajo, y en la que era necesario adecuar las medidas adoptadas a las realidades productivas y a las necesidades de los mercados de trabajo de los distintos territorios. En cualquier caso, estas medidas de empleo, como

50. 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.

ya venía siendo habitual, se han sustentado en los diferentes pactos o acuerdos de diálogo social sobre cuestiones económicas y sociales, incluidas aquéllas relacionadas con el empleo, adoptados en las comunidades autónomas, y que en los últimos tres años han incluido referencias explícitas a la crisis y medidas específicas para contrarrestar los efectos más negativos de esta sobre sus territorios[51].

Por otro lado, en los últimos años se han suscrito planes integrales de empleo entre la Administración central y algunas comunidades autónomas o territorios, cuyo objetivo principal era potenciar y mejorar estos en términos de actividad y ocupación, una vez contrastado que presentaban importantes desfases respecto al resto. En 2010, continuaban vigentes los planes de Canarias, Extremadura y Castilla-La Mancha, y se había dotado uno nuevo para Andalucía dirigido específicamente a la Bahía de Cádiz[52].

Ejecución de las políticas activas de empleo por parte de las comunidades autónomas

En 2010 los recursos estatales asignados para la gestión de las políticas activas de empleo por parte de las comunidades autónomas con competencias asumidas fueron 3.018,6 millones de euros[53], lo que supuso un 6,7 por 100 más que en 2009.

La distribución de estos recursos entre las distintas comunidades autónomas es resultado de un acuerdo de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales (cuadro II-47), en base a unos criterios de distribución que tienen en cuenta la distinta composición y evolución de los mercados de trabajo regionales[54]. Según esta distribución, Andalucía concentra casi una cuarta parte de los recursos transferidos, que dedica mayoritariamente a programas de empleo, como la mayoría de las comunidades autónomas. Tan solo Baleares y Navarra dedican en relación al resto menos de la mitad de los recursos transferidos a programas de empleo y, en cambio, sí dedican porcentajes comparativamente mayores a programas de formación, en torno al 40 por 100. Dentro de los programas de empleo, los planes de empleo absorben en casi todas las comunidades autónomas más de la mitad de los recursos, de media un 57,6 por 100, y tan solo en La Rioja se dedican el 45,9 por 100 de los recursos a este bloque, siendo esta a su vez la comunidad autónoma que más recursos en términos relativos dedica a la inserción de personas con discapacidad, el 31,4 por 100 del total destinado a programas de empleo. Por otra parte, de los recursos para formación, todas las comunidades autónomas dedican un porcentaje mayor a la formación de desempleados, en algunos casos superior al 70 por 100 del total, como ocurre en Extremadura, Asturias, Andalucía o Castilla y León.

51. Para un mayor detalle, véase capítulo II.2.1.2 de esta Memoria.
52. 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.
53. A esta cuantía hay que añadir 50,12 millones del Plan extraordinario de orientación, formación profesional e inserción laboral para hacer frente al incremento del paro registrado.
54. Orden TIN/687/2010, de 12 de marzo, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2010, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

La Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales también aprobó la asignación presupuestaria correspondiente al Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral puesto en marcha en 2008[55], y cuya prórroga se refería únicamente a la contratación de 1.500 orientadores para el refuerzo de la red de oficinas de empleo.

Los resultados de la gestión transferida a las comunidades autónomas, en términos de volumen de beneficiarios atendidos y en base a los objetivos mínimos definidos para 2010 para cada comunidad autónoma y programa, muestran que la mayoría de las regiones alcanzaron un grado de cumplimiento elevado, algunas de ellas por encima del 100 por 100 y considerando además que el avance de datos alcanza solo hasta agosto de 2010 (cuadro II-48). Otras no superaron el 70 por 100 y en el peor de los casos Cataluña que tan solo alcanzó un 30,1 por 100 de los objetivos previstos, si bien no se puede descartar que no se haya enviado toda la información requerida en el tiempo previsto.

En cualquier caso, a grandes rasgos puede afirmarse que los programas de formación y los dirigidos a construir itinerarios de empleo, bien a través de orientación o directamente itinerarios integrados de inserción han beneficiado a un mayor número de personas frente a otras actuaciones, así como la orientación proporcionada con cargo al Plan extraordinario. No obstante, y pudiendo considerar que los objetivos pudiesen estar infravalorados en este caso concreto, también sería necesario completar estos datos con información cualitativa referida a la calidad, contenido y utilidad de estas actuaciones en términos de inserción y no solo conocer el volumen total de personas atendidas. En cualquier caso, parece evidente que estos resultados indican el refuerzo de los SPE realizado en los últimos años, que debería mantenerse de forma estable e ir más allá de la mera provisionalidad de las medidas extraordinarias adoptadas en una situación de crisis económica y de empleo. Los programas para promover la iniciativa emprendedora y la actividad económica alcanzaron en todas las comunidades autónomas resultados por debajo de los objetivos previstos, excepto en Extremadura, lo que responde lógicamente al menor estímulo al inicio de una actividad empresarial en el contexto de crisis actual y ello a pesar de disponer de medidas y ayudas destinadas a tal fin.

A su vez, como se ha señalado anteriormente, las comunidades autónomas destinan parte de su presupuesto propio a políticas activas en los mismos o diferentes ámbitos que las actuaciones financiadas con recursos estatales y que, en su mayor parte, tratan de complementar el gasto estatal cuya gestión también es realizada, en virtud del proceso de transferencias, por las comunidades autónomas. Ello exige que en el caso de actuaciones en los mismos ámbitos sea necesario integrar y armonizar los recursos y objetivos en los dos ámbitos.

55. La gestión del Plan estaba encomendada a las comunidades autónomas que tuvieran transferidas las competencias en materia de políticas de empleo. De esta forma, desde su puesta en marcha en 2008, las comunidades autónomas han gestionado los recursos asignados por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales. Tras la última prórroga en 2009, solo se mantiene vigente la medida referida a la contratación de orientadores.

CUADRO II-47. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS ESTATALES DESTINADOS A GESTIÓN POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(En millones de euros)

	Empleo											
	Planes de empleo (1)		Promoción de de actividad económica y el empleo autónomo (2)		Promoción de la actividad de cooperativas y sociedades laborales. Cooperativas y sociedades laborales		Itinerarios de empleo (3)		Inserción laboral de personas con discapacidad (4)		Total empleo	
Comunidades autónomas	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Andalucía	196,07	6,5	58,08	1,9	4,65	0,2	34,01	1,1		0,0	342,42	11,3
Aragón	20,80	0,7	5,57	0,2	0,28	0,0	2,79	0,1	10,21	0,3	39,66	1,3
Asturias	28,24	0,9	7,24	0,2	0,43	0,0	4,06	0,1	13,15	0,4	53,13	1,8
Islas Baleares	14,91	0,5	4,30	0,1	0,18	0,0	2,29	0,1	4,14	0,1	25,83	0,9
Canarias	58,83	1,9	14,26	0,5	0,66	0,0	7,98	0,3	8,89	0,3	90,63	3,0
Cantabria	11,99	0,4	2,99	0,1	0,17	0,0	1,65	0,1	6,29	0,2	23,09	0,8
Castilla-La Mancha	48,34	1,6	10,85	0,4	1,05	0,0	6,10	0,2	12,48	0,4	78,83	2,6
Castilla y León	53,69	1,8	13,92	0,5	0,77	0,0	7,65	0,3	19,70	0,7	95,74	3,2
Cataluña	128,38	4,3	33,69	1,1	1,45	0,0	17,39	0,6	50,63	1,7	231,54	7,7
Com. Valenciana	88,40	2,9	22,37	0,7	1,37	0,0	11,91	0,4	28,56	0,9	152,60	5,1
Extremadura	30,52	1,0	9,23	0,3	0,44	0,0	5,33	0,2	10,09	0,3	55,61	1,8
Galicia	82,27	2,7	19,84	0,7	1,22	0,0	11,39	0,4	16,94	0,6	131,66	4,4
Madrid	108,17	3,6	30,32	1,0	1,31	0,0	15,88	0,5	34,28	1,1	189,96	6,3
Murcia	23,78	0,8	5,98	0,2	0,79	0,0	3,02	0,1	9,06	0,3	42,63	1,4
Navarra	9,87	0,3	2,26	0,1	0,00	0,0	1,42	0,0	1,22	0,0	14,77	0,5
La Rioja	4,29	0,1	1,35	0,0	0,15	0,0	0,62	0,0	2,94	0,1	9,36	0,3
Total 2010	908,57	30,1	242,25	8,0	14,91	0,5	133,50	4,4	278,20	9,2	1.577,44	52,3
Total Ppto 2011	908,57		242,25		14,91		133,50		331,88		1.631,12	

(1) Incluye colaboración con organismos y entidades sin ánimo de lucro colaboración con corporaciones locales, escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo.
(2) Agentes de empleo y desarrollo local, estudio de mercado y campañas (desarrollo local en CC.LL.), Iniciativas locales de empleo I+E, Fomento del empleo autónomo, Capitalización de la prestación por desempleo.
(3) Orientación profesional para el empleo y autoempleo. Itinerarios integrados para el empleo (Programas Experimentales).
(4) El mercado ordinario (contratación indefinida discapacitados). En mercado protegido (centros especiales de empleo, creación y mantenimiento).

Fuente: Orden TIN/687/2010, de 12 de marzo, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2010, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Formación											
Formación prioritariamente desempleados		Formación prioritariamente ocupados		Total formación		Flexibilidad		Modernización de los SPE		Total	
Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
193,28	6,4	65,90	2,2	259,18	8,6	56,72	1,9	25,54	0,8	683,86	22,7
15,33	0,5	9,91	0,3	25,24	0,8	6,04	0,2	1,67	0,1	72,61	2,4
23,00	0,8	7,56	0,3	30,56	1,0	7,09	0,2	2,84	0,1	93,62	3,1
12,04	0,4	9,02	0,3	21,05	0,7	4,96	0,2	1,29	0,0	53,13	1,8
46,50	1,5	16,80	0,6	63,30	2,1	14,04	0,5	6,18	0,2	174,16	5,8
9,26	0,3	4,49	0,1	13,76	0,5	3,22	0,1	0,98	0,0	41,04	1,4
34,48	1,1	16,32	0,5	50,80	1,7	11,25	0,4	3,60	0,1	144,48	4,8
43,46	1,4	18,41	0,6	61,87	2,0	14,33	0,5	4,73	0,2	176,68	5,9
91,57	3,0	61,40	2,0	152,97	5,1	35,88	1,2	10,21	0,3	430,59	14,3
68,78	2,3	40,41	1,3	109,19	3,6	25,20	0,8	8,10	0,3	295,09	9,8
30,68	1,0	8,50	0,3	39,18	1,3	8,51	0,3	5,23	0,2	108,53	3,6
64,37	2,1	23,64	0,8	88,01	2,9	19,78	0,7	7,90	0,3	247,35	8,2
84,08	2,8	52,62	1,7	136,70	4,5	32,12	1,1	11,87	0,4	370,65	12,3
16,55	0,5	10,99	0,4	27,54	0,9	6,37	0,2	1,80	0,1	78,34	2,6
7,53	0,2	4,99	0,2	12,52	0,4	2,98	0,1	0,87	0,0	31,13	1,0
3,41	0,1	2,57	0,1	5,98	0,2	1,42	0,0	0,59	0,0	17,35	0,6
744,33	24,7	353,53	11,7	1.097,85	36,4	249,91	8,3	93,40	3,1	3.018,61	100
332,32		744,33		1.076,65		93,40		260,17		3.061,34	

CUADRO II-48. RESULTADOS DE EJECUCIÓN DE LA GESTIÓN TRANSFERIDA DE LAS PAE: OBJETIVOS TERRITORIALIZADOS PARA 2010 Y GRADO DE CUMPLIMIENTO

(En personas beneficiarias. De enero a agosto)

Políticas activas de empleo	Eje 1. Fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de los trabajadores, empresarios y empresas				Eje 2: Fomento de la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres										
	Programas de empleo		Programas de formación						Programas de empleo		Programas de formación				
	Programas para promover la iniciativa emprendedora y la actividad económica		Programas de formación dirigidos preferentemente a personas ocupadas		Programas que combinan formación y experiencia laboral		Programas para la inserción de personas con discapacidad		Programas para construir itinerarios de empleo		Programas de formación dirigidos preferentemente a personas desocupadas		Plan Extraordinario (Orientación)		Total	
Comunidades autónomas	Objetivos	% cumplimiento	Objetivos	% cumplimiento	Objetivos	% cumplimiento	Objetivos	% cumplimiento	Objetivos	% cumplimiento	Objetivos	% cumplimiento	Objetivos	% cumplimiento	Objetivos	% cumplimiento
Andalucía	4.380	43,9	85.000		14.577	30,9	11.373	46,0	149.778	398,9	55.000	104,3	231.276	25,3	551.384	131,5
Aragón	873	11,1	17.600		2.995	40,3	1.838	38,3	12.009	726,3	7.500	113,2	26.316	58,6	69.131	163,7
Asturias	770	36,8	10.800		2.995	48,2	2.050	114,1	15.430	161,5	11.900	57,2	45.360	86,3	89.305	83,9
Baleares	350	0,0	9.346		2.000	57,6	550	68,9			11.520	33,9	15.960	18,6	39.726	67,4
Canarias	1.249	82,9	27.495	50,8	7.162	36,0	2.747	3,0	42.899	76,7	32.369	25,3	31.356	131,8	145.277	68,9
Cantabria	700	67,0	6.518	75,4	1.340	116,5	780	141,4	7.920	169,5	2.845	146,2	712	236,4	20.815	131,2
Castilla-La Mancha	3.760	51,7	22.201	61,9	19.556	50,6	900	137,7	20.113	460,9	22.331	36,8	49.560	97,9	138.421	127,3
Castilla y León	989	91,8	12.007	186,4	4.886	128,9	1.577	89,6	14.307	569,1	11.767	7,5	64.956	0,6	110.489	102,9
Cataluña	2.806	13,4	112.000	0,0	10.782	0,0	9.352	0,0	28.840	44,8	30.300	232,4	84.000	0,0	278.080	30,1
Com. Valenciana	2.924	58,4	79.800	54,1	12.002	70,7	4.763	101,3	39.606	267,9	36.871	47,7	100.800	74,8	276.766	92,9
Extremadura	1.219	104,8	10.500		4.287	14,1	1.615	49,6	22.498	243,4	8.921	58,1	43.116	73,6	92.156	102,4
Galicia	3.325	0,0	25.000	0,0	7.118	49,1	2.000	56,9	82.000	63,6	15.000	115,6	91.560	0,0	226.003	32,8
La Rioja	528	19,5	4.616		843	32,3	722	30,2	4.509	229,4	1.770	27,2	5.040	103,6	18.028	92,3
Madrid	5.035	7,6	124.656	100,9	9.570	20,0	7.650	39,2	61.831	215,6	45.869	41,4	73.920	57,9	328.531	99,3
Murcia	1.633	21,6	17.000		1.722	8,0	1.502	33,1	13.475	281,8	6.900	101,1	42.840	0,0	85.072	54,0
Navarra	198	74,2	20.500	46,4	1.450	50,9	80	265,0	8.100	244,0	4.500	155,0	12.600	3,0	47.428	79,5
SPEE*	994	100,0			940	100,0	848	100,0	71.122	100,0	7.633	100,0	27.459	100,0	108.996	100,0
AEPSA					78.573	110,0									78.573	110,0
Total	**31.733**	**37,8**	**585.039**	**39,9**	**182.798**	**72,0**	**50.347**	**47,7**	**594.437**	**243,4**	**312.996**	**79,7**	**946.831**	**41,3**	**2.704.181**	**92,0**

Fuente: Orden TIN/687/2010, de 12 de marzo, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2010, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y Servicio Público de Empleo Estatal.

Asimismo, continuaron desarrollándose las medidas específicas adoptadas en los años previos en respuesta a la crisis dirigidas, sobre todo, a paliar el rápido incremento del desempleo en los respectivos territorios e incluso con medidas más amplias dirigidas a potenciar la actividad económica regional[56]. En este contexto, cabe destacar el trabajo desempeñado por los observatorios sectoriales existentes tanto en el ámbito estatal como autonómico, que están contribuyendo de forma importante a la detección de las oportunidades y debilidades de los sectores productivos en los distintos territorios, y en consecuencia las necesidades de sus mercados de trabajo.

En relación al gasto estatal, las comunidades autónomas dirigen un mayor porcentaje de los recursos propios a formación de desempleados y a programas de orientación e inserción laboral (programas experimentales), así como a la creación directa de empleo, que además se complementa con financiación local[57] y al fomento del autoempleo. Parece, por tanto, que las comunidades autónomas sí están utilizando sus recursos en la dirección de reforzar algunas actuaciones en el ámbito de las políticas activas de empleo, especialmente en una coyuntura como la actual, de elevado volumen de personas desempleadas, que requieren formación, atención y orientación personalizada e individualizada y empleo. Además, la cercanía a la realidad del empleo en cada territorio es un elemento fundamental para poder desarrollar las actuaciones más acordes a las necesidades de los mercados de trabajo regionales. Esta circunstancia se reconoce de forma explícita en la reforma de las políticas activas de empleo aprobada al señalar que las comunidades autónomas serán las competentes para definir y diseñar las actuaciones en sus territorios.

1.3.4. Retos de las políticas activas de mercado de trabajo

En los últimos años, se venía constatando la necesidad de articular ciertas reformas en el ámbito de las PAE. De hecho, la Ley 43/2006 ya señalaba la necesidad de abordar en un breve plazo esta reforma que, sin embargo, se ha ido postergando en el tiempo ante el deterioro del mercado de trabajo como consecuencia de la crisis y la necesidad de adoptar medidas urgentes de respuesta a la misma[58]. En cualquier caso, este deterioro no se ha frenado ante la adopción de estas medidas coyunturales adoptadas a lo largo de estos tres últimos años, lo que ha llevado al Gobierno a plantear la necesidad de conjugar nuevas reformas coyunturales y urgentes para frenar la situación de

56. Véase Memoria CES 2009, capítulo II.1.3.3.

57. Las corporaciones locales, sin tener competencias reguladas en materia de empleo, destinan una cuantía importante de sus recursos a políticas activas de empleo, en 2009 cerca de 500 millones de euros, especialmente a la creación directa de empleo.

58. El Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo (AMCE), firmado por el Gobierno y los interlocutores sociales en 2006, además de incorporar diversas medidas para potenciar la eficiencia recogía también el compromiso de proceder a analizar y actualizar las PAE. En este sentido, se preveía la constitución de un grupo de trabajo tripartito en el ámbito de Servicio Público de Empleo Estatal para abordar el desarrollo de la Ley de Empleo y las políticas activas de empleo que se aplicarían en el futuro. Por otro lado, no cabe olvidar que en los últimos años se ha asistido, asimismo, a la intensificación del debate y de los análisis en este sentido en el plano académico y científico.

desempleo, especialmente acusada y preocupante en algunos colectivos concretos, con una reforma estructural de las PAE, ante la evidencia cada vez más firme y consensuada de que su diseño y articulación resultaba insuficiente para atender las necesidades del mercado de trabajo.

Con este objetivo, en febrero de 2011, el Gobierno aprobó dos importantes Reales Decretos-ley en relación con las políticas activas. Estas iniciativas formaban parte de un paquete de reformas más amplio, enmarcado en el Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (ASE), firmado por el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas el 2 de febrero de 2011, por el cual se alcanzaba un marco de reformas consensuadas, entre las cuales se incluía la reforma de las políticas activas y otras medidas de estímulo al empleo[59].

Por un lado, el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas, recogía un paquete de medidas coyunturales, de carácter extraordinario y urgente, con el fin de mejorar la situación del empleo. Respondía así al intenso deterioro del mercado de trabajo, cuyo mayor reflejo era el elevado número de desempleados (cerca de 4.700.000 personas desempleadas a finales de 2010) y una tasa de paro que superaba el 20 por 100. Con este Real Decreto-ley, convalidado posteriormente por el Congreso de los Diputados, se establecía un "plan de choque", con efectividad a corto plazo y dirigido a los colectivos específicos más afectados por la negativa situación del mercado de trabajo. Para ello, se fijaba su vigencia solo durante los próximos 12 meses e incluía medidas dirigidas específicamente a reducir el desempleo de los jóvenes menores de 30 años y de los parados de larga duración, incentivando su contratación a tiempo parcial[60], facilitando la recualificación profesional de los que hayan agotado la protección por desempleo y mejorando la empleabilidad de aquéllos con especiales dificultades de inserción derivadas de su baja cualificación (cuadro II-49). Para contrastar la efectividad del Plan, el Gobierno se ha comprometido a realizar evaluaciones de estas acciones.

De entre las medidas aprobadas en este Plan, las dos primeras, referidas a la contratación a tiempo parcial de jóvenes y parados de larga duración y el programa de recualificación para los que agoten la prestación por desempleo, obligaban a cambios en el presupuesto inicialmente previsto lo que, en un contexto de austeridad

59. Para un mayor detalle sobre el Acuerdo, véase en esta Memoria, capítulo II.2.1.2. No obstante, las organizaciones empresariales han manifestado discrepancias en relación con la plasmación normativa del acuerdo de reforma de las políticas activas, reclamando un mayor reconocimiento y atención de las necesidades empresariales, en particular una detección continua de las necesidades de las empresas para su consideración en la orientación de las políticas activas. Asimismo, consideran que el establecimiento del catálogo de servicios comunes entra en contradicción con una concepción de tratamiento individualizado hacia los desempleados y las empresas.

60. En relación al fomento del trabajo a tiempo parcial, el Gobierno se ha comprometido a revisar la regulación legal de esta modalidad contractual.

CUADRO II-49. PLAN DE CHOQUE

(RD-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas)

Medidas	Objetivos	Beneficiarios	Contenido		Requisitos	Vigencia
Programa excepcional de empleo para la transición hacia la contratación estable	Incrementar las posibilidades de contratación a tiempo parcial.	Desempleados inscritos ininterrumpidamente desde el 1-1-2011 que: a) jóvenes con edad igual o inferior a 30 años.	Reducción cuotas empresariales a la Seguridad Social para empresas que creen nuevos puestos de trabajo a tiempo parcial (con jornada entre el 50% y el 70% de la habitual) de duración no inferior a 6 meses. La contratación podrá ser con carácter indefinido o temporal.	Reducción del 100% para empresas con plantillas inferiores a 250 personas. Reducción del 75% para empresas con plantillas igual o superior a 250 personas.	Las contrataciones deben suponer un incremento neto de la plantilla de la empresa. Mantener el nivel de empleo alcanzado con la contratación durante el periodo de duración de la reducción.	12 meses desde el 13-02-2011.
		b) parados de larga duración (inscritos en la Oficina de Empleo al menos 12 meses en los 18 anteriores a la contratación).	En el caso de contrataciones temporales, se exige una duración inicial prevista igual o superior a seis meses, mediante cualquier modalidad excepto interinidad y relevo. Y en el caso de que antes de un año se transformasen en indefinidos, tendrían derecho a las bonificaciones existentes a tal efecto.			
			En el caso de que los contratos se celebren con personas que cumpliendo los requisitos sean además personas con discapacidad, tengan acreditada la condición de víctima de violencia de género o violencia doméstica o se encuentren en situación de exclusión social, se permite elegir entre esta reducción de cuotas o las bonificaciones ya reguladas para estos colectivos.			
Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo	Impulsar la recualificación profesional y restar soporte de rentas.	Desempleados inscritos en las Oficinas de empleo que hayan agotado desde el 16-02-2011 la protección por desempleo de nivel contributivo y no tengan derecho o hayan agotado culaquiera de los subsidios por desempleo establecidos en la ley, incluidas sus prórrogas.	Diagnóstico sobre empleabilidad e itinerarios individualizados y personalizados. Medidas activas de formación y recualificación profesional en nuevos puestos de trabajo en sectores emergentes y con potencial de crecimiento. Ayuda económica de acompañamiento mensual del 75% del IPREM (400€), hasta un máximo de 6 meses.		Participación en las acciones de políticas activas y de búsqueda de empleo que les propongan los SPE. Rentas inferiores al 75% del SMI.	16-02-2011 al 15-08-2011.

CUADRO II-49. PLAN DE CHOQUE *(Continuación)*

(RD-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas)

Medidas	Objetivos	Beneficiarios	Contenido	Requisitos	Vigencia
Acciones de mejora de la empleabilidad para personas con baja cualificación	Mejora de la empleabilidad de colectivos concretos con más dificultades para acceder a un empleo.	Desempleados con baja cualificación de entre los siguientes colectivos:	Realización de itinerarios individuales y personalizados de empleo por parte de los SPE que además de sus recursos humanos y técnicos podrán contar con el apoyo de entidades colaboradoras.		12 meses desde el 13-02-2011.
		Jóvenes	En el caso de los jóvenes se promoverá su acercamiento a las empresas (transición de la educación al trabajo).		
		Mayores de 45 años parados de larga duración.			
		Personas procedentes del sector de la construcción y otros afectados por la crisis.			
Acceso de desempleados a acciones formativas dirigidas a ocupados	Destinar mayores recursos y oportunidades a los desempleados en la formación de oferta.	Desempleados.	Los SPE garantizarán que, durante 2011, en los planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a ocupados, entre un 20% y un 40% de los participantes sean desempleados.		2011.

presupuestaria, ha exigido reorientar algunas partidas de gasto. Así, las reducciones de cuota a la Seguridad Social que establece el programa de empleo para la transición a la contratación estable se estima que supondrán una disminución de los ingresos inicialmente previstos de 23,5 millones de euros al mes por cada 10.000 contratos realizados, lo que se espera se compense con el menor gasto en bonificaciones para fomento de empleo y con el ahorro derivado de la reducción de prestaciones en la protección por desempleo. Respecto a la ayuda económica recogida en el programa de recualificación profesional, las estimaciones señalan unos 192.000 beneficiarios, lo que exigirá una financiación adicional de casi 400 millones de euros. La mitad de esta cuantía se obtendrá de la reordenación de los recursos asignados a los distintos Ministerios, mientras que la otra mitad exige una modificación presupuestaria en el presupuesto del SPEE.

Por otra parte, está el segundo conjunto de medidas, recogido en el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo que supone, a diferencia del anterior, una reforma en profundidad de las PAE para tratar de adaptarlas a la realidad del mercado laboral y a las características del territorio. Constituye, así, una reforma de alcance estructural, orientada al medio y largo plazo, que responde a la necesaria y demandada reforma de las PAE en la búsqueda de una mayor eficiencia del conjunto de las políticas de empleo.

La necesidad de que se pudieran aplicar rápidamente las iniciativas incluidas en este segundo paquete de reformas ha servido de justificación para la aprobación de este Real Decreto-ley, lo que no debe obviar que, a pesar de fundamentarlo en la urgencia, muchas de las disposiciones incluidas suponen una modificación en profundidad del principal marco regulador de las políticas activas de empleo, que es la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo. En este sentido, y dada la relevancia de su contenido, tras la convalidación de la norma en el Congreso de los Diputados, se aprobó también su tramitación posterior como Proyecto de Ley, dejando abierto así el proceso para la posible introducción de enmiendas en el articulado.

Según el preámbulo del Real Decreto-ley, la reforma persigue distintos objetivos concretos: aumentar la eficacia de las políticas activas en la mejora de la empleabilidad y las posibilidades de inserción de las personas desempleadas, especialmente jóvenes y parados de larga duración; responder mejor a las necesidades de las empresas para cubrir sus ofertas de empleo y contribuir a la mejora de la competitividad, así como fomentar la cultura emprendedora y el espíritu empresarial; y situar a los servicios de empleo entre los instrumentos que mejor pueden afrontar la gestión del capital humano en el marco de un nuevo modelo económico y productivo y un mercado de trabajo más eficiente y de más calidad.

Sintetizando dichos objetivos, la reforma pretende variar la función de las PAE, de servir de instrumento de amortiguación social a fomentar, haciéndola más rápida, la

vuelta al empleo y la preparación para esa vuelta de quienes están desempleados. Las PAE tienen que reorientarse para mejorar la empleabilidad de los desempleados y contribuir a la creación de empleo cuando se inicie la recuperación, todo ello, con el fin de preparar a la población para una etapa de crecimiento futuro en el que serán necesarias más competencias y cualificación para trabajar en ocupaciones y actividades, en muchos casos, distintas.

Con el enfoque adoptado en la misma, las PAE se conciben, al mismo tiempo, como un instrumento para contribuir al objetivo más general de impulsar un crecimiento económico sostenible y duradero basado en la generación de más y mejor empleo, en la perspectiva de un nuevo patrón económico basado en la innovación, el conocimiento y la sostenibilidad y en actividades de mayor valor añadido.

Para todo ello, se introducen una serie de novedades de calado (cuadro II-50), empezando por perseguir una mayor y mejor adaptación de las políticas a la realidad productiva y del empleo en el territorio. A tal fin, serán las comunidades autónomas las competentes para definir y diseñar sus programas de políticas activas atendiendo a dicha realidad.

Pero, al mismo tiempo, ello exige reforzar los instrumentos de cohesión y coordinación del sistema. Así, para preservar la coherencia del mismo se prevé la elaboración de la Estrategia Española de Empleo, en la que se definirán objetivos, directrices e indicadores, con carácter plurianual y concretada operativamente en un Plan anual de empleo. Asimismo, para reforzar la igualdad en el acceso al empleo se introduce el catálogo de servicios comunes de los SPE para los desempleados, los ocupados y las empresas. Por otro lado, la reforma gira en torno al tratamiento individualizado y personalizado de los desempleados, regulándolo como un derecho subjetivo de éstos y materializándolo en un Acuerdo personal de empleo, que genera derechos y obligaciones recíprocas del SPE y del desempleado, reforzando la corresponsabilidad.

Entre las claves con que se ha abordado la reforma estaba la necesidad de conjugar las diferentes competencias entre la Administración central y las comunidades autónomas. Ello ha exigido un doble nivel de interlocución que ha permitido contar con el respaldo de las comunidades autónomas en su orientación general a medio y largo plazo, preservando la unidad de mercado, lo que se espera que contribuya a una más rápida aplicación de las medidas.

CUADRO II-50. REFORMA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

(RD-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo)

Aspectos de carácter general	Normas generales de la política de empleo	Se incorporan dos nuevos instrumentos para la coordinación del Sistema Nacional de Empleo: 1. Estrategia Española de Empleo, de carácter plurianual, que recogerá la situación del mercado de trabajo a nivel estatal y autonómico y definirá las orientaciones, acciones y objetivos de las políticas de empleo. 2. Definición de un Plan Anual de Empleo, que contendrá los objetivos concretos de la Estrategia Española de Empleo que con carácter anual deben perseguir el Estado y las CCAA y las medidas necesarias para alcanzarlos.
		Extensión de los objetivos de la política de empleo a los servicios individualizados y el fomento de la cultura emprendedora y el espíritu empresarial. Refuerzo de la dimensión local en las políticas de empleo.
	Fortalecimiento de los SPE en el marco del SNE	Afianzamiento de los órganos de concertación territorial y de participación institucional del SNE y de sus instrumentos de coordinación. Mejora de la planificación, la gestión y la evaluación de las políticas activas de empleo por los SPE.
Principales novedades	1. Establecimiento de un Catálogo de servicios a la ciudadanía común para todos los SPE.	
	Objetivo	Garantizar el acceso en condiciones de igualdad a un servicio público y gratuito del empleo y la igualdad de oportunidades en el acceso al mismo.
	Servicios comunes	Además, los SPE de las CCAA podrán desarrollarlos y ampliarlos estableciendo su propia «carta de servicios» en función de la evolución de sus mercados de trabajo y las necesidades de sus ciudadanos y empresas.
	a personas desempleadas	diagnóstico individualizado, información y gestión de ofertas de empleo, información sobre incentivos para el fomento del empleo y autoempleo, itinerario individual y personalizado, acciones de formación profesional para el empleo, reconocimiento de competencias adquiridas por la experiencia, prestaciones y subsidios por desempleo.
	a personas ocupadas	diagnóstico individualizado, orientación sobre el empleo, autoempleo y mercado de trabajo, incentivos para el fomento o mantenimiento del empleo y autoempleo, mejora de la cualificación profesional, información y gestión de ofertas de empleo, acciones de formación profesional para el empleo y reconocimiento de competencias adquirirdas por la experiencia.
	a empresas	tratamiento de ofertas de empleo, información y asesoramiento sobre el mercado laboral, contratación y formación de trabajadores, tutorización para la creación, gestión y funcionamiento de empresas, comunicación telemática de la contratación.
	2. Puesta en marcha de un modelo de atención personalizada dirigido a las personas en situación de desempleo. Constituye un derecho para los beneficiarios y una obligación para los SPE.	
	Articulación a través de un «itinerario de atención individual y personalizado», que determinará las acciones del catálogo de servicios que el SPE puede ofrecer a cada demandante de empleo concreto, en función del perfil profesional, necesidades y expectativas de la persona, la situación del mercado de trabajo y otros criterios relacionados con la percepción de prestaciones o la inclusión en algún colectivo prioritario.	
	Exige la suscripción y firma de un Acuerdo personal de empleo, que compromete al beneficiario a participar activamente en las acciones planteadas por el SPE y a este a asignar y planificar las acciones y medidas necesarias.	
	Se determinan como colectivos prioritarios aquéllos con mayores dificultades de integración en el mercado de trabajo (jóvenes con déficit de formación, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con discapacidad o en situación de exclusión social e inmigrantes).	
	Aplicación escalonada de los itinerarios: durante 2011 a los colectivos a los que se refiere el RD-ley 1/2011 (jóvenes y parados de larga duración), en 2012 a los que señale el Plan anual de política de empleo y a partir de 2013 a todos los desempleados.	
	3. Creación de un Fondo de políticas de empleo, cuya finalidad será atender las necesidades futuras de financiación en la ejecución de las acciones y medidas de políticas activas de empleo.	

CUADRO II-50. REFORMA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO *(Continuación)*

(RD-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo)

Eje central de la reforma: transformación de las PAE y redefinición de su contenido y desarrollo	Concepto	Se evoluciona desde el concepto de programas y medidas al de acciones y medidas, identificados como servicios a la ciudadanía y las empresas.
	Principios generales	Tratamiento individualizado y especializado Respuesta a las necesidades de las empresas respecto al capital humano, el empleo y la formación Fomento del autoempleo y la iniciativa emprendedora Igualdad de oportunidades y no discriminación en el acceso al empleo Adecuación a las características del territorio
	Ámbitos y contenidos	Orientación profesional Formación y recualificación Oportunidades de empleo y fomento de la contratación Oportunidades de empleo y formación Fomento de la igualdad de oportunidades en el empleo Oportunidades para colectivos con dificultades especiales Autoempleo y creación de empresas Promoción del desarrollo y la actividad económica territorial Fomento de la movilidad Proyectos integrados
	Formación para el empleo	Adecuación en el conjunto de la redefinición de las PAE de las disposiciones vigentes referidas a la nueva configuración del subsistema de formación para el empleo.

2. Diálogo social y relaciones laborales

2.1. DIÁLOGO SOCIAL

2.1.1. Unión Europea

El diálogo social en la Unión Europea se ha centrado fundamentalmente en el desarrollo de la nueva Estrategia Europa 2020 y, en especial, en cómo lograr incrementar el empleo al tiempo que reducir el riesgo de pobreza y exclusión social. Buena parte del diálogo a tres bandas ha tenido lugar en las Cumbres Sociales Tripartitas de marzo y octubre donde la Comisión y los interlocutores sociales tuvieron ocasión de debatir, más concretamente, sobre los efectos de la consolidación presupuestaria y fiscal en el empleo y el crecimiento, así como sobre el papel de los interlocutores sociales en la nueva gobernanza.

Las organizaciones sindicales y empresariales se han mostrado partidarias de que la aplicación de la nueva estrategia se haga en colaboración con los interlocutores sociales, abogando por una participación adecuada de los mismos en la definición de los programas nacionales de reformas y en la aplicación de la Estrategia Europa 2020. También se mostraron a favor de reforzar la cooperación económica, mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y reforzar la dimensión social de las políticas comunitarias.

A pesar del apoyo a la Estrategia Europa 2020, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) se ha manifestado contraria a las medidas de ajuste y contención salarial que se han propuesto desde la Unión Europea, por lo que convocó una movilización europea el 29 de septiembre de 2010. Entrado ya 2011, y en protesta por la nueva arquitectura de gobernanza económica aprobada en el Consejo de Primavera, organizó una nueva movilización europea el 9 de abril, cuyo lema principal fue el rechazo a los planes de austeridad y la defensa de una Europa social que garantice empleos y salarios dignos para los trabajadores.

La organización empresarial europea BUSINESSEUROPE, por su parte, ha apoyado la nueva gobernanza económica entendiendo que mejorará la coordinación y el seguimiento de las políticas fiscales y económicas, y que repercutirá positivamente en la competitividad de Europa. Asimismo, se ha mostrado partidaria de que los costes salariales formen parte de las políticas macroeconómicas, al tiempo que considera necesario seguir avanzando en las reformas estructurales de los mercados laborales y de los sistemas de protección social.

Por otra parte, en el plano nacional, en diversos Estados miembros continuaron desarrollándose procesos de reformas, en algunos casos mediante el diálogo y la consulta, sobre las medidas a emprender para combatir los efectos de la crisis, si bien no con la intensidad que tuvieron en 2008 y 2009, coincidiendo con el mayor impacto de aquélla. A título de ejemplo, se alcanzaron acuerdos de carácter tripartito en Bulgaria y República Checa a comienzos de 2010, en los que se acordaron sendos paquetes de medidas anticrisis, así como el acordado en Finlandia entre los interlocutores sociales y el gobierno para garantizar el mantenimiento del empleo y favorecer el crecimiento sostenible. A comienzos de 2011 también han tenido lugar procesos de diálogo entre los interlocutores sociales en Italia, para definir las reformas necesarias a emprender para superar la crisis, o en Francia, para acordar la agenda de trabajo para los próximos meses con relación al empleo o la protección social. Aun así, no todos los procesos de reformas han tenido como base el acuerdo, como ha sido el caso de la reforma de las pensiones llevada a cabo en Francia.

Declaración conjunta sobre la Estrategia Europa 2020

En relación a la Estrategia Europa 2020, muchos de los aspectos anteriormente señalados en el ámbito del diálogo social europeo tripartito, ya habían sido apuntados por los interlocutores sociales europeos en su declaración conjunta sobre la nueva estrategia europea, en la que señalaban las cuestiones que consideraban más relevantes para su aplicación. Su declaración se dividía en dos grandes bloques. El primero hacía referencia al conjunto de políticas económicas y sociales a emprender para conseguir que la Unión Europea mejore la competitividad y la cohesión social. El segundo, por su parte, detallaba los cambios necesarios para mejorar la gobernanza de la nueva Estrategia.

RECUADRO II-5. PRINCIPALES PROPUESTAS DE LA DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

1. Prioridades políticas

Políticas macroeconómicas

Combinación de "estrategias de salida" (políticas dirigidas a lograr inversiones que favorezcan el crecimiento) y "estrategias de entrada" (políticas que garanticen la sostenibilidad de las finanzas públicas y los sistemas de protección social).

Promover el triángulo del conocimiento (educación, investigación e innovación)

Potenciar la innovación tecnológica, mediante el impulso de la formación y la investigación, y la "innovación social" en aras de aumentar la competitividad y la cohesión social.

Empleo y políticas sociales

Necesidad de aumentar los niveles de empleo y la productividad mediante la modernización de los mercados laborales. Para ello, se apuesta por las políticas de flexiseguridad.

Servicios públicos

La Estrategia Europa 2020 debería garantizar servicios públicos eficientes, accesibles y de calidad mediante la colaboración público-privada y la modernización de la Administración pública.

2. Gobernanza

Necesidad de mejorar los procedimientos de gobernanza para asegurar el desarrollo de las reformas estructurales. Para ello, se recomendaba reducir el número de las directrices integradas, focalizar las recomendaciones a los PNR en las debilidades nacionales de tipo estructural, e implicar a los interlocutores sociales en el diseño y seguimiento de los mismos.

Fuente: CES, BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME, *Joint statement on the Europe 2020 Strategy*, 4 de junio de 2010.

Primer foro social tripartito

Por otro lado, la Comisión y los interlocutores sociales europeos más representativos tuvieron ocasión de debatir sobre las políticas de flexiseguridad en el Foro Social Tripartito que tuvo lugar en marzo de 2011. Se trata de una de las acciones clave encuadradas en la iniciativa emblemática "Agenda de nuevas cualificaciones y empleo" que, como ya se vio anteriormente[61], pretende impulsar las políticas de flexiseguridad para dotar de mayor funcionalidad a los mercados de trabajo. En el foro se abordaron ámbitos relativos al empleo (reducción de la segmentación, cualificaciones adecuadas para el empleo, mejora de la calidad del empleo y de las condiciones de trabajo, y apoyo a la creación de empleo)

61. Véase apartado 1.1.2 de este capítulo.

que muy probablemente servirán para la preparación de una nueva Comunicación de la Comisión en esta materia y que está prevista para 2012.

Fin del programa de trabajo 2009-2010: balance positivo

En relación con diálogo bipartito autónomo, 2010 ha sido el segundo y último año de aplicación del Programa de trabajo conjunto para el periodo 2009-2010, el tercero de estas características, lo que ha marcado buena parte de las iniciativas de los agentes sociales. Cabe destacar, a este respecto, el Acuerdo Marco sobre Mercados Inclusivos[62], la finalización del trabajo conjunto sobre reestructuraciones[63] y la declaración conjunta sobre la Estrategia Europa 2020, comentada anteriormente.

Acuerdo marco sobre mercados laborales inclusivos

En el acuerdo sobre mercados inclusivos los interlocutores sociales tratan de potenciar la inclusión laboral de las personas más alejadas del mercado de trabajo con el fin de promover el desarrollo 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) concienciar a los empresarios y a los representantes de los trabajadores de los beneficios de los mercados laborales inclusivos; 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. Para lograr estos objetivos, el acuerdo propone un conjunto de acciones a emprender por los interlocutores sociales en el plazo de tres años (recuadro II-6). Transcurrido este tiempo, se realizará un informe final que detalle las acciones desarrolladas.

Finalización del trabajo conjunto sobre reestructuraciones

Por otro lado, y como ya se avanzó en la pasada edición de la Memoria, los interlocutores sociales publicaron el Informe conjunto sobre reestructuraciones en la Unión Europea. Este 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 a fin de extraer lecciones que ayuden a los agentes sociales nacionales a afrontar los retos de este tipo de procesos en sus respectivas economías. El mensaje principal del Informe es que los mejores resultados se obtienen cuando los interlocutores sociales se implican activamente en el proceso y establecen relaciones de confianza y respeto mutuo. Por otro lado, y a tenor de las experiencias analizadas, se propone un conjunto de recomendaciones sobre los aspectos más importantes a tener en cuenta a la hora de hacer frente a los procesos de cambio y reestructuración empresarial.

62. CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP, *Framework agreement on inclusive labour markets*, 25 de marzo de 2010.

63. CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP, *Joint Study on Restructuring in the EU*, 2010.

RECUADRO II-6. ACCIONES A EMPRENDER POR LOS INTERLOCUTORES SOCIALES PARA POTENCIAR MERCADOS LABORALES INCLUSIVOS

- Organización de campañas de sensibilización y herramientas para promover la diversidad de la fuerza de trabajo.
- Difusión de información sobre la disponibilidad de puestos de trabajo y programas de formación.
- Cooperación con el tercer sector para apoyar a quienes tienen dificultades especiales en relación con el mercado de trabajo.
- Cooperación con los sistemas de educación y formación para adaptarse mejor a las necesidades del individuo y los del mercado de trabajo.
- Aplicación de métodos específicos de contratación y promoción de condiciones de trabajo dignas.
- Introducción de planes individuales de desarrollo de las competencias de los trabajadores.
- Mejorar la transparencia y la transferibilidad, tanto para los trabajadores como las empresas, a fin de facilitar la movilidad geográfica y ocupacional.
- Promover los contratos aprendizaje y en prácticas.

Fuente: CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP, *Framework agreement on inclusive labour markets,* 25 de marzo de 2010

Asimismo, los interlocutores sociales han llevado a cabo tres estudios que está previsto que concluyan a mediados de 2011. Uno de ellos aborda el impacto en el empleo de las políticas de cambio climático en la Unión Europea, al tiempo que evalúa el papel que están teniendo al respecto los interlocutores sociales en el nivel nacional. Otro de estos estudios está dedicado a valorar el grado de aplicación de los principios sobre flexiseguridad y la implicación de los interlocutores sociales en este terreno. El tercero, por su parte, está referido a la promoción del diálogo social en la Unión Europea y en los países candidatos.

Con estas iniciativas los interlocutores sociales europeos han completado la práctica totalidad de los compromisos adquiridos en el Programa de trabajo conjunto (cuadro II-51), si bien quedó pendiente la presentación de una declaración conjunta sobre la integración laboral de los inmigrantes. Está previsto, no obstante, que sea uno de los compromisos que los dirigentes sindicales y empresariales asuman en su próximo programa de trabajo conjunto, que se espera para mediados de 2011.

Al margen del programa de trabajo conjunto, las organizaciones sociales y empresariales también aprobaron un Informe conjunto sobre la interacción entre los derechos sociales fundamentales, la libre prestación de servicios y el libre establecimiento,

CUADRO II-51. PROGRAMA DE TRABAJO CONJUNTO 2009-2010

Compromisos	Principales resultados
Recomendación conjunta sobre la estrategia post-Lisboa.	*Joint statement on the Europe 2020 Strategy* (CES, BUSINESSEUROPE; CEEP y UEAPM) 4 de junio de 2010.
Valoración conjunta de las consecuencias sociales y laborales de las políticas de cambio climático con el objetivo de proponer acciones conjuntas.	*The employment impact of climate change policies in the EU* (finalización prevista para mediados de 2011).
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.	Estudio sobre implementación de las políticas de flexiseguridad (finalización prevista para mediados de 2011).
Negociación e implementación de un acuerdo marco sobre mercados laborales inclusivos.	*Acuerdo Marco sobre Mercados Inclusivos* (CES, BUSINESSEUROPE; CEEP y UEAPM) 25 de marzo de 2010.
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 restructuraciones.	*Joint Study on Restructuring in the UE* (CES, BUSINESSEUROPE; CEEP y UEAPM), 2010.
Abordar conjuntamente la migración económica y la integración de los trabajadores migrantes en el mercado de trabajo en aras de identificar posibles acciones conjuntas.	Pendiente de desarrollar.
Seguimiento y evaluación de los acuerdos marco y acciones marco firmados por los agentes sociales europeos.	Informe de evaluación del Marco de Acciones para la igualdad entre mujeres y hombres que firmaron en 2005.
Continuar con el trabajo emprendido para fortalecer el diálogo social y los agentes sociales de la Unión Europea y de los países candidatos.	Estudio en fase de elaboración. Finalización prevista para mediados de 2011.

Fuente: elaboración propia.

a la luz del desarrollo jurisprudencial reciente (Casos Viking, Laval, Rüffert y Luxembourg). En él se detallan los aspectos sobre los que hay acuerdo pero también las posiciones particulares de cada organización sobre aquéllos otros en los que existe discrepancias[64].

Necesidad de mejoras en el diálogo social sectorial

El diálogo social europeo sectorial constituye un ámbito destacado de negociación entre las federaciones de rama y de industria de las organizaciones sociales europeas en materias clave de empleo y economía. En 2010 se han constituido dos nuevos comités sectoriales: uno en el sector de la enseñanza, formado por los representantes sindicales y empresariales del sector en el ámbito europeo (ETUCE y EFEE, respectivamente), y el otro en el sector de la Administración central. Con estos dos nuevos comités la Unión Europea cuenta ya con un total de cuarenta comités sectoriales, que representan alrededor de 145 millones de trabajadores por cuenta ajena (75 por 100 de la mano de obra europea). En

64. CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP, *Report on joint work of the European social partners on the ECJ rulings in the Wiking, Laval, Rüffert and Luxembourg cases*, 19 de marzo de 2010.

breve podría aumentar su número puesto que se está debatiendo la posibilidad de crear nuevos comités para los sectores de puertos, deporte e industria agroalimentaria.

En 2010, sin embargo, no ha habido acuerdos relevantes, si bien cabe destacar la propuesta, con carácter multisectorial, de un conjunto de directrices sobre la violencia y el acoso de terceros cuyo fin es garantizar que en cada lugar de trabajo exista una política orientada al respecto[65].

La Comisión publicó un documento de trabajo sobre el funcionamiento del diálogo social sectorial europeo en el que señala que, si bien se han producido logros importantes en las labores que desempeñan desde finales de los noventa, existe aún importante margen de mejora en lo que respecta al alcance y la calidad de los procesos de consulta y negociación en este nivel. También se llama la atención sobre la necesidad de mejorar sus resultados, de potenciar su representatividad y de fomentar el equilibrio de género en los mismos[66].

En la actualidad se está estudiando la posibilidad de crear Consejos sectoriales europeos sobre capacidades y empleos, encuadrados en las políticas europeas dirigidas a mejorar la conexión entre las cualificaciones y los nuevos empleos[67]. Se espera que estos Consejos aporten información sobre las demandas de conocimientos en los niveles sectoriales.

Consultas a los interlocutores sociales: revisión de la Directiva sobre el tiempo de trabajo

En 2010 ha tenido lugar un proceso de consulta por parte de la Comisión sobre la regulación del tiempo de trabajo que se ha dividido en dos fases. La primera tuvo lugar el 24 de marzo de 2010 con la presentación por parte de la Comisión de una Comunicación en la que se pedía a los interlocutores sociales que expusieran sus opiniones sobre la actual normativa en esta materia y que propusieran las reformas que consideraran oportunas al respecto[68]. Esta consulta surge tras el fracaso de los anteriores intentos de revisión de dicha normativa, ante las posturas divergentes existentes entre el Consejo y el Parlamento[69].

La segunda fase de la consulta tuvo lugar en diciembre, cuando la Comisión presentó una nueva Comunicación en la que se presentaban los principales resultados de la primera fase de consulta y las posibles opciones de una propuesta legislativa de modificación[70].

65. FSESP, UNI-Europa, CSEE, HOSPEEM, CMRE, EFEE, EuroCommerce, CoESS, *Directrices multisectoriales para solucionar la violencia y el acoso de terceros relacionados con el trabajo*, 16 de julio de 2010.
66. Comisión Europea, *Sobre el funcionamiento y el potencial del diálogo social sectorial europeo*, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SEC (2010) 964 final, 22 de julio de 2010.
67. Su creación ha sido propuesta por el Grupo de expertos sobre nuevas cualificaciones para nuevos empleos. La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales del Comité Económico y Social Europeo ha manifestado su apoyo a la misma.
68. Comisión Europea, *Revisión de la Directiva sobre tiempo de trabajo*, COM (2010) 106, de 24 de marzo de 2010.
69. Véase Memoria CES 2008.
70. Comisión Europea, *Revisión de la Directiva sobre tiempo de trabajo*, COM (2010) 801 final, de 21 de diciembre de 2010.

Los resultados de la primera fase de consulta ponen de manifiesto que, a pesar de que existe cierto consenso entre los interlocutores sociales sobre la necesidad de revisar la normativa vigente, existen aún divergencias importantes en relación con el grado de revisión de la misma (parcial o global), ámbito de aplicación (regulación en el ámbito de la Unión Europea o no) así como sus objetivos (aumentar la flexibilidad del tiempo de trabajo reforzar la protección jurídica de los trabajadores). Por otra parte, los interlocutores sociales defienden opiniones opuestas sobre los principales factores que deben determinar los cambios en las disposiciones sobre el tiempo de trabajo.

A tenor de posturas encontradas, no solo entre los interlocutores sociales, sino también entre los distintos Estados miembros y entre las instituciones de la Unión Europea, la Comisión ha realizado, en segunda consulta, una propuesta concreta con dos opciones de modificación de la normativa: 1) revisión limitada, consistente en proponer soluciones sobre aspectos concretos derivados de decisiones jurisprudenciales recientes (tiempo de guardia y el descanso compensatorio); y 2) revisión ampliada en la que se tengan en cuenta aspectos diversos desde un enfoque integral de los desafíos que plantea el tratamiento del tiempo de trabajo. En ninguna de ellas se prevé abordar la controvertida eliminación del *opt-out* o posibilidad de superar las 48 horas semanales, una de las principales causas del bloqueo de la anterior revisión.

La Comisión ha remitido, siguiendo las disposiciones del Tratado, la nueva propuesta a los interlocutores sociales, quienes ya se han manifestado positivamente a favor de negociar este tema, sobre la base de las prerrogativas que les concede el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Sin embargo, el enfoque de las organizaciones sindicales y empresariales son divergentes en lo referente al alcance de la revisión, dado que las primeras son partidarias de una revisión amplia, mientras que las segundas son partidarias de concentrarse en los aspectos problemáticos de las decisiones jurisprudenciales sobre tiempo a disposición y tiempos de vacaciones.

Nuevas Directivas comunitarias

Por lo que respecta al ámbito del Derecho social comunitario, cabe destacar en primer lugar, que este experimentó, durante 2010, dos novedades de calado en materia de conciliación de la vida laboral y familiar; del mismo modo, se aprobó una Directiva de relevancia en el campo de la protección frente a riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo, de la que se da cuenta en el apartado de prevención de riesgos laborales de este capítulo segundo[71]. Igualmente, en 2010, se siguieron discutiendo las propuestas de directivas que se encuentran en fase de negociación para su definitiva adopción, como son los casos, entre otros, de la llamada "Directiva antidiscriminación"[72] y de la Directiva destinada a

71. Directiva 2010/32/UE del Consejo, de 10 de mayo de 2010, que aplica el Acuerdo marco para la prevención de las lesiones causadas por instrumentos cortantes y punzantes en el sector hospitalario y sanitario celebrado por HOSPEEM y EPSU.

72. COM (2008) 426 final.

mejorar la protección de las trabajadoras embarazadas y de las que han dado a luz recientemente o que se encuentren en periodo de lactancia[73].

En materia de conciliación de la vida laboral y familiar, cabe señalar 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. Esta nueva Directiva, que deberá transponerse en el plazo de dos años desde su entrada en vigor, amplía, en particular, el derecho de los trabajadores al permiso parental de tres a cuatro meses para cada progenitor[74].

Del mismo modo, en el ámbito de las políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar, es necesario destacar la aprobación de la Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo. Cabe en este punto recordar que la propuesta de esta Directiva era una de las dos que estaban contenidas en el paquete de medidas destinadas a conciliar mejor la vida profesional, privada y familiar que la Comisión Europea presentó el 3 de octubre de 2008, con objeto de actualizar y mejorar la legislación vigente en este ámbito.

Esta Directiva, que deroga la 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, tiene por objeto establecer un marco para hacer efectivo en los Estados miembros el principio de igualdad de trato entre los hombres y las mujeres que ejercen una actividad autónoma o contribuyen al ejercicio de una actividad de ese tipo, en relación con aquellos ámbitos que no estén cubiertos por las Directivas 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación[75] y 79/7/CEE del Consejo, de 19 de septiembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social. Así, la Directiva 2010/41 se va a aplicar por un lado, a los trabajadores autónomos, y por otro, a los cónyuges de los trabajadores autónomos o, cuando y en la medida en que estén reconocidas por el Derecho nacional, las parejas de hecho de los trabajadores autónomos, que no sean empleados o socios de estos últimos, que participen de manera habitual y en las condiciones

73. COM (2008) 637 final.

74. Para un mayor detalle, véase Memoria CES 2009, capítulo II.2.1.1.

75. Esta Directiva incide en tres ámbitos: el acceso al empleo, incluida la promoción laboral, y a la formación profesional; las condiciones de trabajo, incluida la retribución y los regímenes profesionales de seguridad social.

establecidas por el Derecho nacional en las actividades del trabajador autónomo, efectuando, bien las mismas tareas, bien tareas auxiliares.

Cabe destacar, entre otros extremos, que esta Directiva amplía el ámbito del subsidio por maternidad a las trabajadoras por cuenta propia permitiéndoles acceder a un subsidio de al menos 14 semanas que en todo caso deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades de estas.

Discusiones sobre otras propuestas de Directiva

Como se ha apuntado anteriormente, en el ámbito de la normativa sociolaboral comunitaria, durante 2010 continuó la tramitación de diferentes propuestas de directivas publicadas en años anteriores por la Comisión. Asimismo, durante 2010 vieron la luz nuevas propuestas de Directiva.

En el ámbito de la conciliación entre la vida laboral y familiar cabe destacar que queda, pendiente la propuesta de Directiva destinada a mejorar la protección de las trabajadoras embarazadas y de las que han dado a luz recientemente o que se encuentren en periodo de lactancia. Así, respecto de esta, es necesario recordar que 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 esté en periodo de lactancia, para mejorar la protección y los derechos de estas. El principal objetivo de la propuesta consistía en la ampliación del permiso de maternidad de 14 a 18 semanas, de las que como mínimo las últimas 6 deberán tomarse, en todo caso, después del parto. Una vez adoptada, en primera lectura, la posición del Parlamento Europeo en torno a esta propuesta de Directiva[76], en la actualidad, esta se encuentra en discusión en el seno del Consejo. Si se logran aunar las diferentes posturas en el seno del Consejo la adopción de la Directiva podría producirse en el primer semestre de 2012.

En relación con las políticas de igualdad, la Comisión Europea presentó, 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 o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. La Directiva propuesta, que venía a completar el marco jurídico comunitario vigente en este terreno[77], prohibía la discriminación por los motivos antes mencionados en los ámbitos que siguen: protección social, incluida la seguridad social y la asistencia sanitaria; ventajas sociales; educación; y acceso a bienes y servicios, incluida la vivienda. Una vez que el Parlamento Europeo emitió el 2 de abril de 2009, en lectura única, su dictamen acerca de esta propuesta de Directiva, esta se remitió al Consejo para su discusión. Durante 2010, en el marco de las presidencias

76. El 20 de octubre de 2010, el Parlamento Europeo aprobó su dictamen, en el que pedía que la duración del permiso de maternidad pasase a ser de 20 semanas retribuidas.

77. En particular, las Directivas 2000/43/CE, 2000/78/CE, 2006/54 y 2004/113/CE del Consejo.

española[78] y belga[79], se realizaron progresos en esta en el seno del Consejo. Aun así, en la actualidad la propuesta continúa debatiéndose en este, ya que las negociaciones están resultando de gran complejidad debido, entre otros extremos, a las numerosas reservas que se están manteniendo sobre aquélla.

En el ámbito de las políticas migratorias, la Comisión Europea adoptó, el 23 de octubre de 2007, una propuesta de Directiva por la que se establece un procedimiento de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro[80]. La propuesta pretendía simplificar los procedimientos burocráticos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de trabajo, contribuyendo a una mejor gestión de los flujos migratorios. Para ello, esta, entre otros extremos, establecía un procedimiento único de solicitud y un sistema de ventanilla única. Tras el rechazo, a finales de 2010, del Parlamento Europeo a dicha propuesta de Directiva[81], y puesto que la Comisión Europea decidió no retirarla, actualmente esta se encuentra de nuevo en la Comisión de Libertades Civiles del Parlamento Europeo para su discusión.

Asimismo, en materia de inmigración, la Comisión Europea, tras realizar las consultas oportunas, presentó el 13 de julio de 2010 dos nuevas propuestas de Directiva en este ámbito, la relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de un traslado dentro de una misma empresa[82] y la relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional[83]. La Comisión Europea había anunciado en 2009 que al año siguiente iba a presentar estas dos propuestas de Directiva junto con otra, relativa a los trabajadores en prácticas remunerados que todavía no ha visto la luz, aunque se prevé que lo haga durante el primer semestre de 2011.

78. Durante la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea (primer semestre de 2010) se realizaron avances para aclarar el ámbito de aplicación de la propuesta de Directiva y las disposiciones de la misma relativas a la discapacidad.

79. Durante la Presidencia belga del Consejo de la Unión Europea (segundo semestre de 2010) se realizaron progresos para aclarar las disposiciones de la propuesta de Directiva relativas a los servicios financieros y a la vivienda.

80. COM (2007) 638 final.

81. Tras aprobar una serie de enmiendas a dicha propuesta de Directiva de la Comisión, el Parlamento Europeo, en su dictamen (primera lectura) de 14 de diciembre de 2010, rechazó el texto modificado. Los principales puntos de desencuentro entre los diferentes grupos políticos del Parlamento fueron: el ámbito de aplicación de la propuesta, la equiparación de los derechos de los inmigrantes con los de los trabajadores de la Unión Europea en materia de condiciones laborales mínimas (salarios), reconocimiento de títulos y cualificaciones profesionales y seguridad social, entre otros extremos, y la posibilidad de que los Estados miembros pudieran expedir o exigir documentos adicionales al permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro.

82. COM (2010) 378 final.

83. COM (2010) 379 final.

En cuanto a la primera propuesta de Directiva, cabe señalar que su principal objetivo era el de adoptar un conjunto común de normas relativas a un nuevo procedimiento de entrada rápida para un grupo específico de trabajadores altamente cualificados o especializados de países no pertenecientes a la Unión Europea. Por su parte, en relación con la segunda propuesta de Directiva, su principal finalidad era establecer un procedimiento abreviado para la admisión de trabajadores temporeros de terceros países, sobre la base de una definición común y de criterios comunes, en especial la existencia de un contrato de trabajo o una oferta firme de trabajo. Ambas propuestas de Directiva se encuentran actualmente en discusión en el seno del Consejo.

Por otro lado, en 2010, la Comisión Europea inició los trabajos de revisión de la Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 de julio de 2003, por la que se completa el Estatuto de la sociedad cooperativa europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores, con el fin de proponer, en su caso, una Directiva que viniera a modificar esta. Asimismo, en este terreno, la Comisión Europea anunció el 7 de enero de 2011 una consulta pública sobre la revisión de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, con el objetivo principal de buscar y, en su caso, encontrar diferentes medidas que procurasen una mejora en el reconocimiento de las cualificaciones profesionales entre los Estados miembros.

Por último, en el ámbito de la protección frente a los riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo, la Comisión Europea anunció, en 2010, que en el corto plazo presentaría una propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2004/40/CE sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (campos electromagnéticos), si bien, hasta ahora, dicha propuesta no se ha hecho pública.

2.1.2. España

El diálogo social continuó desarrollándose en un contexto complejo y, al igual que sucediera en 2009, más difícil que el que marcó la firma de la Declaración de 2008[84], con la que se apuntaba el propósito de impulsar el diálogo social en el actual periodo. En 2010, si bien continuaron deteriorándose la actividad económica y la ocupación y continuó aumentando el desempleo, sumando nuevos datos negativos a los producidos por la intensidad de la crisis en el año anterior, el diálogo social estuvo condicionado además y diferencialmente, en especial, en la segunda mitad del año, por el contexto de tensiones financieras internacionales registradas dentro de la última fase de crisis de la deuda y por la subsiguiente intensificación de las políticas de ajuste emprendidas por el Gobierno.

84. "Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social", firmada por el Gobierno, las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, el 29 de julio de 2008.

A lo largo de 2010, asimismo, la recuperación más rápida de algunos países, entre ellos algunas de las principales economías europeas, ha puesto de manifiesto el diferente impacto de la crisis mundial en términos temporales, económicos y de empleo, y con ello la necesidad de adoptar políticas y soluciones que nos permitan acortar la duración de aquélla, así como, a medio plazo, transformar el modelo de crecimiento económico sobre parámetros de mayor sostenibilidad, objetivos para los que, de nuevo, el diálogo social se ha situado como cauce e instrumento primordial.

Recuperación del diálogo social: firma del Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2010, 2011 y 2012

La firma, en el mes de febrero, del Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2010, 2011 y 2012 (AENC), entre las organizaciones CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, supuso la recuperación del diálogo social bipartito, entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, a la vez que apuntaló la recuperación del diálogo tripartito del Gobierno con aquéllas, que había quedado prácticamente interrumpido desde que, en julio de 2009, se diese por concluida sin acuerdo la negociación en la mesa sobre reformas en materia de mercado de trabajo y de empleo que se había desarrollado intensa y continuadamente en los anteriores meses.

El AENC se firmó, así, en una situación excepcional de crisis y, mediante el mismo, las organizaciones firmantes han tratado de 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 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. 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.

Los interlocutores sociales en España han adoptado, así, un instrumento con importantes recomendaciones en el ámbito salarial, del empleo y otras materias, del que no ha habido ejemplos equivalentes en los principales países del entorno de la Unión Europea, con el propósito de adaptar las respuestas, desde el consenso de sindicatos y empresarios, a una situación de crisis que se ha mostrado comparativamente más persistente e intensa.

El AENC aporta un marco de recomendaciones comunes para la negociación de los convenios colectivos, que se expone más adelante, en el apartado relativo a la

negociación colectiva. Es conveniente recordar, además, que en el Acuerdo 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 una serie de materias, entre ellas la reforma de la negociación colectiva, reservándose en todo caso esta para dicho ámbito bipartito de negociación y reconociendo la facultad del Gobierno de abrir una negociación tripartita sobre las restantes materias enumeradas u otras.

Con la constitución en el mes de marzo de la Comisión de Seguimiento del AENC y la aprobación de su Reglamento de funcionamiento, en los meses siguientes se llevaron a cabo diversas reuniones entre los representantes empresariales y sindicales a fin de efectuar un análisis y seguimiento de la negociación colectiva del año en curso. En algunas de dichas reuniones se intentó abordar la cuestión de una reforma pactada de la negociación colectiva. Por otra parte, cumpliendo lo acordado por la Comisión de Seguimiento del AENC, las partes constituyeron grupos de trabajo en tres materias: igualdad, identificación de los convenios colectivos que se encontraban pendientes de negociar y formación.

Asimismo, en el ámbito del diálogo social bipartito, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, suscribieron, el 27 de diciembre, el Acuerdo de Prórroga del IV Acuerdo Nacional de Formación, ante la inminente finalización de su vigencia, y hasta tanto no se formalice el quinto Acuerdo, que actualmente se encuentra en proceso de negociación.

Dentro de un clima de recuperación del diálogo social, se inició un nuevo proceso negociador, de alcance tripartito, en relación con el empleo y la situación del mercado de trabajo, en un contexto de urgencia provocada por el progresivo e intenso empeoramiento de los efectos de la crisis en términos de destrucción de empleo y aumento del desempleo. En enero de 2010, la Comisión de seguimiento y evaluación del diálogo social había llevado 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 pudiesen contribuir a la recuperación de la economía y del empleo.

Prolongadas e intensas negociaciones sobre la reforma del mercado de trabajo, que finalizaron sin acuerdo

En relación con ello, el 5 de febrero de 2010, el Gobierno presentó 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 mismo, tras un diagnóstico en el que se enunciaban las principales debilidades del mercado de trabajo y una serie de objetivos, se proponían posibles actuaciones en diversos ámbitos: dualidad y temporalidad del mercado laboral, con atención a la contratación de duración determinada, indefinida y a tiempo parcial; empleo de los jóvenes; Servicios Públicos de Empleo e intermediación laboral; revisión de la

política de bonificaciones a la contratación; igualdad y no discriminación en el trabajo entre hombres y mujeres; control de los procesos de incapacidad temporal; y uso de la reducción de jornada como instrumento de ajuste temporal del empleo. Las materias de negociación colectiva y de flexibilidad interna de las empresas, si bien se enunciaban entre las líneas de actuación propuestas, se remitían al diálogo social de ámbito bipartito entre las organizaciones empresariales y sindicales.

La mesa de diálogo tripartito celebró varias reuniones sobre los temas planteados por las tres partes implicadas en la negociación. En el mes de abril, se presentó por parte del Gobierno a los interlocutores sociales un nuevo documento de trabajo: "Diálogo social sobre actuaciones en el mercado de trabajo" (12 de abril de 2010). En el mismo se pretendía realizar una aproximación a lo que desde el Gobierno se entendía que 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 proceso de negociación entró en una dinámica de creciente intensidad a lo largo de los meses de abril y mayo, acelerándose los esfuerzos por alcanzar un acuerdo en esta materia que respondiera a los planteamientos y las aspiraciones de las organizaciones sindicales y empresariales en relación con la mejora del mercado de trabajo y la recuperación del empleo.

Por su parte, la intensidad del proceso de negociación reflejaba la postura del Gobierno de impulsar reformas, también la del mercado de trabajo, en un clima de intensificación de las turbulencias en los mercados financieros internacionales provocadas por los ataques sobre la deuda de varios países de la zona euro, entre ellos España. En este contexto, además, se aprobaron diversas medidas de ajuste orientadas a cumplir los compromisos del Programa de Estabilidad y del Plan de Austeridad 2010-2013, con el objetivo de reducir sustancialmente el déficit público hasta 2013[85].

Finalmente, a pesar de las múltiples e intensas reuniones entre las partes negociadoras, y tras un último intento que se desarrolló entre los días 9 y 10 de junio, el Gobierno dio por concluido sin acuerdo el proceso de negociación. La imposibilidad de alcanzar un acuerdo en esta nueva negociación de una reforma del mercado de trabajo estuvo basada en diferencias de enfoque sobre la mayoría de las cuestiones abordadas.

El 11 de junio el Gobierno les presentó, por separado, a las organizaciones de trabajadores y de empresarios, con fines ya no de negociación sino de mera consulta, un documento articulado que contenía la reforma laboral que tenía previsto aprobar la semana siguiente en Consejo de Ministros mediante Real Decreto-ley. Al mismo

85. Entre ellas, la aprobación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, que provocó la convocatoria de una huelga por las centrales sindicales más representativas de la Función pública.

tiempo, inició contactos con los grupos parlamentarios para explorar el apoyo a las medidas proyectadas.

Después de varios meses de intensas negociaciones y una vez que el Gobierno diese por finalizado, el 10 de junio, el proceso de diálogo social sin que se alcanzase un acuerdo, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, que entró en vigor el 18 de junio (salvo las disposiciones relativas a las agencias de colocación, cuya aplicación se difería a la entrada en vigor de las normas de desarrollo del Real Decreto-ley en esa materia)[86]. Mediante dicha norma, que modificó en mayor o menor medida diversas leyes, entre ellas el Estatuto de los Trabajadores, la Ley de Empleo, la Ley General de Seguridad Social, la Ley de Empresas de trabajo temporal, la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social y la Ley de Procedimiento laboral, se llevó a cabo una reforma de la legislación reguladora de las relaciones de trabajo y del mercado laboral, en un contexto de grave crisis y de fuerte aumento del desempleo, que no contó con el consenso de los interlocutores sociales. Las centrales sindicales CCOO y UGT anunciaron la convocatoria de una huelga general que tendría lugar el 29 de septiembre de 2010.

Aprobada por Real Decreto-ley la reforma laboral

La reforma ha afectado, entre otros aspectos, a la contratación laboral, temporal e indefinida, a los contratos formativos, a la extinción del contrato de trabajo por causas objetivas, al pago de cantidades por indemnización a cargo del Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), a la movilidad geográfica, a la modificación de las condiciones de trabajo de carácter sustancial, a la inaplicación del régimen salarial establecido en los convenios colectivos de ámbito superior a la empresa (descuelgue salarial), a la suspensión del contrato y a la reducción de jornada como alternativas a los despidos, a la intermediación en el mercado laboral y a la actuación de las empresas de trabajo temporal, así como al sistema de las bonificaciones a la contratación indefinida. El Real Decreto-ley contenía, asimismo, una serie de medidas para fomentar el empleo de los jóvenes, colectivo que ha acusado especialmente el incremento del paro en la actual crisis.

La posterior tramitación parlamentaria como Proyecto de Ley[87] desembocó en la aprobación de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, que entró en vigor, así, aproximadamente tres meses después de que lo hiciera la legislación de urgencia de la que traía origen. En el proceso de tramitación parlamentaria de la reforma laboral

86. El Real Decreto-ley del 16 de junio contenía varias novedades y diferencias con respecto al documento presentado a los interlocutores sociales el 11 de junio.

87. El Real Decreto-ley 10/2010 fue convalidado por el Congreso de los Diputados el 22 de junio, con el voto favorable del partido del Gobierno y la abstención o voto en contra de los principales grupos de la oposición, y ese mismo día se aprobó su tramitación como Proyecto de Ley. Dicha tramitación se llevó a cabo mediante el procedimiento urgente previsto por el Reglamento de la Cámara, que, entre otras cosas, supone la reducción a la mitad de los plazos para la presentación de enmiendas y la aprobación por la Comisión correspondiente del Congreso con competencia legislativa plena.

se incorporaron varias novedades de diverso alcance, modificándose algunos de los principales cambios operados en la legislación laboral por el Real Decreto-ley 10/2010, al tiempo que se introdujeron otras medidas de nuevo cuño[88].

El periodo inmediatamente posterior a la aprobación de la reforma laboral se caracterizó por la ausencia de diálogo tripartito entre el Gobierno, las organizaciones empresariales y las centrales sindicales. A la realización de la huelga general, el 29 de septiembre, siguieron anuncios de nuevas movilizaciones por parte de las organizaciones sindicales con el objetivo de retirada de la reforma laboral.

En ese contexto, se produjo el anuncio por el Gobierno de nuevas reformas, y fundamentalmente, la reforma del sistema de pensiones, de la que ya se había anticipado a comienzos de año la voluntad de aquél de impulsar una ampliación de la edad legal de jubilación hasta los 67 años, aspecto que contó con el rechazo y la oposición de las organizaciones sindicales como medida obligatoria y generalizada para el conjunto de los trabajadores.

La reforma del sistema de pensiones se comenzó a impulsar en las negociaciones políticas que se llevaron a cabo en el seno del Pacto de Toledo en los meses finales de 2010, finalizando el 25 de enero de 2011 con la aprobación del informe de recomendaciones por el Congreso de los Diputados.

En el plano institucional, en el mes de octubre se produjo una remodelación del Gobierno que, entre otros cambios, supuso la entrada de un nuevo titular en el Departamento de Trabajo, reestructuración orientada por un no oculto propósito de recomponer la dinámica de diálogo con los interlocutores sociales, para lo que se apuntaban una serie de ámbitos de posibles conversaciones en torno a las políticas activas de empleo, el impulso al diálogo de las organizaciones empresariales y sindicales para una reforma consensuada de la negociación colectiva, las normas de desarrollo de la reforma laboral y la reforma del sistema de pensiones. Con todo, persistía un panorama de rechazo sindical a los planteamientos del Gobierno, en propuestas como la reforma de pensiones y del sistema de negociación colectiva, motivando nuevas movilizaciones, incluida la posibilidad de una nueva huelga general fundamentalmente contra la ampliación de la edad legal de jubilación, además del impulso por aquéllas de una iniciativa legislativa popular en relación con la reforma laboral.

Un nuevo proceso negociador: la firma del Acuerdo Social y Económico (ASE)

Aunque desde el mes de noviembre se había mantenido alguna reunión de ámbito bipartito entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas para desbloquear un posible proceso de diálogo en relación con la negociación colectiva, no sería hasta avanzado el mes de diciembre cuando comenzase a dibujarse un cierto clima de acercamiento de carácter exploratorio sobre la viabilidad

88. El contenido de la reforma laboral, plasmada de manera definitiva en la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, se expone con más detalle en el apartado 2.2 de este capítulo.

de alcanzar posibles acuerdos, de alcance tripartito, en torno a algunas de las materias enumeradas, y, fundamentalmente, en relación con el sistema de pensiones, el desarrollo de la reforma laboral, las políticas activas y la negociación colectiva, materia esta última reservada en todo caso al ámbito bipartito de negociación. En relación con el desarrollo de la reforma laboral, las centrales sindicales mantenían un objetivo de revertir lo que consideraban, a su juicio, aspectos más lesivos de la misma mediante la negociación de determinadas cuestiones de su desarrollo.

Con la oferta lanzada desde el lado sindical de ampliar el abanico de materias de un posible pacto, incorporando a las anteriores y a las políticas de empleo, las de índole industrial, energética y de innovación, comenzó a perfilarse un proceso de negociación que se intensificó y se concentró a lo largo del mes de enero de 2011 y que desembocó finalmente en la firma, el 2 de febrero de 2011, del Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (en adelante, ASE).

El ASE se ha firmado en una coyuntura de extraordinaria dificultad derivada de la situación económica y del intenso deterioro del empleo en España. Ha sido precisamente este contexto especialmente grave, al que alude el preámbulo del Acuerdo, el que hacía más necesario y urgente recuperar el consenso para llevar a cabo una serie de reformas en ámbitos clave, entre otros, la reforma del sistema de pensiones para contribuir a asegurar su viabilidad, verdadero eje central del Acuerdo, y la reforma de las Políticas Activas de Empleo, un objetivo largo tiempo pendiente.

Más concretamente, y respondiendo a la complejidad de la situación socioeconómica y a la multiplicidad de objetivos y de retos, el ASE se ha planteado como un Acuerdo global que se compone, a su vez, de distintos tipos de acuerdo en diferentes ámbitos[89]:

1. Un Acuerdo tripartito referido a tres materias específicas: primera, la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones; segunda, la reforma de las Políticas Activas de Empleo y medidas de choque contra la coyuntura de elevado desempleo, junto con otras medidas de naturaleza laboral (diversos aspectos de la Ley 35/2010 pendientes de desarrollo, como el nuevo reglamento de los ERE y el fondo de capitalización); y, en tercer lugar, compromisos de principios y de impulso de actuaciones en los ámbitos de las políticas industrial, energética y de innovación.
2. Un compromiso bipartito, entre el Gobierno y las organizaciones sindicales, que aborda diversas cuestiones relativas a la Función Pública.
3. Un Acuerdo, asimismo bipartito, entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, de criterios básicos para la reforma de la negociación colectiva.

89. La exposición más en detalle de las distintas materias abarcadas por el ASE se lleva a cabo en los apartados correspondientes, dado el carácter verdaderamente transversal de dicho Acuerdo con respecto a los contenidos de esta Memoria.

Cabe señalar que el ASE, además de los compromisos asumidos en las diversas materias, contiene a su vez una serie de previsiones de inmediata negociación o consulta con las organizaciones sindicales y empresariales, y de estas entre sí, en torno a diversos aspectos que deberán irse completando y plasmando en diversos instrumentos. Entre otras materias, esto afecta a aspectos como la elaboración de una Estrategia global de empleo de los trabajadores de más edad, el desarrollo de los citados aspectos pendientes de la Ley 35/2010, de Medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, la apertura de un proceso de diálogo sobre diversos temas en el ámbito de la función pública, y, en el ámbito bipartito, el desarrollo de un proceso de negociación entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas sobre la reforma de la negociación colectiva.

Las negociaciones en torno a las normas reguladoras del mercado de trabajo y el empleo han tenido un fuerte protagonismo en 2010. No obstante, no se agotó en ellas el diálogo social, que continuó desarrollándose, en diversas mesas y grupos de trabajo, sobre otras materias identificadas en la Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social, firmada por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y el Gobierno en 2008. En dichas mesas y grupos, así como en el marco de la Comisión de seguimiento del Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, firmado en 2006, los interlocutores sociales plantearon sus posiciones sobre los temas abordados, en el ámbito de la inmigración, el sistema de Seguridad Social, la seguridad y salud laboral, y el empleo de las personas con discapacidad, así como, dentro del llamado diálogo social reforzado, en ámbitos como las políticas sanitarias, educativas y de vivienda, y las políticas industrial y de energía, y de emisiones para el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del Protocolo de Kyoto (cuadro II-52).

Actividad de otras mesas de diálogo

En el marco de la Mesa General de negociación de las Administraciones públicas, en marzo de 2010 se suscribió el Acuerdo de Formación para el Empleo, mediante el que se modificaba y sustituía el IV Acuerdo de Formación Continua de 2005 para ese mismo ámbito.

Diálogo social en las Administraciones públicas

La firma, en los primeros meses del año, del citado Acuerdo junto con algún otro en ámbitos funcionales más específicos[90], representaba en principio la continuidad del clima de entendimiento y de diálogo desarrollado en el marco de la Declaración para el diálogo social en las Administraciones públicas. Dicho diálogo se materializó, entre

90. Cabe mencionar, por ejemplo, el Acuerdo firmado en marzo de 2010 por el Ministerio de Justicia y las organizaciones sindicales CCOO, UGT y el Sindicato de Trabajadores de la Administración de Justicia, sobre la implantación de la nueva Oficina Judicial en el ámbito territorial del Ministerio de Justicia.

CUADRO II-52. OTRAS MESAS DE DIÁLOGO SOCIAL TRIPARTITO, 2010

	Mesas/Grupos de trabajo	Principales aspectos y materias abordados
Diálogo social	**Inmigración**	Aspectos laborales del nuevo Reglamento de Extranjería, en desarrollo de la LO 2/2009, de reforma de la LO 4/2000.
	Seguridad Social	Integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena, encuadrados en el REASS, en el RGSS.
		Reforma de la normativa laboral y de Seguridad Social de los empleados de hogar. Integración del RE de Empleados de Hogar en el RGSS.
		Medidas en materia de Seguridad Social planteadas por el Gobierno para reducir el déficit público.
	Dependencia	Proyecto de Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD sobre modificaciones del Baremo de valoración de la situación de dependencia.
		Criterios del marco de cooperación interadministrativa.
		Criterios comunes para la conceptualización, elaboración y evaluación de buenas prácticas en el SAAD.
	Seguridad y salud en el trabajo	Proceso de diálogo social relativo a la colaboración entre servicios de prevención y relativo a los servicios de prevención propios.
	Empleo de personas con discapacidad	Borrador de Proyecto de RD para la mejora de la coordinación entre los servicios sociales y los Servicios Públicos de Empleo en los procesos de inserción de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo.
Diálogo social reforzado	**Políticas sanitarias**	Propuestas de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas al documento Pacto por la Sanidad.
		Análisis del documento sobre Acciones y medidas para promover la calidad, la equidad, la cohesión y la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud, elaborado por el Consejo Interterritorial del SNS.
	Políticas educativas	Contenidos de un posible Pacto social y político por la Educación. Actuaciones que permitan avanzar en los mismos objetivos.
		Aportaciones de los Interlocutores sociales al Plan de Acción de Aprendizaje Permanente.
	Vivienda	Diversas medidas con el objetivo de impulsar la actividad de rehabilitación de viviendas.
	Industria y energía	Líneas del Plan Integral de Política Industrial 2020.
	Protocolo de Kyoto	Evaluación y seguimiento general del cumplimiento del Protocolo de Kyoto.
		Balance de emisiones 2009
		Análisis de resultados de las mesas sectoriales
		Evaluación y seguimiento de los Sectores difusos en relación al cumplimiento del Protocolo de Kyoto.

Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por las organizaciones.

otros, en el Acuerdo Gobierno-sindicatos para la función pública en el marco del diálogo social 2010-2012, firmado el 25 de septiembre de 2009.

Dicho pacto, con vigencia para tres años, incorporó, entre otras, medidas que buscaban mejorar la organización y el funcionamiento, así como la austeridad y la transparencia, de la Administración[91].

Sin embargo, como ya se ha comentado, la gravedad de la situación económica y el contexto de crisis financiera, en forma de crisis de la deuda, han llevado en 2010 a adoptar políticas de ajuste fiscal para cumplir con objetivos de reducción del déficit que, entre otros efectos, han impactado en la agenda y el desarrollo del diálogo social, algo a lo que no ha sido ajeno el llevado a cabo en las Administraciones públicas.

Antes bien, en ese contexto, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Entre otras medidas, el Real Decreto-ley, bajo el objetivo de contención de los gastos de personal en las Administraciones públicas, llevaba a cabo una reducción de la tasa de reposición de las vacantes e imponía, asimismo, una reducción del 5 por 100 de la masa salarial en el conjunto de estas, a aplicar sobre la totalidad de los conceptos salariales. Dicha reducción se llevaba a cabo con un criterio de progresividad en relación con el personal funcionario, mientras que para el personal laboral se reconocía, con independencia de su aplicación directa e individual en el inmediato mes siguiente, su especificidad normativa, lo que significaba que la distribución definitiva podía alterarse mediante la negociación colectiva, reconociendo así la función de esta.

Cabe recordar que el Acuerdo Gobierno-sindicatos para la función pública incorporaba, además de otras medidas, un pacto de retribuciones para el personal al servicio de las Administraciones públicas que contemplaba 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.

De esta forma, la aprobación del Real Decreto-ley 8/2010 suponía que el impacto de las medidas de ajuste adoptadas afectase a los propios resultados del diálogo social en el ámbito de las Administraciones públicas.

Las centrales sindicales CCOO y UGT convocaron una huelga general de los empleados públicos que se realizó el día 8 de junio de 2010.

Tras un paréntesis de varios meses, en el contexto de recuperación del diálogo social tripartito de finales de 2010, se asistió asimismo a la recuperación de un compromiso de diálogo en las Administraciones públicas. El Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (ASE) contiene así, en su parte segunda, un compromiso del Gobierno y las organizaciones sindicales de abrir un proceso de diálogo en la Mesa de Diálogo Social en la función pública sobre tres materias: el Régimen de Clases Pasivas, el desarrollo del Estatuto Básico del Empleado

91. Véase al respecto Memoria CES 2009, capítulo II.2.1.

Público (EBEP) y la evaluación de los acuerdos en su día alcanzados en el ámbito de la función pública.

Actividad de los Observatorios Sectoriales

Los observatorios sectoriales han venido desarrollando su actividad como foro permanente de encuentro entre los representantes empresariales, sindicales y de la Administración, para analizar la situación y perspectivas de futuro de distintos sectores y explorar propuestas consensuadas de medidas para su fortalecimiento. Desde 2004, en el marco del diálogo social abierto con la Declaración firmada ese año por el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, se han creado diez observatorios de estas características, los dos últimos en 2009: construcción y papel.

En 2010, la mayoría de sectores ha debido seguir afrontando no solo los retos estructurales derivados de la creciente competencia dentro del Mercado único europeo y de las economías emergentes, sino también los derivados de la debilidad de la actividad económica. Por ello, las actividades de análisis de los Observatorios Sectoriales en el año se han centrado en aspectos estructurales (factores clave para la competitividad, competencias profesionales, análisis tecnológicos y de mercado para los objetivos de eficiencia energética en la industria y los servicios, implantación de las TIC, medioambiente, entre otros), pero también en los efectos más coyunturales de la situación de crisis sobre la producción y el empleo (efectos de los procesos de reestructuración en el empleo y las condiciones de trabajo) (cuadro II-53).

El valor estratégico del trabajo de los Observatorios Sectoriales ha motivado que el diálogo social tripartito ponga el acento en su refuerzo y mejora. De esta manera, el ASE, dentro de su parte primera, en el apartado relativo a los compromisos de principios y actuaciones en política industrial, recoge el acuerdo de las partes en ese sentido. Y, para ello, prevé que se analizará y evaluará la actividad de los Observatorios Industriales y su labor como colaboradores en la formulación de la política industrial. Esta evaluación se llevará a cabo en el seno del Grupo de Trabajo de Industria y Energía para el Diálogo Social Reforzado, además de en los propios observatorios. El Acuerdo prevé, asimismo, que, en caso de considerarse necesario, se rediseñará su estructura y/o los ámbitos de cobertura sectorial.

Diálogo social de ámbito autonómico

Las políticas públicas de las comunidades autónomas en respuesta a los efectos de la crisis se han canalizado, en buena medida, a través de una serie de acuerdos de diálogo, generalmente de ámbito tripartito, entre los respectivos gobiernos autonómicos y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. El diálogo social de ámbito autonómico ha estado así dominado, en los tres últimos años, por la búsqueda del consenso en torno a la aplicación de medidas de reactivación económica y del empleo en el marco de sus competencias. En 2010, todas las comunidades autónomas tenían vigentes acuerdos de estas características,

CUADRO II-53. PRINCIPALES ACTIVIDADES DE ANÁLISIS Y ESTUDIO DE LOS OBSERVATORIOS INDUSTRIALES, 2010

Observatorios industriales	Principales actividades y documentos
Observatorio industrial del sector del metal	*Benchmarking* de los factores clave para la competitividad de las pymes en el sector del metal: proyecto TECLA II. Estudio del sector de montajes, instalaciones y mantenimientos industriales e ingeniería. El sector del reciclaje de metales en España. La regulación sectorial de las condiciones de trabajo en los convenios colectivos de empresa.
Observatorio industrial del sector de la madera	Criterios técnicos para la aplicación del futuro Decreto sobre control de importaciones en el sector madera y mueble. Clasificación de las competencias profesionales en la industria de la primera transformación de la madera.
Observatorio industrial del sector de fabricantes de equipos y componentes para automoción	Situación tecnológica de los fabricantes de componentes y los agentes de I+D ante las nuevas líneas de I+D del sector. Promoción y difusión de la cultura de la innovación y la participación en el sector de componentes de automoción. Los efectos de los procesos de reestructuración en el empleo y las condiciones de trabajo en el sector de fabricantes de equipos y componentes de automoción.
Observatorio industrial del sector de fabricantes de bienes de equipo	Análisis tecnológico de bienes de equipo relacionados con la eficiencia energética en la industria y los servicios. Huecos de mercado de oferta/demanda en relación con el equipamiento para la implementación de la eficiencia energética en la industria y los servicios. El sector de elevación en España: accidentalidad y recolocación. Los efectos de los procesos de reestructuración en el empleo y las condiciones de trabajo en el sector de bienes de equipo.
Observatorio industrial del sector de electrónica, tecnologías de la información y telecomunicaciones	*Smart Grids* y la evolución de la red eléctrica. Industria de los contenidos digitales. Implantación de las TIC en las pymes industriales europeas: lecciones para España. Los efectos de los procesos de reestructuración en el empleo y en las condiciones de trabajo en el sector ETIC.
Observatorio industrial del sector textil-confección	El sector textil-confección y el medio ambiente: eficiencia energética, riesgos medioambientales y actualidad del REACH. Creación de un posicionamiento estratégico y un universo visual y verbal para la moda española. Retos para el nuevo sector textil-confección. Análisis de la temporalidad productiva en el sector textil–confección.
Observatorio industrial del sector químico	Estudio sobre la situación competitiva y futuro del sector de la detergencia y los productos de limpieza. Análisis de las líneas de I+D emergentes en el sector químico. Tendencias en el uso de la biotecnología en el sector químico. Identificación y diagnóstico sobre las posibilidades de mejorar la ecoeficiencia en el sector químico.
Observatorio industrial del sector de fabricantes de automóviles y camiones	Desarrollo de la metodología para la realización de análisis de ciclo de vida de los automóviles y camiones. Realización de un documento guía para la difusión de las implicaciones y relaciones entre la EMMS y el sector de automoción. Ampliación y mejora del modelo de predicción y simulación de la demanda desarrollado en 2009 para turismos. Diseño y elaboración de modelos de predicción y simulación de la demanda de vehículos industriales. Recualificación y recolocación de los trabajadores que abandonan el sector de automoción. Los efectos de los procesos de reestructuración en el empleo y las condiciones de trabajo en la industria automovilística.
Observatorio industrial del sector de la construcción	Impacto del Código Técnico de la Edificación (Documento Básico DB-HE: Ahorro de Energía) sobre los procesos de construcción.
Observatorio industrial del sector del papel	En fase de actualización.

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

con una duración prevista de varios años. Con pocas excepciones, 2010 ha sido un año intermedio de vigencia y aplicación de pactos de desarrollo económico y del empleo en la mayoría de aquéllas firmados en años anteriores[92]. En algún caso, como por ejemplo Andalucía, 2010 ha sido el primer año de vigencia de los cuatro previstos en su Acuerdo de Concertación Social.

Así pues, en 2010 apenas han visto la luz nuevos acuerdos, con contadas excepciones. Una de ellas fue Murcia, donde se firmó el Pacto por la promoción del empleo en la Región de Murcia, entre el gobierno regional, las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y la organización empresarial Confederación Regional de Organizaciones Empresariales de Murcia. Asimismo, cabe citar el Pacto social y político de reformas de Extremadura, firmado en abril de 2010 por el gobierno extremeño y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas CCOO, UGT y la Confederación Regional de Empresarios de Extremadura, además de los principales partidos políticos. Igualmente, en Castilla y León se firmó en diciembre de 2010 el IV Plan regional de empleo 2011, entre el gobierno regional y las organizaciones CCOO, UGT y la organización empresarial CECALE, con vigencia durante 2011. Por otro lado, en algunas comunidades autónomas, se han firmado en 2010 algunos pactos de contenido material más específico dentro del ámbito, y como desarrollo, de acuerdos de concertación más amplios, como por ejemplo en Cantabria, Extremadura y la Comunidad Valenciana.

2.2. Reforma del marco normativo del empleo y de las relaciones laborales

La reforma laboral de 2010 se aprobó, como se ha comentado, en dos tiempos, primero mediante la aprobación de una norma de urgencia, el Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, y de manera definitiva, a resultas de su tramitación como Proyecto de Ley, mediante la aprobación de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre. El Real Decreto-ley estuvo en vigor, así pues, durante aproximadamente tres meses, tiempo breve, dada la tramitación urgente de la Ley, pero no insignificante, ya que, entre las novedades de la Ley se contaban modificaciones de algunos de los principales cambios llevados a cabo por la primera de las dos normas.

En función de los objetivos que se marcan en el preámbulo de la Ley, las medidas introducidas se agrupan en cuatro ámbitos: medidas en relación con la contratación, temporal e indefinida, y la extinción de los contratos de trabajo; medidas sobre la gestión de la flexibilidad interna en las empresas y uso de la reducción de jornada como

92. Véase Memoria CES 2008, capítulo II.1.3.3, para los firmados en ese año, y Memoria CES 2009, capítulo II.2.1.2 para los acuerdos autonómicos de concertación social firmados en 2009. Al respecto, hay varios factores que pueden incidir en su aplicación y desarrollo. Por una parte, cabe recordar que tales acuerdos están siendo implementados en un escenario de restricciones presupuestarias en la práctica totalidad de aquéllas, que están llevando a aplicar reducciones de gasto en las políticas públicas. Por otra parte, la reciente convocatoria de elecciones a la mayoría de las asambleas y cortes regionales, a celebrar en 2011, unido a la finalización de la vigencia de una buena parte de tales acuerdos precisamente en ese año, introduce otro factor condicionante del desarrollo del diálogo social autonómico a corto plazo en relación con las medidas de respuesta a la crisis.

instrumento de ajuste temporal de empleo; medidas de empleo de los jóvenes y de las personas desempleadas; y modificaciones en la regulación de la intermediación laboral y la actuación de las empresas de trabajo temporal (ETT). Además de esos cuatro bloques de temas, se introdujo otra serie de novedades mediante la incorporación de diversas disposiciones adicionales en determinadas materias.

En el ámbito de la contratación y la extinción de los contratos, la reforma laboral se ha traducido en diversas medidas de mayor o menor calado que han afectado, entre otros, a la regulación del contrato para obra o servicio, al encadenamiento de contratos temporales con un trabajador, a la indemnización por fin de contratos temporales, a diversos aspectos, entre ellos la definición de las causas, de la regulación de los despidos por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas, tanto los colectivos, como los individuales o plurales, de forma amplia al contrato para el fomento de la contratación indefinida (CFCI), así como al pago de una parte de la indemnización por extinción de nuevos contratos indefinidos celebrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, debida a causas económicas, técnicas, organizativas o productivas, por el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)[93].

En el ámbito de la flexibilidad interna en las empresas se han introducido medidas, fundamentalmente, en relación con la modificación sustancial de las condiciones de trabajo, afectando al régimen de las modificaciones sustanciales de carácter colectivo, con la inaplicación de las condiciones salariales (descuelgue salarial), y en ambos casos en relación con los mecanismos para la solución de los conflictos que puedan surgir entre la empresa y los representantes de los trabajadores en esas dos materias, así como medidas en relación con la suspensión del contrato y con la reducción temporal de la jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas como alternativa a la extinción contractual.

Por su parte, en materia de política de empleo, se han introducido medidas fundamentalmente en dos ámbitos: el sistema de bonificación de cotizaciones sociales por la contratación indefinida, fundamentalmente suprimiendo las bonificaciones universales dirigidas a los jóvenes, las mujeres y los parados de larga duración, y concentrando el régimen de las bonificaciones en determinados colectivos, y en relación con el régimen jurídico de los contratos formativos, tanto en relación con el contrato en prácticas, como en relación con el contrato para la formación[94].

93. El abono de estas cantidades por parte del FOGASA se prevé transitoriamente hasta la entrada en funcionamiento de un Fondo de capitalización que está previsto crear, para lo cual se incluye un mandato al Gobierno a fin de que apruebe un Proyecto de Ley, previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, en el plazo máximo de un año a partir del 18 de junio de 2010. Dicho Fondo, que no podrá suponer incremento de las cotizaciones empresariales y que se mantendrá a lo largo de la vida laboral del trabajador, se plantea no obstante con objetivos más amplios.

94. En relación con estas medidas, se ha introducido un mandato al Gobierno de evaluación y seguimiento económico anual de la efectividad del sistema de bonificaciones a la contratación, así como un mandato de evaluar, con anterioridad al 31 de diciembre de 2011, el funcionamiento de las concretas medidas en relación con el empleo de los jóvenes y de las personas desempleadas.

Por otro lado, además de las medidas en el ámbito de la intermediación laboral, fundamentalmente en relación con el régimen de las agencias de colocación[95], se han llevado a cabo modificaciones en relación con la actividad de las ETT para reformar el régimen de exclusiones y limitaciones, fundamentalmente previendo la supresión de las limitaciones y prohibiciones a su actividad, a excepción de determinados trabajos[96]. Además, se han incluido determinadas modificaciones en materia de derechos de los trabajadores puestos a disposición, o de responsabilidad de la empresa usuaria, entre otros aspectos, teniendo en cuenta la transposición de la Directiva 2008/104, de 19 de noviembre, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal.

Por último, se han introducido diversas previsiones y cambios a lo largo de una serie de disposiciones adicionales, entre otras, en las siguientes materias: la financiación del coste para las empresas de la formación teórica en los contratos para la formación; el mandato de elaborar planes específicos de formación profesional para jóvenes y personas desempleadas; la regulación por el Gobierno de la implantación del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional; la previsión de futuras medidas de reforma normativa de las prestaciones por desempleo con el objetivo de mayor vinculación de estas con las políticas activas; el mandato al Gobierno de impulsar un plan específico de recolocación de los parados procedentes del sector de la construcción; el mandato al Gobierno de impulsar, previa consulta con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, la regulación del Fondo de capitalización para los trabajadores en relación con los supuestos de despido, movilidad geográfica, formación o jubilación; diversas previsiones en relación con las normas de no discriminación, directa o indirecta, entre mujeres y hombres en las materias de promoción y formación profesional en el trabajo y de ascensos; la aplicación de planes específicos en determinadas materias dentro del Plan integrado de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS); determinadas medidas en el ámbito de la gestión que llevan a cabo las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, así como en relación con la gestión y el control de los procesos de la Incapacidad Temporal; la reducción del umbral de absentismo total de la plantilla en el cómputo del absentismo como justificante de la extinción del contrato por causas objetivas.

Finalmente, no es baladí recordar que la reforma aprobada incluyó asimismo la previsión de acometer iniciativas legislativas de reforma de la negociación colectiva en los términos que puedan resultar del proceso de negociación bipartita de los interlocutores sociales en desarrollo de lo pactado en el AENC 2010, 2011 y 2012, y, en defecto de acuerdo en dicho proceso de negociación bipartita, estableció un mandato al Gobierno para adoptar iniciativas en relación con determinados aspectos de la negociación colectiva.

95. Véase el apartado 1.3.1 de este capítulo.

96. Se ha incluido, asimismo, una previsión de evaluación específica de la siniestralidad de los trabajadores cedidos por ETT en los trabajos u ocupaciones de especial peligrosidad.

Valoración de los interlocutores sociales

Las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, que tradicionalmente han mantenido diferentes visiones acerca de cómo mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo para hacer frente a sus principales desequilibrios, y que han mantenido, durante el último y anteriores procesos de negociación, discrepancias sobre cómo acabar con la situación de dualidad y segmentación del mercado de trabajo, así como en otros aspectos como la regulación de la flexibilidad interna o de las extinciones colectivas de trabajo, o la actividad de intermediación laboral, entre otras[97], han realizado también diferentes valoraciones en relación con las medidas de la reforma laboral llevada a cabo mediante el Real Decreto-ley 10/2010 y, de manera definitiva, mediante la Ley 35/2010.

Las organizaciones sindicales CCOO y UGT han expresado una valoración negativa de dicha reforma, lo que las llevó a convocar y realizar la huelga general del 29 de septiembre, ya que consideran que la reforma aprobada representa un grave atentado a los derechos de los trabajadores porque supone para éstos una pérdida de derechos, tanto individuales como colectivos, y altera de forma sustancial en perjuicio de éstos la normativa que ha venido rigiendo las relaciones laborales en España, especialmente el papel y la fuerza vinculante del convenio colectivo (cuadro II-54).

CUADRO II-54. PRINCIPALES VALORACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES ANTE LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO: ORGANIZACIONES SINDICALES

Materias	Valoraciones
Medidas para reducir la dualidad y la temporalidad del mercado de trabajo	Las medidas introducidas en materia de contratación temporal no son efectivas para reducir la elevada temporalidad. Algunas de tales medidas se excluyen de la aplicación en ámbitos con elevada temporalidad, como las AA.PP. La aplicación del aumento de la indemnización por terminación de contratos temporales se dilata en el tiempo, careciendo de eficacia inmediata. No se han establecido medidas de mayor eficacia, entre otras, desvincular el contrato de obra o servicio de la ejecución de contratas y subcontratas o incrementar las cotizaciones por desempleo en los contratos temporales. En materia de contratación indefinida, ampliación de la modalidad de fomento de la contratación indefinida casi sin excepción, además de otros cambios en dicha modalidad en perjuicio de los derechos de los trabajadores.
Extinción de los contratos de trabajo	La reforma tiene como principal objetivo facilitar y abaratar el despido de los trabajadores. Entre otras medidas, se modifican las causas económicas, técnicas, organizativas y productivas para facilitar el despido, dejando mayor disponibilidad al empresario y menor margen de control judicial. El cambio de calificación de nulo a improcedente del despido objetivo con defectos formales transforma la obligación de readmitir (con salarios de tramitación) por la posibilidad de extinguir el contrato con indemnización y sin salarios de tramitación si se reconoce la improcedencia y se deposita la indemnización. Estas y otras medidas (financiación por el FOGASA de parte de la indemnización por despido, la reducción de los umbrales de absentismo que justifica el despido objetivo o las reformas en la tramitación de los ERE, reduciendo plazos para resolver e introduciendo restricciones temporales al acuerdo de las partes) afectan muy negativamente a la estabilidad en el empleo, haciendo al empleo fijo igual de vulnerable que el empleo temporal.

97. Véase, al respecto, Memoria CES 2009, capítulo II.2.1.2.

CUADRO II-54. PRINCIPALES VALORACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES ANTE LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO: ORGANIZACIONES SINDICALES *(Continuación)*

Materias	Valoraciones
Medidas relativas a la modificación sustancial de condiciones de trabajo y al descuelgue salarial	Las modificaciones en estas materias tienen como eje el incremento del poder de dirección empresarial para adoptar medidas de flexibilidad, afectando profundamente a la fuerza vinculante de los convenios colectivos sectoriales, garantes de condiciones mínimas para todos los trabajadores. Así, entre otros aspectos, se ha actuado sobre las causas que justifican la modificación sustancial, unilateral del empresario, de condiciones colectivas, incluidas las establecidas en convenios, introduciendo causas de futuro inciertas. En el mismo sentido se ha actuado en relación con el descuelgue salarial, introduciendo hechos futuros como justificación, además de sustraer al convenio colectivo la determinación del procedimiento a seguir e impedir el control por la comisión paritaria del convenio sectorial. También es rechazable la pérdida de control judicial que se opera sobre la MSCT y el descuelgue salarial, quedando aquél reducido a los supuestos de dolo, fraude, coacción o abuso de derecho. Las modificaciones introducidas en los ERE de suspensión temporal del contrato y reducción temporal de jornada por determinadas causas no han contemplado mecanismos para paliar las pérdidas económicas que conllevan para el trabajador. Especialmente es insuficiente la reposición de prestaciones prevista en la Ley 27/2009.
Medidas para favorecer el empleo de los jóvenes	Las medidas en este ámbito difícilmente van a conseguir el objetivo de favorecer la entrada y permanencia de los jóvenes en el mercado de trabajo. Entre otros aspectos, son rechazables la ampliación del periodo que habilita para contratar en prácticas desde la terminación de los estudios y la ampliación de los títulos. En los contratos para la formación, entre otros aspectos, es rechazable la elevación, con carácter temporal o definitivo, del límite de edad para realizarlos en determinados supuestos.
Intermediación laboral y actuación de las ETT	Es equivocada la autorización de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro sin el reforzamiento de los SPE, pues conllevará el fomento del negocio de la intermediación laboral y su privatización. Es especialmente rechazable que se atribuya a dichas agencias competencias que van a afectar a las prestaciones de desempleo de los trabajadores, máxime sin una regulación común de aspectos fundamentales como la comunicación al SPE por parte de dichas agencias de los incumplimientos de las obligaciones por los trabajadores. Es rechazable la autorización a las ETT para actuar en sectores prohibidos con anterioridad, como las AA.PP. y determinadas actividades y trabajos de riesgo, sin perjuicio de las limitaciones que se pueden introducir por la autonomía colectiva antes del 1 de abril de 2011.
Igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo	Las medidas introducidas en esta materia carecen de contenido real y efectivo, ya que consisten en modificaciones puramente retóricas, formales, o van dirigidas a suprimir determinadas omisiones de la Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres.
Mutuas y gestión de la incapacidad temporal	Se han introducido medidas (disposición adicional 19ª) que trasvasan a las MATEPSS competencias, con la finalidad de reducir los costes de las empresas, que corresponderían a los servicios públicos de salud sobre la gestión de la IT por enfermedad común, transfiriéndoles recursos que deberían utilizarse en la mejora de dichos servicios, evitando riesgos para la salud de los trabajadores. Asimismo, es rechazable, entre otros aspectos, la atribución a los inspectores médicos del INSS y del ISM de las mismas competencias para emitir un alta médica a todos los efectos que actualmente tiene la Inspección de servicios sanitarios de la SS u órgano equivalente de los servicios públicos de salud.
Formación	Se han introducido aspectos que afectan a la formación para el empleo y a su actual regulación, que es fruto de la negociación bipartita entre los agentes sociales y tripartita de éstos con el Gobierno (entre otras, financiación de las acciones establecidas en la Ley 35/2010, en las disposiciones adicionales 2, 4, 7, o los modelos de gestión de la formación para el empleo). No se ha incluido un derecho explícito a participar en acciones formativas en el ET. El Fondo de capitalización previsto, entre otros aspectos, para formación plantea dudas sobre su alcance y condiciones.
Prestación de desempleo	Se han endurecido las exigencias a los desempleados en relación con la participación en acciones de mejora de la ocupabilidad, además de la ineficacia de esta medida ante la falta de acciones financiadas por los SPE. No se ha modificado la reposición de la prestación por desempleo en los ERE de reducción de jornada, que se sigue contemplando por el número de días percibidos de prestación total o parcial.
Reforma de la negociación colectiva	El mandato al Gobierno para reformar la negociación colectiva en la hipótesis de falta de acuerdo de los agentes sociales cuestiona el valor y la eficacia del diálogo social y supone un incumplimiento de la Declaración firmada en 2008 por el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, así como ignorar lo acordado en el AENC 2010, 2011 y 2012.

Fuente: CCOO y UGT, «Valoración de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo», Madrid, 21 de septiembre de 2010.

Para las organizaciones empresariales, con carácter general la reforma laboral que se regula en la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de Medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo camina en algunos de sus puntos en la buena dirección pero es claramente insuficiente, por lo que sigue pendiente que la normativa laboral en España dé la inevitable respuesta a las necesidades de las empresas y de los mercados (cuadro II-55).

CUADRO II-55. PRINCIPALES VALORACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES ANTE LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO: ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

Materias	Valoraciones
Contratación	La reforma ofrece dudas sobre la futura creación de empleo. Aunque se produce formalmente la casi generalización del contrato para el fomento de la contratación indefinida, la eficacia de su posible crecimiento resulta bastante limitada al mantenerse el contrato indefinido ordinario. Se penaliza el contrato de obra o servicio y la contratación temporal —encadenamiento— incluso desde el punto de vista indemnizatorio, lo cual no se justifica en momentos de crisis y puede tener efectos negativos en el empleo. En el contrato a tiempo parcial no se ha conseguido la flexibilidad horaria, de horas complementarias a prestar y de horas extraordinarias, perdiendo la oportunidad de dar más eficacia a este contrato. En relación con la contratación de jóvenes, los cambios en el contrato de formación no solucionan el grave problema del paro juvenil. No se ha ampliado en general el límite de edad que existía en el pasado —16 a 21 años—, salvo en un corto periodo de tiempo en que se permite hasta los 25 años. Además, no se han mejorado los requisitos de contratación, los costes de la misma ni su carácter formativo. El contrato en prácticas ha tenido una leve mejora en cuanto al periodo para poder formalizarlo.
Intermediación privada	La apertura de la intermediación a las agencias privadas con ánimo de lucro es positiva, permitiéndose también la posibilidad de realizar funciones de recolocación. Pero CEOE y CEPYME entienden que se incumple el Convenio 181 de la OIT, artículo 1.a), al definir una Agencia Privada de Empleo. En España, a diferencia de los países de nuestro entorno, la Ley 35/2010 establece que una ETT no puede ser una Agencia Privada, limitando su objeto social a la puesta a disposición de trabajadores. También el desarrollo reglamentario de la Ley 35/2010 en esta materia presenta ciertas limitaciones. Asimismo se incorpora a la Ley 35/2010 la posibilidad de que las ETT pongan a disposición trabajadores en sectores de riesgo y en las Administraciones públicas. Habrá que esperar a que este compromiso se plasme en la práctica, y en los plazos previstos.
Flexibilidad interna	Existe una notable distancia entre las necesidades empresariales y la regulación establecida, lo que supone uno de los déficits más importantes de la Reforma laboral. Las nuevas posibilidades de representación de los trabajadores y la reducción del periodo de consultas en la movilidad geográfica son aspectos positivos, pero no se hace ninguna referencia a la movilidad funcional. En la modificación de las condiciones de trabajo, además de las posibilidades en materia de representación, se acorta el periodo de consultas con la opción de ser sustituido por el procedimiento de mediación y arbitraje en el ámbito de la empresa e incluso se abre la posibilidad de modificar las condiciones de trabajo establecidas en convenio colectivo estatutario por acuerdo en la empresa. Sin embargo no se ha avanzado sustancialmente en la mayor flexibilidad de los procedimientos administrativos y judiciales. El paso positivo en la inaplicación salarial resulta excesivamente insuficiente cuando la situación de la empresa requiera dejar de aplicar otras materias del convenio sectorial, ajenas al artículo 41 del ET.

CUADRO II-55. PRINCIPALES VALORACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES ANTE LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO: ORGANIZACIONES EMPRESARIALES *(Continuación)*

Materias	Valoraciones
Flexibilidad interna	En los ERE de suspensión de los contratos no se ha plasmado la posibilidad, en caso de desacuerdo, de poner en práctica la decisión empresarial, sujeta al control de la administración laboral y eventualmente de los juzgados, si se conculcaran los procedimientos o se pretendiera obtención fraudulenta de prestaciones. En reducción de jornada, se obtiene una mayor flexibilidad dado que la misma puede oscilar entre el 10 y el 70%. No obstante está supeditada a una autorización administrativa y a la prueba de las causas que la justifican.
Flexibilidad externa	Se ha hecho cierto esfuerzo a la hora de intentar reformar las causas, tanto para los despidos colectivos como para los individuales objetivos, aunque se sigue trasladando su interpretación a la jurisdicción social, con los problemas que de ello se derivan. Las posibilidades que se abren en materia de representación, la reducción del periodo de consultas o la potenciación del acuerdo en cuanto a justificación de las causas, no es suficiente para que exista la necesaria respuesta en flexibilidad externa. Es positivo el nuevo tratamiento del artículo 53.4 del ET sobre la improcedencia del despido y no nulidad ante el incumplimiento de requisitos formales. Sin embargo, permanece la necesidad de una autorización administrativa previa en las extinciones colectivas. Además, no se ha incorporado que en caso de desacuerdo y el intento de mediación, sea aplicable la decisión unilateral del empresario, con el correspondiente control judicial sobre procedimientos, derechos fundamentales y fraude de ley. La cofinanciación de ocho días por el FOGASA en materia de indemnizaciones está muy limitada en el tiempo dado que su eficacia va a durar unos meses y en el tipo de despido, pues se limita a los objetivos.
Incapacidad temporal y mutuas	No se ha previsto que el INSS abone, en todo o en parte, la prestación por IT entre el cuarto y el decimoquinto día y, en consecuencia, se comprometa con mayor intensidad en la gestión del absentismo. En cuanto a la cooperación del INSS y las mutuas en materia de incapacidad temporal y absentismo, no se ha dado respuesta a las necesidades empresariales. Resulta más que dudosa la eficacia de la nueva redacción del artículo 52.d) del ET —despido objetivo individual por ausencias.
Costes	No se contempla la reducción de cotizaciones por contingencias comunes o profesionales, en términos de competitividad con los países de nuestro entorno, lo que además es especialmente exigible en situaciones anticíclicas.
Fondo de capitalización. Modelo austriaco	El modelo debe estudiarse dentro de la estructura de ingresos y gastos de nuestro sistema de protección social, sin imponer a las empresas mayores costes.
Reforma de la negociación colectiva	Se habilita un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la norma, tras el cual y de no haber acuerdo bipartito, el Gobierno se compromete a tomar las oportunas iniciativas legislativas. En la disposición adicional única del Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2010-2012 se contempla el diálogo bipartito en esta materia.

Fuente: CEOE y CEPYME, septiembre de 2010.

2.3. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

2.3.1. Contexto y desarrollo de la negociación

La negociación colectiva de 2010 se desarrolló dentro de unas coordenadas marcadas por la continuidad de la crisis y la prolongación de su impacto en el mercado de trabajo. En el conjunto del año se produjo, de nuevo, una contracción de la actividad económica, si bien esta fue bastante más ligera que en 2009 y permitió acabar el año en tasas de crecimiento positivo, aunque todavía muy débiles. Asimismo, siguió el ajuste

del empleo, produciéndose una nueva caída de la ocupación. Esta pérdida, aunque también de menor intensidad que la registrada un año antes, da idea sin embargo del impacto diferencial que está teniendo la crisis en España en términos sociales y laborales, lo que la aleja de la recuperación que están experimentando otros países de su entorno, entre ellos la mayor parte de las economías de la Unión Europea.

Por el contrario, la evolución de la inflación en 2010, otra variable económica de extraordinaria relevancia para la negociación de los convenios colectivos de un año dado, tuvo un comportamiento muy diferente al de 2009, ya que, mientras que en este registró una tasa media anual negativa y acabó el año en el 0,8 por 100, en tasa de variación interanual, el nivel más bajo de los últimos años, en 2010 siguió una senda ascendente durante la mayor parte del año, hasta acabar en el mes de diciembre en el 3 por 100, a pesar del ya señalado estancamiento y debilidad de la actividad económica[98]. Este comportamiento de la inflación en 2010 ha motivado, entre otras cosas, que se activen las cláusulas de salvaguarda salarial previstas en numerosos convenios, de manera que el incremento salarial final de la negociación de 2010 ha resultado superior, por aplicación de dichas cláusulas, que el aumento salarial inicialmente pactado en los convenios, a diferencia de lo que ocurrió en 2008 y en 2009[99].

El Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2010, 2011 y 2012

En una coyuntura de profunda crisis económica y de intensa destrucción de empleo, y dentro de una senda de recuperación del diálogo social bipartito que se remontaba a la firma, en noviembre de 2009, del documento conjunto "Compromiso de actuación entre CEOE y CEPYME y CCOO y UGT sobre la negociación colectiva pendiente de 2009", adoptado con el fin de ayudar a solventar los problemas que se habían puesto de manifiesto en una parte de la negociación colectiva de ese año[100], las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, tras intensas negociaciones bipartitas llevadas a cabo entre finales de 2009 y principios de 2010, firmaron, el 9 de febrero de 2010, el Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2010, 2011 y 2012, que ha conocido en 2010 su primer año de vigencia.

El AENC se firmó, pues, en una situación extraordinaria. Además de constatar la intensa crisis de 2009, las organizaciones firmantes coincidían en unas perspectivas para 2010 de una recuperación de la economía española más lenta y débil que la de los países de nuestro entorno. En ese contexto, se señalaba la necesidad de ganar cuota de mercado para impulsar la actividad y el empleo y el compromiso de los interlocutores

98. Tendencia de ascenso que también registró, a diferencia de 2009, la inflación subyacente, en la que no entran los precios de la energía y de los alimentos no elaborados, que acabó el año en el 1,5 por 100 de aumento en tasa interanual (frente al 0,3 de 2009). Sobre todas estas variables, PIB, inflación y empleo, véanse, respectivamente, los capítulos I y II.1 de esta Memoria.

99. Como se verá en el apartado relativo a salarios y tiempo de trabajo (véase, capítulo II.2.3.2).

100. Véase, sobre los problemas de la negociación en 2009, Memoria CES 2009, capítulo II.2.2.1.

sociales de mejorar los precios de los bienes y servicios a tal fin, debiendo buscarse un reparto equilibrado de los esfuerzos entre los agentes económicos.

Junto a ello, se coincidía en la necesidad de ampliar y diversificar el tejido productivo español mediante la mejora de variables estructurales como, entre otras, el mayor y mejor uso de la tecnología y del capital humano, junto con avances en la negociación colectiva que permitan un uso más eficiente del trabajo y del capital.

Para conseguir dichos objetivos, se apuntaba a la estabilidad de precios como elemento clave, apelando a compromisos de evolución contenida de salarios y excedentes, por un lado, y, por otro lado, señalando que la cláusula de garantía, no obstante, es un mecanismo para evitar la pérdida indeseada de capacidad de compra de los salarios, en el caso de desviación de los objetivos de estabilidad citados.

A la vista de esos elementos, de naturaleza coyuntural y estructural, que permitan recuperar una senda de crecimiento sostenido de la actividad económica y del empleo, el AENC tiene como objetivo orientar la negociación de los convenios colectivos estableciendo criterios y orientaciones al respecto. De esa manera, contiene recomendaciones en relación con varias materias agrupadas en dos capítulos. En el primero de ellos establece el mantenimiento y la recuperación del empleo como objetivo prioritario de la negociación colectiva, incidiendo en su estabilidad. Con esa perspectiva, se aborda el empleo y la contratación, la formación y la clasificación profesional de los trabajadores, las condiciones para la subcontratación y la externalización productiva, la flexibilidad interna, las reestructuraciones y el papel de los observatorios sectoriales, y los derechos de información, consulta y participación.

En el segundo capítulo se recogen los criterios en materia salarial, con la intención de las partes de llevar a cabo una política de crecimiento moderado de los salarios que permita el mantenimiento y recuperación del empleo y que contribuya a la reactivación económica. Dichos criterios se estructuran en relación con tres elementos: la determinación de los incrementos salariales, en la que destaca el establecimiento de unas referencias para cada uno de los tres años de vigencia del Acuerdo, las cláusulas de revisión salarial y las cláusulas de inaplicación del régimen salarial, aspecto este último que, no obstante, ha sido objeto de una profunda modificación por medio de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de Medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

Junto a los avances destacados en el diálogo social bipartito sobre negociación colectiva, en 2010 se aprobó un nuevo Reglamento sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo, mediante el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo. Tras casi tres décadas de vigencia del anterior Reglamento en esta materia, a lo largo de las cuales han tenido lugar importantes cambios organizativos y de gestión de la Administración y en la propia dinámica e instrumentos de la autonomía colectiva, ha visto la luz esta nueva norma, que sustituye a la vigente desde 1981, con un doble objeto: en primer lugar, desarrollar

Nuevo Reglamento sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo

los preceptos del Estatuto de los Trabajadores sobre registro y depósito de convenios, regulando esta materia con un enfoque de actualización; en segundo lugar, con una óptica también de modernización, el Real Decreto adapta dicha materia a la Administración electrónica, implantando esta a lo largo del procedimiento administrativo de registro e inscripción. Como consecuencia de ello, en el mes de octubre entró en funcionamiento el nuevo registro telemático de convenios y acuerdos colectivos de trabajo.

El nuevo Reglamento ordena de distinta manera a como lo hacía el anterior una amplia enumeración de los convenios, acuerdos y demás actos inscribibles en el correspondiente registro, estatal o autonómico, tratando de precisar determinados aspectos, al tiempo que incorpora referencias expresas a algunos nuevos instrumentos de la autonomía colectiva en materias específicas. El abanico de actos inscribibles abarca a todas las vicisitudes que puedan suceder a los instrumentos de la autonomía colectiva, incluyendo las resoluciones de los conflictos que les puedan afectar (sentencias judiciales, laudos arbitrales, acuerdos en mediación, acuerdos de fin de huelga, etc.).

Además de actualizar la ordenación de los actos inscribibles y la regulación del procedimiento de inscripción basado en medios electrónicos, el nuevo Reglamento parte del propósito de mejorar el conocimiento de la situación y las dinámicas de la negociación colectiva, a través de diversos instrumentos, la base de datos central de convenios y acuerdos colectivos de trabajo, gestionada por la Dirección General de Trabajo del MTIN, y la mejora de la recogida de información concerniente a la negociación colectiva, entre otras vías, mediante la adaptación de las hojas estadísticas que las mesas negociadoras están obligadas a cumplimentar y remitir a la autoridad laboral.

Es de esperar, por todo ello, que la plena aplicación de las herramientas reguladas por el nuevo Reglamento mejore la información estadística sobre la negociación colectiva, en sentido amplio, y contribuya a resolver determinados problemas que se han venido detectando en estos años en relación con la misma[101].

El volumen de convenios colectivos de 2010 registrados hasta marzo de 2011 ascendía a 3.351, que afectaban a 1.178.000 empresas y a casi 8,5 millones de trabajadores (cuadro II-56). Si se comparan estos datos con los de 2008, último año del que la ECC ofrece información definitiva, esto supone que hasta ese mes estaba registrado el 56 por 100 de los convenios con efectos económicos en 2010, y que éstos afectaban, respectivamente, al 73 y al 71 por 100 de las empresas y de los trabajadores cubiertos por negociación colectiva.

Desarrollo y curso de la negociación

101. Algunos de ellos han sido puestos de manifiesto en anteriores ediciones de esta Memoria. Véase, al respecto, Memoria CES 2004, capítulo II. 3.2.1. Por el momento, la puesta en funcionamiento del nuevo registro telemático de convenios y acuerdos en el mes de octubre, como se ha mencionado, planteó algunos problemas de orden técnico que pudieron afectar al ritmo de registro de los convenios colectivos del año. Por otra parte, pueden estarse planteando problemas de comparabilidad de 2010 con años anteriores en una parte de la información que venía ofreciendo la Estadística de Convenios Colectivos del MTIN, como consecuencia de los cambios en el modelo de hojas estadísticas.

CUADRO II-56. CONVENIOS REGISTRADOS, EMPRESAS Y TRABAJADORES, 2000-2010

	Convenios		Empresas		Trabajadores	
Años	Número	Variación (%)	Miles	Variación (%)	Miles	Variación (%)
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	5.987	–0,5	1.605,2	13,5	11.968,1	3,1
2009(p)	5.572		1.502,7		11.306,5	
2010(p)	3.351		1.178,0		8.466,1	

(p) Datos provisionales a marzo de 2011. Los datos de 2009 son casi definitivos.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Esas cifras, especialmente las relativas al número de convenios, indican que el volumen de la negociación colectiva de 2010 que está pendiente de registrar, por diferentes causas, es sensiblemente superior al de otros años. En efecto, si se toman en consideración los datos de convenios colectivos registrados hasta el mes de diciembre en los últimos años, que permiten conocer en mayor medida cómo ha sido el curso de la negociación en el conjunto de cada año, se observa que en 2010 había 1.378 convenios registrados menos que en 2009, siempre con datos de registro hasta el mes de diciembre de cada año, de los cuales la práctica totalidad, 1.362, correspondían a revisiones de convenios que habían comenzado su vigencia en años anteriores y que tienen, por tanto, una duración plurianual (cuadro II-57). Ese volumen de revisiones de convenios no registradas afectaban a 1,6 millones de trabajadores. Por su parte, los convenios firmados relativos a 2010 no presentaban diferencias muy acusadas con respecto al mismo periodo de registro de 2009, si bien cabría recordar que este último año no se puede considerar normal toda vez que la negociación colectiva fue más conflictiva, fundamentalmente debido a las discrepancias surgidas en materia salarial[102].

Esta situación se ha ido corrigiendo parcialmente en los primeros meses de 2011 en términos de trabajadores, como consecuencia de la entrada en el registro, sobre todo en el mes de marzo, de una serie de convenios de sector que afectan a un amplio número de trabajadores. Así, con datos a marzo, el número de trabajadores en esa situación se había reducido en alrededor de medio millón.

Con todo, la evolución descrita apuntaría a que en 2010 ha seguido habiendo importantes discrepancias en un buen número de unidades de negociación, fundamentalmente en torno a los incrementos salariales. Discrepancias que, en su mayoría, se

102. Véase, al respecto, Memoria CES 2009, capítulo II.2.2.1.

CUADRO II-57. CURSO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, 2006-2010
(Convenios registrados y trabajadores afectados a diciembre de cada año)

	Convenios colectivos revisados					
	Total		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
Años	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores
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
2010	2.099	6.070.563	1.486	318.547	613	5.752.016
	Convenios colectivos firmados					
	Total		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
Años	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores
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
2010	605	1.022.529	451	144.600	154	877.929

Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos.*

han producido en torno a la interpretación de la revisión salarial para 2010, pactada en convenios de vigencia plurianual, con base en la inflación prevista. Ello unido a que, a diferencia de lo que ha venido practicándose en años anteriores por parte de la Autoridad laboral, en la actualidad, desde enero de 2010, no se procede automáticamente al registro de los convenios que tienen vigencia plurianual y la revisión salarial pactada para años sucesivos, sino que se exige acta que certifique el correspondiente acuerdo sobre la revisión salarial, concretando de forma incontrovertida los incrementos salariales pactados para ese año.

En el marco del AENC 2010, 2011 y 2012, en cumplimiento a lo acordado en su Comisión de Seguimiento, las organizaciones sindicales y empresariales firmantes del mismo constituyeron diversos grupos de trabajo, entre otras materias, para la identificación de los convenios colectivos que se encontraban pendientes de negociar. Es de esperar, por tanto, que la situación apuntada se irá normalizando y que, consecuentemente, lo hará también en términos de registro de los convenios y de su reflejo estadístico. Con todo, la falta de un importante número de convenios colectivos en la estadística de 2010 necesariamente mediatiza, de manera significativa, los resultados que arroja esta, y, por tanto, cualesquiera análisis en perspectiva temporal de comparación de este último año con los anteriores que se quieran hacer van a verse distorsionados, en especial los relativos a la estructura y los ámbitos de la negociación. Por ello, no parece oportuno, a la vista de la última información de que se dispone, profundizar en este momento en tales análisis, en espera de datos más completos de la ECC a lo largo de 2011 que permitan una comparación normalizada y coherente.

2.3.2. Salarios y tiempo de trabajo

Salarios

No obstante el factor de provisionalidad impuesto por los datos disponibles, que es aun mayor en 2010 por la situación descrita en el apartado precedente, el incremento salarial medio pactado en el conjunto de convenios colectivos con efectos económicos en 2010 fue del 2,17 por 100[103]. Este incremento prosiguió con la senda de moderación salarial iniciada en años anteriores, al situarse ligeramente por debajo del incremento pactado en 2009 (2,25 por 100), lo que suponía un nuevo mínimo histórico al tratarse del aumento más bajo registrado desde 1980. Esta política de moderación se corresponde con el contexto de elevada desocupación que afecta a la economía española, disminución del número de asalariados (–2,21 por 100 con respecto a 2009) e incertidumbre en relación a la velocidad de la recuperación del dinamismo económico en el país.

No obstante, el análisis del incremento real de los salarios introduce un importante matiz con respecto a la evolución de 2009, puesto que el crecimiento de los precios a lo largo de 2010 restó capacidad de compra a los aumentos salariales pactados. De esta forma, el incremento medio del IPC, del 1,8 por 100, situó el aumento del poder adquisitivo real en un 0,37 por 100.

Por otro lado, el aumento salarial pactado en 2010 fue netamente superior al incremento salarial efectivo en el conjunto de la economía según los datos ofrecidos por

CUADRO II-58. AUMENTOS REALES DE LOS SALARIOS PACTADOS, 2002-2010
(Incrementos pactados revisados deflactados con el IPC, en porcentaje)

Años	Aumentos salariales pactados	IPC (variación)	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	3,60	4,10	–0,50
2009*	2,25	–0,30	2,55
2010*	2,17	1,8	0,37

* Los datos de aumentos salariales nominales se refieren a convenios registrados hasta marzo de 2011.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos*, e INE.

103. Los datos se refieren a los convenios que, con efectos económicos en 2010, se registraron hasta el mes de marzo de 2011. Dado que el registro sigue recibiendo datos hasta 18 meses después de finalizado el año de efectos económicos, es decir junio de 2012 para los convenios con efectos económicos en 2010, los datos deben ser tomados con cierta precaución.

CUADRO II-59. DERIVAS SALARIALES, 2002-2010

	Remuneración media por asalariado (CN)	Coste salarial (ECL)	Salario pactado revisado (ECC)	Deriva 1	Deriva 2
	Tasa de variación anual nominal			Puntos porcentuales	
Años	(A)	(B)	(C)	(A-C)	(B-C)
2002	3,30	3,78	3,85	–0,55	–0,08
2003	3,61	4,05	3,68	–0,07	0,37
2004	3,02	2,95	3,60	–0,58	–0,65
2005	3,67	2,48	4,04	–0,37	–1,57
2006	4,02	4,75	3,59	0,43	1,16
2007	4,78	4,00	4,21	0,57	–0,21
2008	6,37	5,08	3,60	2,77	1,48
2009*	4,10	3,20	2,25	1,85	0,95
2010*	0,69	0,95	2,17	–1,48	–1,22

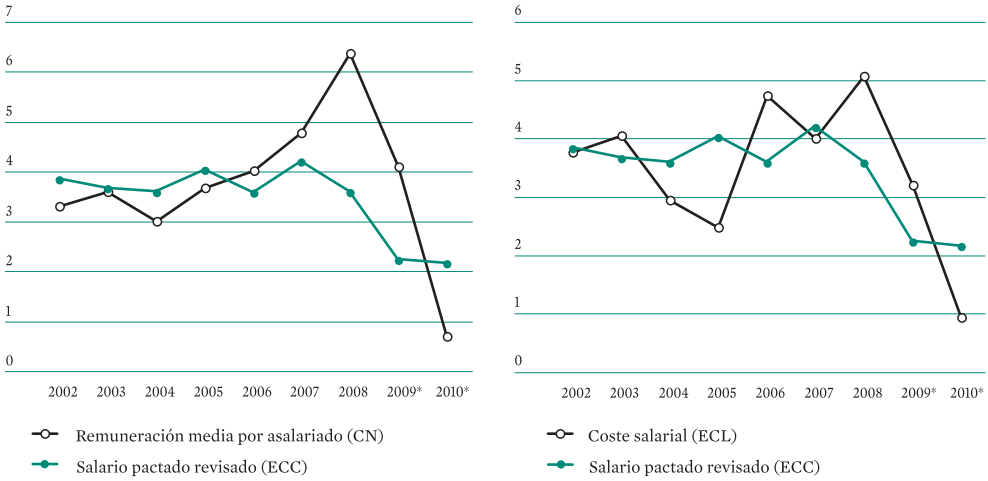
* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2011.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos*, e INE.

la Contabilidad Nacional de España y la Encuesta Trimestral de Coste Laboral (cuadro II-59 y gráfico II-17). De acuerdo con estas fuentes, en el año 2010 se produjo una moderación notable en el crecimiento de la retribución del trabajo; el aumento es del 0,69 por 100 según la CNE y del 0,95 según la ETCL. Como resultado, se produjeron derivas salariales negativas que rompieron con la evolución registrada desde el comienzo del cambio de ciclo económico y las consiguientes derivas positivas producidas. La moderación en el incremento de la retribución efectiva del trabajo vendría dada por algunos factores ya apuntados en el epígrafe I.3.6 de esta Memoria. Por un lado, la destrucción de empleo en 2010 fue menor que en 2009, de forma que el número de asalariados retrocedió en un 2,21 por 100, frente al descenso del 6,56 por 100 correspondiente a 2009. En este sentido, el aumento del salario medio que se suele producir a causa de la mayor destrucción de empleos temporales o a tiempo parcial, inferiormente retribuidos en términos generales y más vulnerables en los contextos de recesión económica, no habría tenido un reflejo tan acusado en 2010 como en los dos años anteriores. Por otro lado, el recorte del 5 por 100 de la masa salarial de los empleados públicos[104] introducido el pasado mes de mayo también habría presionado a la baja la retribución media en el conjunto de la economía.

Para los casi 8,5 millones de trabajadores acogidos a convenios colectivos, en 2010 existió una diferencia significativa entre los salarios inicialmente pactados y los incrementos finalmente producidos, siendo estos últimos superiores a los primeros en 0,72 puntos porcentuales. Esta variación vino dada por la activación de la cláusula de garantía salarial, que afectó a cerca de la mitad de los trabajadores

104. Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

GRÁFICO II-17. SALARIOS EFECTIVOS Y PACTADOS, 2002-2010
(Tasas de variación anual)



* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2011.
Fuente: cuadro II-59.

incluidos en convenios[105]. Ello rompía con lo ocurrido en los dos años anteriores, en los que apenas hubo diferencias entre el nivel salarial pactado inicialmente y el incremento efectivo final.

En cualquier caso, y aun teniendo en cuenta la provisionalidad de los datos referidos a 2010, la evolución de los salarios pactados inicialmente en ese año representa una mayor sintonía con la moderación de precios producida durante la crisis, al menos hasta mediados de 2010. Este cambio de tendencia vendría propiciado por la firma del AENC para 2010, 2011 y 2012, que establecía como referencia para 2010 un incremento salarial de hasta el 1 por 100, tratando de adaptar los convenios colectivos al escenario económico recesivo. Para ello, se optaba por dar prioridad a la competitividad de la economía y al objetivo de creación de empleo.

Con la cautela general que, como se ha mencionado, impone la provisionalidad de los datos correspondientes a 2010, atendiendo a la vigencia temporal de los convenios, se produjeron aumentos superiores en los convenios revisados de años anteriores, que registraron un incremento final del 2,19 por 100, frente al 2,03 por 100 de los convenios de nueva firma (cuadro II-60). Con ello se confirma la tendencia iniciada en 2008, cuando se registraron aumentos más bajos en los convenios de nueva firma

105. La activación de la cláusula de garantía salarial se produce en los escenarios de incremento de inflación, por ser el IPC real a final de año el índice que mayoritariamente se toma como referencia. En 2008, que es el último año para el que se dispone de datos definitivos al respecto, el 67,3 por 100 de los trabajadores estaban afectados por la cláusula, si bien no hubo prácticamente revisión efectiva, puesto que tan solo se aplicó sobre el 0,9 por 100 de los trabajadores sujetos a convenio.

CUADRO II-60. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR ÁMBITO FUNCIONAL Y VIGENCIA TEMPORAL DEL CONVENIO, 2005-2010

	Incremento inicial						Incremento final					
Ámbito y vigencia	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009***	**2010***	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009***	**2010***
Total	3,17	3,29	3,13	3,60	2,26	1,45	4,04	3,59	4,21	3,60	2,25	2,17
Convenios revisados	3,03	3,24	2,98	3,49	2,46	1,48	4,02	3,57	3,94	3,49	2,44	2,19
Convenios firmados	3,36	3,40	3,33	3,79	1,72	1,21	4,07	3,64	4,54	3,79	1,71	2,03
Vigencia anual	3,09	3,12	3,46	3,35	2,55	1,13	4,31	3,53	5,09	3,35	2,56	2,05
Vigencia plurianual	3,44	3,46	3,30	3,87	1,56	1,24	4,00	3,67	4,42	3,87	1,55	2,02
Convenios de empresa	**2,94**	**2,92**	**2,70**	**3,09**	**2,19**	**1,23**	**3,61**	**3,15**	**3,57**	**3,09**	**2,19**	**1,73**
Convenios revisados	2,60	2,83	2,58	2,94	2,25	1,28	3,44	3,10	3,42	2,94	2,24	1,83
Convenios firmados	3,37	3,11	3,05	3,40	2,07	1,12	3,82	3,26	3,98	3,40	2,09	1,48
Vigencia anual	2,99	3,25	2,88	3,33	3,12	1,13	3,67	3,41	4,04	3,33	3,13	2,05
Vigencia plurianual	3,41	3,09	3,08	3,41	1,71	1,12	3,83	3,25	3,97	3,41	1,73	1,42
Convenios de otro ámbito	**3,19**	**3,34**	**3,18**	**3,65**	**2,27**	**1,46**	**4,09**	**3,65**	**4,28**	**3,65**	**2,25**	**2,20**
Convenios revisados	3,08	3,29	3,04	3,56	2,48	1,50	4,09	3,63	4,03	3,56	2,46	2,22
Convenios firmados	3,36	3,43	3,35	3,83	1,67	1,22	4,10	3,69	4,58	3,83	1,66	2,12
Vigencia anual	3,10	3,11	3,50	3,35	2,41	1,13	4,34	3,54	5,17	3,35	2,42	2,05
Vigencia plurianual	3,44	3,51	3,31	3,92	1,54	1,27	4,03	3,72	4,45	3,92	1,53	2,17

* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2011.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos*.

CUADRO II-61. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR ÁMBITO FUNCIONAL, 2005-2010
(Tasa de variación porcentual)

Ámbito funcional	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
Convenios de empresa	**3,61**	**3,15**	**3,57**	**3,09**	**2,19**	**1,73**
Empresa privada	3,65	3,31	3,98	3,30	1,99	1,93
Empresa pública	3,20	2,82	3,30	2,93	2,81	1,68
AGE y Seguridad Social	7,02	4,08	2,33	2,29	2,37	1,31
Administración autonómica y local	2,23	2,28	2,45	2,47	2,51	0,61
Convenios de otro ámbito	**4,09**	**3,65**	**4,28**	**3,65**	**2,25**	**2,20**
Grupo de empresas	3,81	3,17	4,09	2,73	2,10	2,33
Sector local-comarcal	4,20	3,45	4,53	3,05	2,64	2,73
Sector provincial	4,19	3,80	4,51	3,88	2,42	2,19
Sector autonómico	3,59	3,30	3,52	4,43	2,21	1,91
Sector interautonómico	4,04	3,20	4,50	3,00	2,00	3,00
Sector nacional	4,09	3,48	4,09	3,01	1,93	2,29
Total	**4,04**	**3,59**	**4,21**	**3,60**	**2,25**	**2,17**

* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2011.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos.*

y se rompía, por primera vez, con la tónica de signo opuesto de los años anteriores. De esta forma, los convenios de nueva firma estarían adaptándose en mayor medida al escenario de crisis económica.

Asimismo, prosiguió la tendencia de años anteriores, según la cual los convenios de empresa registraron menores aumentos que los convenios firmados en otros ámbitos. Además, los convenios de ámbito empresarial produjeron las mayores diferencias entre los aumentos pactados en los convenios nuevos y los revisados (0,35 puntos porcentuales a favor de los últimos), frente al diferencial registrado en los convenios de otros ámbitos (0,1 puntos). Por otro lado, la desagregación funcional de los convenios de empresa muestra cómo, a diferencia del año anterior, los aumentos pactados en la empresa privada en 2010, si bien más moderados que en 2009, superaron los acordados en el seno de la Administración pública. En este ámbito se acordaron aumentos muy leves, especialmente en la Administración autonómica y local, donde el incremento fue del 0,61 por 100. En el caso de los convenios de otro ámbito, que afectan a un número muy superior de trabajadores, la estabilidad de los aumentos pactados, que en conjunto fueron menores, fue mucho más notable que en los convenios de empresa (cuadro II-61).

El incremento medio del 2,17 por 100 en el conjunto de convenios colectivos encierra diferencias importantes que revelan la dispersión de los incrementos pactados en el conjunto de la economía. De esta forma, el 30,4 por 100 de los trabajadores quedaron afectados por convenios en los que se pactaron aumentos inferiores al 1,5 por 100, mientras que un 22,9 por 100 más de trabajadores se encontraba entre el 1,5 y el 2 por 100. Por su parte, el 39,5 por 100 de los trabajadores pactaron aumentos superiores al 2,5 por 100 (cuadro II-62).

CUADRO II-62. AUMENTOS SALARIALES PACTADOS POR TRAMOS, 2010

Tramos de incremento pactado/ámbito funcional	Convenios		Empresas		Trabajadores		Incremento medio en el tramo
	Número	% total	Miles	% total	Miles	% total	
Total CC	**3.351**	**100,0**	**1.177.887**	**100,0**	**8.466.117**	**100,0**	**2,17**
< 1,00	932	27,8	76.604	6,5	636.141	7,5	0,63
1,00 - 1,49	498	14,9	267.575	22,7	1.941.579	22,9	1,14
1,50 - 1,99	381	11,4	198.224	16,8	1.935.467	22,9	1,59
2,00	67	2,0	17.073	1,4	158.680	1,9	2,00
2,01 - 2,50	128	3,8	89.592	7,6	451.110	5,3	2,26
2,51 - 3,00	687	20,5	154.588	13,1	1.581.406	18,7	2,96
3,01 - 3,50	266	7,9	110.972	9,4	954.430	11,3	3,32
3,51 - 4,00	208	6,2	228.411	19,4	496.634	5,9	3,91
> 4,00	184	5,5	34.848	3,0	310.670	3,7	5,05
CC empresa	**2.436**	**100,0**	**2.436**	**100,0**	**589.519**	**100,0**	**1,73**
< 1,00	843	34,6	843	34,6	201.596	34,2	0,35
1,00 - 1,49	345	14,2	345	14,2	122.616	20,8	1,23
1,50 - 1,99	243	10,0	243	10,0	35.735	6,1	1,69
2,00	47	1,9	47	1,9	7.121	1,2	2,00
2,01 - 2,50	88	3,6	88	3,6	16.358	2,8	2,34
2,51 - 3,00	476	19,5	476	19,5	128.158	21,7	2,99
3,01 - 3,50	149	6,1	149	6,1	40.262	6,8	3,33
3,51 - 4,00	132	5,4	132	5,4	20.437	3,5	3,80
> 4,00	113	4,6	113	4,6	17.236	2,9	5,27
CC otro ámbito	**915**	**100,0**	**1.175.451**	**100,0**	**7.876.598**	**100,0**	**2,20**
< 1,00	89	9,7	75.761	6,4	434.545	5,5	0,75
1,00 - 1,49	153	16,7	267.230	22,7	1.818.963	23,1	1,13
1,50 - 1,99	138	15,1	197.981	16,8	1.899.732	24,1	1,59
2,00	20	2,2	17.026	1,4	151.559	1,9	2,00
2,01 - 2,50	40	4,4	89.504	7,6	434.752	5,5	2,25
2,51 - 3,00	211	23,1	154.112	13,1	1.453.248	18,5	2,96
3,01 - 3,50	117	12,8	110.823	9,4	914.168	11,6	3,32
3,51 - 4,00	76	8,3	228.279	19,4	476.197	6,0	3,91
> 4,00	71	7,8	34.735	3,0	293.434	3,7	5,04

Datos de convenios registrados hasta marzo de 2011.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos.*

Por grandes sectores de actividad, la mayoría de ellos registraron incrementos de los salarios pactados superiores a la media, correspondiendo el aumento más destacado a la agricultura. De hecho, el único sector que empujó a la baja los incrementos pactados fue la construcción, a pesar de que en este sector se registró el mayor aumento de la productividad aparente de la economía en 2010, un 6,96 por 100[106].

106. En este sentido, cabe apuntar que el incremento pactado en 2009 contenía un importante sesgo al alza que no se correspondía con la situación en el sector. Como ya se reflejó en la Memoria CES 2009 (epígrafe 2.2.3, nota al pie 114) la estadística recogía lo pactado en el convenio general de la construcción para 2009, firmado el 22 de junio de 2007, aunque tal aumento no se aplicó en todos los casos.

CUADRO II-63. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR SECTORES DE ACTIVIDAD, 2003-2010

Año	Total	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
Inicial					
2003	**3,50**	3,70	3,20	4,70	3,30
2004	**3,00**	3,70	2,90	3,40	2,90
2005	**3,17**	3,74	3,04	2,91	3,20
2006	**3,29**	3,94	3,29	2,98	3,26
2007	**3,14**	3,98	3,07	3,59	2,97
2008	**3,60**	3,96	3,39	3,62	3,64
2009*	**2,26**	2,06	2,17	3,50	2,06
2010*	**1,45**	1,53	1,17	1,50	1,55
Revisado					
2003	**3,70**	3,80	3,50	4,80	3,50
2004	**3,60**	4,00	3,60	4,40	3,40
2005	**4,04**	4,24	4,09	4,51	3,89
2006	**3,60**	4,10	3,70	3,60	3,50
2007	**4,21**	4,60	4,27	5,60	3,84
2008	**3,60**	3,95	3,39	3,62	3,64
2009*	**2,25**	1,92	2,16	3,50	2,06
2010*	**2,17**	2,46	2,23	1,61	2,25

* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2011.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos.*

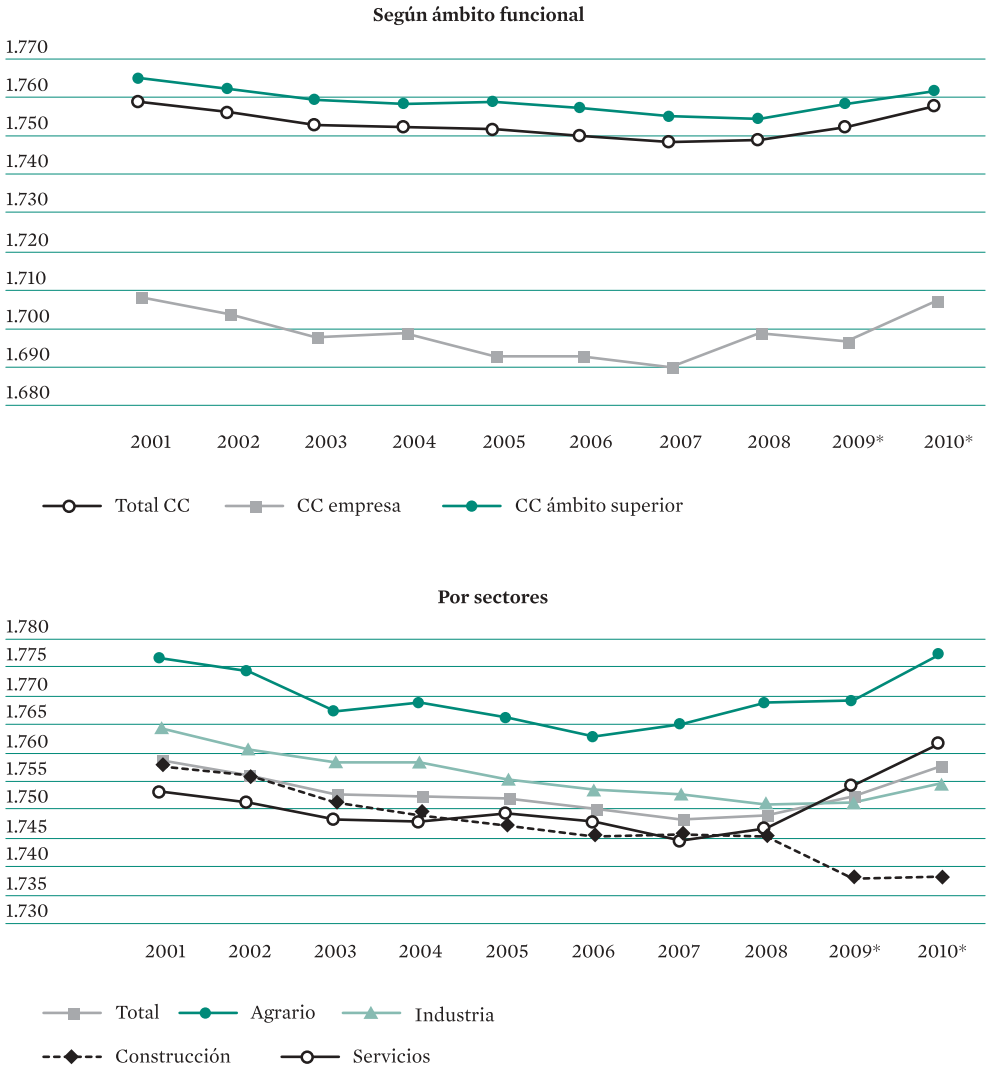
En un nivel más desagregado, y atendiendo exclusivamente a las ramas de actividad que concentran a más de 200 mil trabajadores cubiertos por convenio, se pactaron incrementos salariales superiores a la media del 2,17 por 100 en los servicios de transporte terrestre (3,39 por 100), financieros (2,97 por 100), sanitarios (2,91 por 100) y los servicios a edificios y jardinería (2,22 por 100). También se acordaron aumentos relativamente superiores en la agricultura y ganadería (2,47 por 100) y la industria de la alimentación (2,56 por 100).

Por debajo de la media quedaron, en cambio, la industria química (1,98 por 100), la fabricación de productos metálicos (2,13 por 100) o la construcción antes mencionada (1,56 por 100). Asimismo, se produjeron aumentos más moderados en los servicios jurídicos y contables (1,90) o el comercio al por menor (1,96).

Tiempo de trabajo

La tendencia de reducción paulatina de la jornada de trabajo pactada en los convenios colectivos, que se ha venido observando hasta 2007, parece haberse frenado durante el periodo de la última crisis (gráfico II-18). En efecto, tomando en consideración el último decenio, entre 2001 y 2008, último año del que se dispone de datos definitivos de registro de convenios, la jornada media anual pactada se redujo en 9,7 horas. Sin embargo, en 2008 se produjo ya un leve repunte, de 0,8 horas, que se ha visto confirmado en 2009. En este último año, para el que los últimos datos disponibles de registro de

GRÁFICO II-18. EVOLUCIÓN DE LA JORNADA PACTADA POR TIPO DE CONVENIO, 2001-2010



* Datos provisionales a marzo de 2011.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos.*

convenios (hasta marzo de 2011) son casi definitivos, se pactó una jornada anual de 1752,4 horas, lo que suponía un aumento de 3,4 horas con respecto a 2008. Esa evolución fue resultado de un diferente comportamiento en los convenios de empresa y en los de ámbito superior, pues mientras en los primeros la jornada anual para 2009 se redujo en 2,2 horas, en los de ámbito supraempresarial aumentó en 3,7.

En 2010, con datos todavía provisionales de registro de convenios hasta marzo de 2011, la jornada anual pactada en el conjunto de la negociación colectiva fue de 1.757,7 horas,

equivalentes a 38 horas y 29 minutos semanales de trabajo, es decir, 5,2 horas más al año que en 2009, resultado de un aumento de 10,9 horas/año en los convenios de empresa y de 3 horas/año en los convenios supraempresariales. Cabe insistir, no obstante, en que los datos de 2010 son todavía provisionales, al quedar aún por delante bastantes meses para el registro de los convenios con efectos económicos en ese año y al estar pendientes de cierre y de registro una buena parte de éstos, mayor que otros años, por las circunstancias señaladas en el apartado anterior[107].

De ahí que haya que esperar todavía algún tiempo para poder extraer conclusiones al respecto, si bien los datos disponibles de registro de convenios, en términos de trabajadores afectados, podría llevar a confirmar en 2010 el freno en la tendencia de reducción de la jornada que se ha apuntado, en consonancia con el contexto de la crisis.

Atendiendo a la jornada pactada en los distintos sectores (gráfico II-18), el aumento de 7,6 horas/año en la jornada pactada en los servicios, sector que aglutina a la mayor parte de los asalariados cubiertos por la negociación colectiva, explica la mayor parte del repunte de la jornada pactada total, junto con el aumento de 3,5 horas/año en la industria, y el aumento de 8,1 horas/año en la agricultura. Por su parte, la jornada pactada en la construcción, que había experimentado una importante bajada en 2009, apenas tuvo variación en 2010.

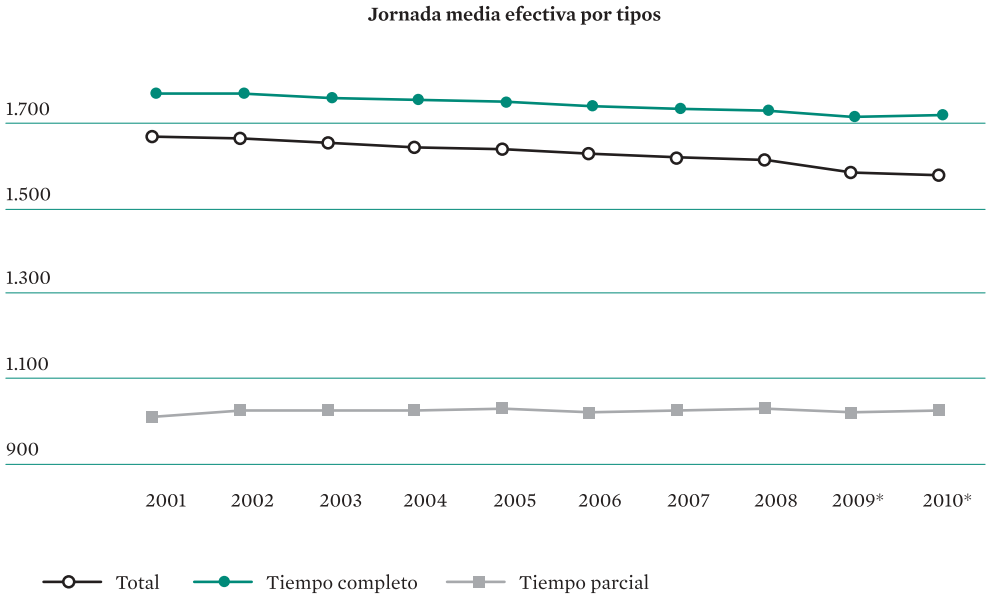
La evolución de la jornada efectiva de trabajo, con datos de la Encuesta de Coyuntura Laboral del MTIN, por el contrario, volvió a mostrar en 2010 una disminución con respecto al año anterior, que esta vez fue de 6 horas (gráfico II-19), profundizando en la tendencia de reducción continuada que ha seguido en estos años, pero con un menor ritmo de reducción, si se tiene en cuenta que la disminución de 2009 con respecto a 2008 fue de 26,6 horas. Así, en 2010, la jornada media efectiva se situó en 1.579,4 horas, siendo la efectuada por los trabajadores a tiempo completo de 1.717,5 horas, 2,4 horas más que en 2009, y la de los trabajadores a tiempo parcial de 1.028,2 horas, 10,3 horas menos que el año anterior.

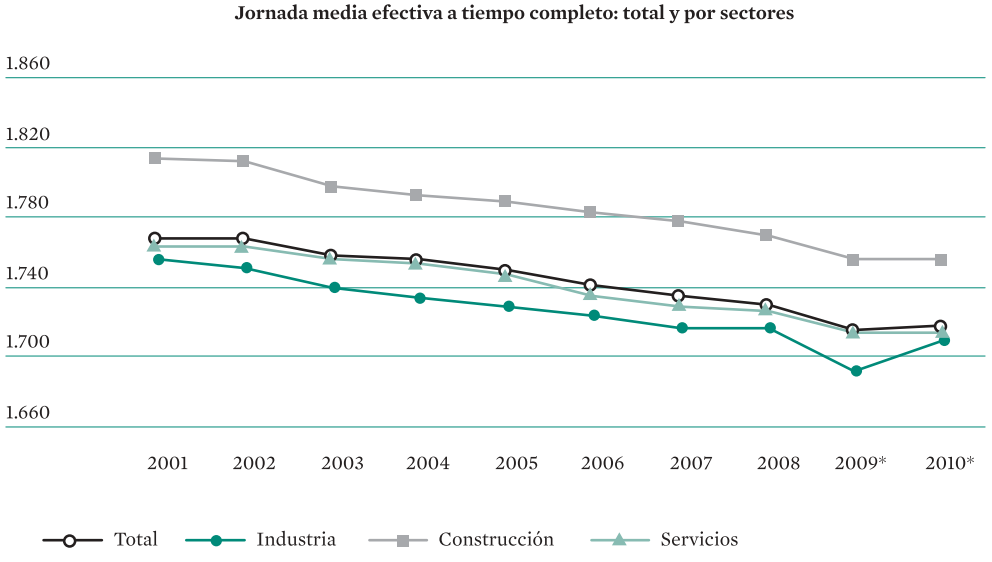
Esta nueva reducción, aunque menor, de la jornada media efectiva en 2010 se explica, fundamentalmente, por una disminución de nuevo de las horas extraordinarias realizadas, 3,2 millones menos que en 2009, disminución no obstante muy inferior a la de ese año con respecto a 2008, que fue de 14,6 millones menos, en una coyuntura de mayor profundidad de la crisis. Por el contrario, las horas no trabajadas por diversos motivos en 2010 se redujeron con respecto a 2009, en 10,9 de media por trabajador.

Por sectores, tomando únicamente la jornada media efectiva a tiempo completo, la misma aumentó significativamente en la industria, en 17,9 horas/año, se mantuvo prácticamente igual en la construcción y disminuyó ligeramente en el sector de servicios.

107. Véase el apartado 2.3.1 de este capítulo II.

GRÁFICO II-19. JORNADA MEDIA EFECTIVA POR TIPOS, 2001-2010
(Horas por trabajador y año)





* Datos provisionales a marzo de 2011.
Fuente: MTIN, *Encuesta de Coyuntura Laboral.*

2.3.3. Desarrollos recientes en los contenidos negociales

Avanzar hacia un tejido productivo crecientemente basado en actividades de mayor valor añadido, más intensivas en la utilización de capital tecnológico y humano, generador de más y mejor empleo, y más apto para competir en el mercado único europeo y en un contexto de economías emergentes muy dinámicas, es un objetivo estratégico situado en el centro de las preocupaciones de los interlocutores sociales y del diálogo social. Dicho objetivo estaba presente, de forma transversal, en la Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social, firmada en julio de 2008, y se ha visto reforzado como estrategia en el largo plazo, más allá de las medidas anticrisis de choque ante los efectos para la actividad económica y el empleo en la actual coyuntura. Así, más recientemente, el Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (ASE), firmado en febrero de 2011 por el Gobierno y las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y empresariales CEOE y CEPYME, recoge también estos objetivos.

Apoyar cambios necesarios en el modelo productivo requiere poner en juego y mejorar el conjunto de las políticas públicas, para lo que el diálogo social tripartito juega un importante papel, pero también es deseable el apoyo de un instrumento fundamental de las relaciones laborales como son los convenios colectivos. Máxime teniendo en cuenta que la mejora del modelo productivo y del patrón de crecimiento pasa por hacer más eficiente el conjunto de las empresas, los sectores y las actividades económicas, y no tanto o no tan solo apuntar al potencial de crecimiento de nuevos sectores emergentes.

El papel de la autonomía colectiva de los representantes de los trabajadores y de los empresarios hacia tales objetivos se recoge en el AENC 2010, 2011 y 2012, en el que las organizaciones sindicales y empresariales más representativas firmantes afirman que "La ampliación y diversificación del tejido productivo español es uno de los principales retos de la sociedad española, que necesita la mejora de variables estructurales como son el mayor y mejor uso de la tecnología y del capital humano, junto con avances en la negociación colectiva que permitan el uso más eficiente de los factores productivos disponibles (trabajo y capital)". Asimismo, el papel esencial que está llamada a jugar la negociación colectiva se ha recogido, en el ámbito del diálogo social tripartito, en el reciente Acuerdo Social y Económico, citado[108].

Además de la negociación de los salarios y del tiempo de trabajo, vistos en el apartado anterior, la negociación colectiva como instrumento para apoyar cambios en el

108. Junto a la mejora del capital humano, tecnológico y físico de la economía, y la referencia a un marco de relaciones laborales que permita afrontar las necesidades en mejores condiciones, combinando la flexibilidad con la seguridad, el ASE hace mención a que "El mercado de trabajo debe favorecer la creación de empleo y la capacidad de adaptación laboral. Para ello, la negociación colectiva juega un papel esencial para que, desde una representación y participación real de empresarios y trabajadores, se produzca una mejora en la organización del trabajo y un mayor protagonismo del concepto de productividad en todos los aspectos".

modelo productivo aconsejaría analizar el tratamiento en los convenios colectivos sectoriales y de empresa de, entre otros, aspectos cualitativos como las cláusulas en materia de empleo, la productividad, la formación, la organización del trabajo y la participación, o el uso de las nuevas tecnologías y la innovación productiva, como factores a mejorar y consolidar en línea con los anteriores objetivos.

Cláusulas de empleo

La negociación colectiva constituye un mecanismo fundamental a través del cual las organizaciones empresariales y sindicales tratan de incidir en el empleo, más aún en una coyuntura de crisis económica como la experimentada en los últimos años, en la que la tasa de paro ha superado el 20 por 100. No en vano, en el AENC 2010, 2011 y 2012, los agentes sociales señalaron entre sus principales objetivos aumentar y recuperar el empleo y establecieron orientaciones específicas al respecto para acometer en los procesos de negociación de los convenios (recuadro II-7).

RECUADRO II-7. PRINCIPALES ORIENTACIONES EN MATERIA DE EMPLEO DEL AENC 2010-2012

- Promocionar la contratación indefinida, la transformación de contratos temporales en contratos fijos y el mantenimiento del empleo.
- Fomentar el uso adecuado de las modalidades contractuales no debiendo la negociación colectiva introducir redacciones o pactos que desnaturalicen las causas previstas en el ET.
- Adoptar fórmulas que eviten el encadenamiento injustificado de sucesivos contratos temporales.
- Analizar la posibilidad y conveniencia de determinar el volumen global de contrataciones temporales, incorporando en su caso definiciones precisas de las referencias, márgenes o límites materiales y temporales sobre los que se medirá la aplicación de la medida.
- Fomentar la contratación de los jóvenes, impulsando los contratos formativos, como vía de su inserción laboral y cualificación favoreciendo la posible incorporación definitiva en la empresa de estos trabajadores, una vez finalizado el contrato formativo.
- Potenciar los contratos fijos discontinuos en las actividades discontinuas o estacionales.
- Fomentar la jubilación parcial y el contrato de relevo como instrumento para el mantenimiento del empleo.
- Potenciar el establecimiento de cláusulas que posibiliten la extinción del contrato de trabajo al cumplir el trabajador la edad ordinaria de jubilación, siempre que se cumplan los supuestos y requisitos legalmente establecidos.
- Establecer mecanismos de seguimiento y control de la evolución del empleo, y de la contratación en los sectores cuando se adopten medidas de empleo.

Fuente: elaboración propia a partir del AENC 2010, 2011 y 2012.

Los datos definitivos más recientes, referidos a 2008, confirman la tendencia creciente al recurso a este tipo de cláusulas, señalada en pasadas ediciones de esta Memoria. Así, el 51 por 100 de los convenios registrados ese año incluyó alguna de las mismas, cinco puntos porcentuales por encima de los registrados tan solo dos años antes (cuadro II-64). Atendiendo al ámbito funcional de los convenios, se observa que su utilización y evolución es bastante similar, si bien ligeramente superior en los convenios de empresa que en los de ámbito superior. Donde se aprecian diferencias es en relación con el número de trabajadores afectados, siendo más elevada la cobertura de los convenios de empresa. En cualquier caso, y aunque tomadas conjuntamente su cobertura es alta, al considerarlas de forma aislada se aprecia que su repercusión es más bien reducida.

Atendiendo al uso de las distintas cláusulas de empleo, se observa que, en términos generales, todas han tenido una evolución positiva a lo largo de los últimos años. Las que más han aumentado, hasta pasar a ser las más utilizadas y las que más trabajadores afectan, son las de creación de empleo por jubilación parcial. Aunque con menor frecuencia, conviene señalar también las referidas a la conversión de empleo temporal en fijo.

Los datos de 2009 y 2010, tomados con cautela dado que son provisionales, parecen mostrar, sin embargo, una ralentización del progresivo aumento que venían experimentado en los últimos años. Y es que el porcentaje de convenios que incluye alguna de estas cláusulas apenas ha aumentado, e incluso en algunos casos, ha disminuido. A este respecto destaca el descenso de las cláusulas relativas a la creación de empleo, aunque su uso ha sido siempre reducido, y que vendría a estar en sintonía con la coyuntura económica de crisis. Aunque en menor medida, se observa también un descenso porcentual de los convenios que recogen cláusulas de conversión de empleo temporal en fijo y de movilidad geográfica. En todo caso, habrá que esperar a los datos definitivos para extraer conclusiones más claras, especialmente si tenemos en cuenta el menor volumen de convenios registrados en 2010, como se ha comentado anteriormente.

Las cláusulas relativas a la jubilación parcial, en cambio, parecen haber experimentado un ligero aumento que, aunque menor, es significativo teniendo en cuenta el importante aumento que registraron ya en 2008. También parecen experimentar cierto repunte, aunque también menor, las relativas a la movilidad funcional, lo que sería indicativo del recurso a la flexibilidad interna como alternativa al despido, y las de mantenimiento del empleo.

En todo caso, y tal y como se expone en el AENC, los objetivos en materia de empleo se basan en un conjunto de medidas más amplio, como el aumento moderado de los salarios. Cabe la posibilidad también de que este tipo de materias estén formando parte de otro tipo de pactos, como los acuerdos de empresa.

El análisis de los contenidos de los convenios no parece mostrar cambios sustanciales respecto a periodos anteriores. Así, nuevamente se observa que los objetivos

CUADRO II-64. CLÁUSULAS DE EMPLEO POR ÁMBITO FUNCIONAL

(En porcentaje)(1)

	Convenios								Trabajadores							
Cláusulas de empleo	**1999**	**2000**	**2002**	**2005**	**2006**	**2008**	**2009(2)**	**2010(2)**	**1999**	**2000**	**2002**	**2005**	**2006**	**2008**	**2009(2)**	**2010(2)**
Total convenios																
Total	**41,1**	**41,8**	**43,1**	**45,5**	**46,8**	**51,1**	**51,2**	**50,9**	**58,5**	**56,0**	**51,5**	**59,4**	**60,0**	**61,3**	**62,0**	**64,2**
Creación neta de empleo	3,7	3,8	3,6	3,5	4,0	4,3	4,0	3,3	5,1	5,5	6,0	6,3	7,8	8,1	5,2	4,6
Creación de empleo por jubilación parcial	10,5	12	12,6	16,9	18,7	23,5	24,7	25,5	22,7	22,7	21,9	23,0	23,2	27,0	26,1	27,6
Mantenimiento de empleo	7,3	7,5	7,9	8,6	9,0	10,3	10,8	11,0	7,2	7,8	7,8	9,7	10,4	10,4	11,8	9,8
Conversión de empleo temporal en fijo	13,2	13,2	12,6	13,3	13,9	16,3	16,0	15,7	22,3	20,4	20,4	24,2	24,5	26,1	24,2	24,6
Movilidad geográfica	8,8	9,4	10	10,8	15,2	11,3	11,5	10,9	21,9	22,0	16,4	19,5	17,3	15,6	17,1	19,0
Movilidad funcional	13,7	13,6	14,3	15,0	7,1	15,7	15,4	15,2	19,8	20,7	15,5	19,3	17,9	14,6	15,6	15,8
Otras	8,7	8,7	7,6	7,3	7,1	8,2	8,3	8,7	16,3	14,8	9,0	14,8	15,0	13,5	14,5	15,0
Convenios de empresa																
Total	**40,9**	**41,3**	**43,0**	**46,0**	**47,1**	**51,8**	**52,0**	**52,1**	**69,0**	**69,5**	**67,9**	**70,9**	**71,9**	**75,8**	**76,1**	**75,2**
Creación neta de empleo	4,3	4,3	3,8	3,5	4,1	4,4	4,2	3,7	10,9	12,4	12,5	10,4	12,8	11,9	12,9	16,8
Creación de empleo por jubilación parcial	8,5	10,0	11,4	16,0	17,9	23,7	24,8	25,8	10,6	11,6	18,2	28,3	30,1	33,7	34,0	30,8
Mantenimiento de empleo	8,3	8,3	8,8	9,3	10,1	11,6	12,0	12,4	14,3	13,9	16,6	22,4	20,6	30,1	23,5	19,7
Conversión de empleo temporal en fijo	12,2	12,1	12,1	13,3	13,9	16,7	16,5	16,4	27,8	27,3	23,4	29,8	32,0	36,7	37,7	27,1
Movilidad geográfica	8,3	8,9	9,7	10,5	10,6	11,3	11,4	11,3	31,33	25,1	31,8	25,9	26,8	29,1	25,9	19,0
Movilidad funcional	15,1	14,8	16,0	16,7	16,9	17,4	17,0	17,1	37,6	37,6	28,2	34,0	38,1	37,1	36,1	22,6
Otras	7,9	8,0	7,1	6,5	6,2	7,6	7,9	8,8	18,6	18,3	15,2	14,8	16,0	17,3	16,1	11,5
Convenios de otro ámbito																
Total	**41,7**	**43,3**	**43,4**	**44,2**	**45,9**	**49,1**	**48,8**	**47,6**	**57,1**	**54,2**	**49,6**	**58,0**	**58,5**	**59,6**	**60,4**	**63,4**
Creación neta de empleo	2,3	2,2	2,9	3,2	3,5	4,1	3,3	2,3	4,3	4,6	5,2	5,9	7,2	7,7	4,3	3,6
Creación de empleo por jubilación parcial	15,9	17,4	16,3	19,4	20,9	22,9	24,4	24,7	24,3	24,2	22,4	22,4	22,3	26,3	25,2	27,3
Mantenimiento de empleo	4,8	5,2	5,5	6,2	5,6	6,5	7,1	7,1	6,3	6,3	6,7	6,2	8,4	8,1	10,5	9,1
Conversión de empleo temporal en fijo	16,0	16,1	14,2	13,4	13,9	15,1	14,6	13,8	21,5	23,5	20,0	23,6	23,6	24,9	22,7	24,4
Movilidad geográfica	10,0	10,6	10,1	11,7	11,1	11,1	11,6	10,0	20,6	20,7	15,2	18,3	15,7	14,1	16,1	19,0
Movilidad funcional	10,2	10,3	9,3	9,9	9,9	10,3	10,4	10,3	17,4	18,4	14,0	17,5	15,4	12,0	13,4	15,3
Otras	10,1	10,4	9,4	9,77	9,9	9,9	9,4	8,5	16,0	11,0	8,3	14,7	14,9	13,0	14,3	15,3

(1) Porcentaje de convenios y trabajadores afectados que incluyen las cláusulas, respecto al total de convenios y trabajadores en cada ámbito funcional considerado.
(2) Datos provisionales a febrero de 2011. Los datos de 2009 son casi definitivos.
Fuente: MTIN, *Estadística de Convenios Colectivos*.

relacionados con la política de empleo rara vez se recogen de forma conjunta y sistematizada, y lo más frecuente es que las cláusulas que inciden en esta materia aparezcan de forma dispersa a lo largo del convenio. Con relación a las cláusulas de mantenimiento del empleo, incluso lo habitual es que no aparezcan en los convenios como tales, sino formando parte de apartados más genéricos, como el preámbulo u objetivos del convenio, o sobre política general de contratación. Aun así, se han observado algunas excepciones en las que, además de declararse como objetivo, se especifican las medidas recogidas en el convenio a tal efecto[109].

Las cláusulas que suelen ligarse más específicamente a los objetivos de creación de empleo o mantenimiento del mismo son las relativas a la jubilación parcial. En la mayoría de los casos se propone el fomento de este tipo de contrato y en algún otro incluso un compromiso formal al respecto[110]. La jubilación forzosa a los 65 años, si bien no se encuadra estrictamente en las cláusulas de empleo, constituye también otro de los mecanismos más habitualmente vinculado en los convenios con políticas de empleo. En ocasiones, además, suele ir pareja al compromiso de creación de nuevos puestos de trabajo[111].

Por otro lado, suele ser frecuente que, junto con el objetivo de mantenimiento y creación de empleo, se incluya el de fomento de la estabilidad del mismo, dándose prioridad a la creación de empleos de esta naturaleza. A este respecto, en algunos casos incluso llega a establecerse un objetivo específico sobre el porcentaje de empleo fijo a conseguir en un plazo temporal determinado[112].

Al mismo tiempo, suele ser habitual instar a limitar el uso de contratos temporales a las situaciones estrictamente necesarias y a evitar su encadenamiento. Hay convenios en los que se incluye el compromiso de convertirlos en fijos, estableciéndose para ello condiciones específicas, tales como otorgarles prioridad a la hora de cubrir nuevos puestos de carácter estable. Algunos casos concretos se refieren a la conversión de los contratos eventuales en contratos fijos discontinuos, estableciéndose condiciones sumamente detalladas, en cuanto a condiciones, plazos o porcentajes a cubrir, entre otros aspectos[113].

Respecto a las cláusulas de movilidad funcional y geográfica, no se han encontrado convenios que las vinculen con algún tipo de compromiso para la creación y/o mantenimiento del empleo. Por regla general su contenido se circunscribe a las condiciones

109. Tal es el caso del convenio colectivo del Grupo de empresas Gas Natural.

110. Véase, a modo de ejemplo, el IV convenio colectivo estatal del sector de fabricantes de yesos, escayolas, cales y sus prefabricados.

111. Véanse como ejemplos, entre otros, el convenio colectivo de la industria del calzado; el IV convenio colectivo estatal del sector de fabricantes de yesos, escayolas, cales y sus prefabricados; o el convenio colectivo de establecimientos sanitarios de clínicas privadas de Granada.

112. Véase el IV convenio colectivo estatal del sector de fabricantes de yesos, escayolas, cales y sus prefabricados; II convenio colectivo de supermercados del grupo empresarial Eroski-Sociedad Anónima de supermercados y autoservicios, entre otros.

113. Véase el convenio colectivo para la fabricación de conservas vegetales.

para su aplicación y, en este sentido, buena parte de ellas establece como principio general garantizar las condiciones de empleo más favorables para el trabajador en caso de movilidad. En otros casos, en los que la movilidad es más frecuente, se ha creado una comisión específica, constituida por los representantes sindicales y la empresa, para garantizar que se realiza de la forma adecuada, tanto para la empresa como para el trabajador afectado[114].

Conviene apuntar, no obstante, que los aspectos relacionados con el mantenimiento y/o creación de empleo suelen aparecer vinculados a otras materias, tales como la jubilación a los 65 años, anteriormente comentada, las horas extras, o el pluriempleo, entre otros.

Así, las políticas de fomento del empleo suelen ir ligadas a la supresión o reducción de las horas extraordinarias, limitándose su uso para las situaciones estrictamente necesarias. En estos casos, suelen estipularse los criterios por los cuales se autoriza su realización así como, en algunos casos, la obligación de presentar informes periódicos sobre la cuantía de las mismas, motivos de su aplicación o trabajadores afectados[115]. Se ha observado también, que algunos convenios establecen la obligación de realizar previsiones y compromisos de empleo que se deriven de la supresión de las horas extraordinarias[116].

Asimismo, y en relación al pluriempleo, se observa que algunos convenios establecen compromisos de evitar que los puestos de trabajo de las empresas incluidas en el ámbito de aplicación del convenio sean ocupados por personas que ya estén ocupando simultáneamente otros puestos de trabajo en otras empresas[117].

Ya por último, señalar que la mayoría de los convenios incluyen comisiones de seguimiento de los objetivos marcados en los mismos con carácter general, siendo poco habitual que se creen específicamente para el ámbito de empleo, salvo algunas excepciones, como la señalada con anterioridad en materia de movilidad.

Los aspectos relacionados con la productividad constituyen un elemento de importancia dentro de los contenidos negociales de los convenios colectivos de trabajo. Además, se espera que estos adquieran una mayor presencia en el futuro si atendemos al cambio de modelo de crecimiento que debería ayudar a recuperar la economía española. En este nuevo modelo, la mejora de la productividad de los factores, y entre ellos, el trabajo, es proritaria. De hecho, el último ciclo expansivo de crecimiento económico coincidió con el estancamiento de los niveles de productividad en España y el alejamiento de esos registros con respecto al conjunto de la

Cláusulas de productividad

114. Véase convenio colectivo del grupo de empresas de Gas Natural.

115. Tal es el caso del IV convenio colectivo estatal del sector de fabricantes de yesos, escayolas, cales y sus prefabricados; el convenio colectivo de Pirelli Neumáticos S.A; o el convenio colectivo para la fabricación de conservas vegetales, entre otros.

116. Véase, como ejemplo, el convenio colectivo de industria siderometalúrgica de Guipúzcoa.

117. Véase al respecto el convenio colectivo de industrias siderometarlúgicas de Jaén.

Unión Europea. Esta evolución indica que el crecimiento español estuvo presidido por un mayor empleo de factores, antes que por la mejora técnica y eficiencia de la organización del proceso productivo.

De esta forma, el 23,1 por 100 de los trabajadores incluidos en convenios colectivos de trabajo se encuentran afectados por cláusulas relacionadas con incentivos ligados a la productividad, mientras que el 15,4 por 100 de los trabajadores están acogidos a convenios donde se incorporan aspectos relativos a la participación de los trabajadores en la organización del trabajo[118]. Los porcentajes son significativamente superiores en los convenios de empresa; en estos casos, las cifras anteriores son el 50,0 y el 29,7 por 100, respectivamente, si bien el número de trabajadores afectados por este tipo de convenios es sensiblemente inferior.

Los convenios colectivos, y especialmente los de ámbito empresarial, suelen reconocer así la importancia de maximizar el producto por unidad de trabajo empleada cuando afirman que la organización del trabajo tiene como fin alcanzar en el seno de la empresa un nivel adecuado de productividad a partir de la utilización óptima de los recursos humanos y materiales. Para este objetivo, en los convenios se señala como clave el papel de empresarios y trabajadores a la hora de establecer unos cauces adecuados de colaboración, diálogo y participación sobre todos los aspectos susceptibles de afectar la productividad[119]. Entre estos, se menciona explícitamente la optimización de la capacidad productiva, la racionalización de la organización del trabajo, la política salarial y de incentivos materiales, la cualificación y adaptación de la mano de obra, las condiciones de trabajo, el clima de las relaciones laborales o la lucha contra el absentismo. Asimismo, cabría destacar singularmente la inclusión de los aspectos relativos a la inversión y progreso técnico como esenciales a la hora de lograr la mejora productiva. De hecho, en aras de garantizar la productividad de las unidades de trabajo, las empresas se reservan la potestad de introducir las mencionadas mejoras tecnológicas, con la salvedad expresa de que esa aplicación no se oponga a lo establecido en las disposiciones acordadas en el convenio[120].

118. Los datos corresponden a 2008, que es el último año para el que se ofrecen datos definitivos de las cláusulas especiales de los convenios. En los convenios registrados hasta febrero de 2011 con efectos económicos en 2010, todavía provisionales, el 19,1 por 100 de los trabajadores incluidos se encuentran afectados por cláusulas relacionadas con incentivos ligados a la productividad, mientras que el 11,3 por 100 están acogidos a convenios donde se incorporan aspectos relativos a la participación de los trabajadores en la organización del trabajo. Los mismos datos para los convenios de empresa en particular son el 40,8 y el 14,6 por 100.

119. La fórmula se repite en numerosos convenios; véase en su formato estándar en convenio colectivo de la empresa Bridgestone Hispania, S. A., suscrito el 15 de junio de 2010 (BOE, 28 de julio de 2010).

120. Convenio colectivo para la industria del metal del Principado de Asturias, suscrito el 6 de abril de 2010 (Boletín Oficial del Principado de Asturias, 30 de abril de 2010); convenio colectivo de la empresa BP Solar España, S. A. Unipersonal, suscrito el 11 de junio de 2010 (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, 25 de septiembre de 2010).

A fin de impulsar la productividad, las empresas suelen establecer los incentivos correspondientes. Tales incentivos dependen críticamente de la naturaleza del trabajo desempeñado en la unidad productiva y, por este motivo pueden ser de carácter individual (referidos al trabajador) o colectivo (esto es, según la sección, cadena o grupo de trabajo).

La traducción de esos incentivos en primas no es sencilla y plantea cuestiones relativas a la posibilidad de medir el trabajo, tanto desde la vertiente cuantitativa como cualitativa. Cuando las tareas no son medibles o controlables, lo que sucede con mayor frecuencia en los sectores y tipos de ocupación no productivos, los convenios suelen optar por técnicas de valoración indirecta a partir de las cargas de trabajo encomendadas.

En todo caso, el establecimiento de cláusulas de productividad y su correspondiente medición puede exigir la participación de los representantes de los trabajadores, que podrán verificar y comparar los registros alcanzados. Asimismo, suelen velar por la inexistencia de obstáculos que pudiesen impedir los avances de productividad exigidos a los trabajadores. En última instancia, la obtención de mejoras de productividad hace recomendable el establecimiento de garantías acerca de la distribución de esas ganancias hacia los fines normalmente contemplados; esto es, hacia el restablecimiento del excedente empresarial en situaciones contrastadas de crisis, hacia la reinversión empresarial bajo el compromiso de generar nuevos puestos de trabajo o, asimismo, el aumento salarial.

En este último caso, cabe mencionar que una de las modalidades más habituales a la hora de incentivar la productividad mediante la asociación de rendimiento y retribución es la participación de los trabajadores en los beneficios de las empresas. Normalmente, la bonificación asociada al resultado económico de la empresa se suele traducir en un porcentaje del salario (incluida la antigüedad o complemento personal) del trabajador[121].

Por último, los convenios también suelen contener cláusulas destinadas a dotar de flexibilidad a la organización de las plantillas y sus tareas[122]. Más allá del incentivo al rendimiento del trabajador, las fórmulas de organización de las tareas también constituyen una variable clave para la mejora de la productividad. Así, al objeto de optimizar la productividad y también garantizar la ocupación efectiva prevista en el artículo 4.2.a) del ET, en algunos convenios se recoge la posibilidad de encomendar a un mismo trabajador la realización de funciones diversas dentro de su mismo grupo profesional, previa comunicación y motivación de esas adaptaciones.

121. En los convenios estudiados, ese porcentaje se situó en un intervalo del 9 al 15 por 100 del salario (véase, para el primer caso, convenio colectivo de trabajo de ámbito estatal para las industrias del curtido, correas y cueros industruales y curtición de pieles para peletería, susucrito el 4 de mayo de 2010, BOE 30 septiembre de 2010) y para el segundo convenio colectivo de la empresa Aquagest Medio Ambiente S.A., suscrito el 8 de julio de 2010, Boletín Oficial de la provincia de Valencia, 19 de agosto de 2010.

122. Véase el convenio colectivo del grupo de empresas Gas Natural, suscrito el 25 de mayo de 2010 (BOE, 14 de octubre de 2010).

Organización del trabajo, nuevas tecnologías, innovación

El AENC 2010, 2011 y 2012, en su preámbulo, recoge la prioridad común de los firmantes de la Declaración para el diálogo social 2008: "el empleo y la apuesta por un modelo de crecimiento económico equilibrado y duradero, basado en la mejora de la competitividad. Para lograrlo, se deben sentar las bases para impulsar la recuperación del crecimiento económico y potenciar un modelo productivo que apueste por la innovación, el desarrollo tecnológico y el valor añadido, de forma que aumente la productividad de la economía, el empleo y la calidad del mismo".

El establecimiento, a través de los convenios colectivos, de previsiones en relación con la organización del trabajo y con la implantación de nuevas tecnologías, entre otros, pueden ser factores que ayuden al desarrollo de estrategias de modernización y de innovación organizativa y productiva en las empresas.

La escasa información cualitativa que ofrece la Estadística de Convenios Colectivos sobre tales aspectos refleja una débil incidencia de los mismos en la negociación colectiva. Atendiendo a un aspecto como es la participación en la organización del trabajo, en 2008, último año para el que la información es definitiva, un 12,8 por 100 de los convenios contenía cláusulas de este tipo, que afectaban a un 15,4 por 100 de los trabajadores cubiertos por negociación colectiva. En el ámbito de empresa, sin embargo, la presencia de estas previsiones mejora, con un porcentaje de convenios algo mayor, un 14,3 por 100, y un porcentaje de trabajadores afectados claramente mayor, casi un 30 por 100.

Considerando un aspecto como las previsiones sobre implantación de nuevas tecnologías, la realidad de los convenios es también de escasa presencia de estas. En 2008, solo un 4,5 por 100 de los convenios, que afectaban al 8 por 100 de los trabajadores, contenía cláusulas sobre este aspecto, mejorando algo en los convenios de ámbito de empresa, en los que el porcentaje de los trabajadores afectados subía hasta casi el 14 por 100. Destaca, por el contrario, la escasa atención que reciben estos aspectos en la negociación colectiva de ámbito sectorial.

La organización del trabajo en las empresas es una facultad que la gran mayoría de los convenios colectivos que la mencionan reservan expresamente a la dirección empresarial, como núcleo básico dentro del conjunto de facultades y poderes del empresario en la relación de trabajo, sin perjuicio de las competencias reconocidas legalmente a los representantes de los trabajadores. Algunos convenios precisan que es potestativo de la empresa adoptar cuantos sistemas de modernización considere necesarios[123].

No obstante, sin merma de esa facultad, algunos de los convenios de 2010 analizados establecen previsiones o referencias a posibles esquemas participativos de los

123. Véanse, entre otros, convenio colectivo de la empresa BP Solar España y convenio colectivo de la empresa Patentes TALGO, S.L.

representantes de los trabajadores, a partir del diálogo y la negociación[124], que, en algún caso, se concreta con la referencia a funciones de orientación, propuesta o emisión de informes en lo relacionado con la organización y racionalización del trabajo[125]. Un aspecto concreto es la implantación del teletrabajo, como forma innovadora de organización. Algunos convenios analizados prevén la instauración de esta opción organizativa mediante el acuerdo con la representación de los trabajadores, como medio no solo de conciliar la vida profesional con la personal, sino también como forma de prestación del trabajo que permite una adaptación al cambio tecnológico[126].

Por su parte, las referencias a la implantación de nuevas tecnologías en los procesos productivos, que tienen una presencia relativamente escasa en el conjunto de la negociación colectiva, aparecen, en la mayoría de los convenios analizados, casi exclusivamente relacionadas con el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo, mediante la necesidad de acometer medidas preventivas o de formación en prevención, o, por otro lado, relacionadas con la obligación de la empresa de facilitar la formación necesaria para la adaptación de los trabajadores a las nuevas exigencias en el puesto de trabajo. Asimismo, algunos convenios prevén competencias de información y consulta de los comités de empresa en los supuestos de incorporación de nuevas tecnologías que puedan afectar al empleo, las condiciones de trabajo, la salud laboral o la formación[127].

Por último, las referencias a las medidas y decisiones de innovación productiva son muy escasas en los convenios colectivos analizados y cuando se abordan, generalmente, tales previsiones se refieren a compromisos tendentes a evitar perjuicios o mermas de derechos para los trabajadores en las condiciones de seguridad y salud en el trabajo o en las condiciones económicas. Alguno de los convenios analizados prevé la necesidad de potenciar la formación continua de los trabajadores, mediante la elaboración de planes de formación, ante la introducción de innovaciones técnicas en los procesos de producción[128]. La realización de proyectos de innovación y mejora en diversas áreas también aparece, en algunos convenios, como parte de las competencias dentro de la definición de los niveles profesionales de la estructura de clasificación del personal[129].

124. A título de ejemplo, convenio colectivo del grupo de empresas Gas Natural. Este convenio también hace una llamada a la obligación del personal de colaborar en las mejoras de métodos o sistemas que se implanten de cara mantener un oportuno desarrollo tecnológico.

125. Véase convenio colectivo de la empresa Honeywell Fricción España, S.L., y convenio colectivo de Bridgestone Hispania. Asimismo, véase el convenio colectivo de la industria siderometalúrgica de Cantabria, convenio colectivo del sector de industrias transformadoras de plásticos de la provincia de Valencia y el convenio colectivo del sector del calzado.

126. Véase convenio colectivo de France Telecom. España, S.A.

127. Entre otros, convenio colectivo de la industria siderometalúrgica de Guipúzcoa. El convenio colectivo estatal para las industrias del curtido, correas y cueros industriales y curtición de pieles prevé que las empresas que hayan solicitado ayudas dentro del marco del Plan de apoyo al sector informen a la representación sindical sobre las medidas adoptadas o previstas en relación con la modernización tecnológica, la organización del trabajo o la I+D+i.

128. Convenio colectivo de la empresa Bridgestone Hispania.

129. Convenio colectivo de la empresa Saint-Gobain Cristalería, S.L.

Asimismo, algún convenio de sector prevé la fijación de previsiones y objetivos en materia de plantillas de personal teniendo en cuenta un conjunto de factores, entre los que se enumeran la situación del mercado, las inversiones a realizar o las innovaciones tecnológicas[130].

Formación profesional

La formación profesional constituye un objetivo compartido por trabajadores y empresas[131], que ha venido siendo objeto de atención singular por las organizaciones empresariales y sindicales en el marco del diálogo social y la negociación colectiva. Así, la formación profesional ostenta un gran valor, ya no solo para la inserción en el empleo sino también como factor de transformación y dinamización de la economía. En este sentido, cabe destacar que como consecuencia de la desfavorable coyuntura económica por la que atraviesa España en la actualidad, la importancia de la formación profesional se ha acentuado.

En este punto, es necesario señalar, que el artículo 4.2.b) del Estatuto de los Trabajadores reconoce el derecho del trabajador "a la promoción y formación profesional en el trabajo"; precepto que se desarrolla por el artículo 23 del mismo texto legal[132]. Del mismo modo, cabe apuntar la relevancia que tienen en este ámbito los contratos formativos (artículo 11.2 ET).

El panorama de los últimos años en relación con la presencia e incidencia en los trabajadores de las cláusulas de formación profesional en los convenios colectivos, ha sido bastante uniforme[133]. Así, durante 2008, 2009 y 2010 las cláusulas de formación profesional han tenido una destacada y homogénea presencia en los convenios colectivos.

No obstante, cabe destacar que desde 2008 el número de convenios colectivos que han incorporado cláusulas relativas a la formación profesional ha sufrido una ligera dismisminución, más profunda y severa en 2010 debida posiblemente a la mayor provisionalidad y falta de madurez de los datos relativos a dicho año en este sentido respecto de los de 2009. En este ámbito, cabe subrayar que las cláusulas de formación profesional que han tenido una mayor presencia (numérica) en los convenios colectivos durante los últimos tres años, han sido las relativas a los planes de formación.

En cuanto a la incidencia en los últimos años de estas cláusulas sobre los trabajadores sujetos a los distintos convenios colectivos, se observa un panorama similar al descrito anteriormente con ocasión del contexto o situación general de la materia objeto de análisis. En consecuencia, se puede señalar que la incidencia (porcentual) de

130. Convenio colectivo del sector de industrias transformadoras de plásticos de la provincia de Valencia.

131. Véase, IV Acuerdo Nacional de Formación, de 7 de febrero de 2006, cuya vigencia fue prorrogada para el año 2011 por las organizaciones más representativas de trabajadores y empresarios el día 27 de diciembre de 2010 (véase capítulo II.2.1.2 de esta Memoria) y Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2010-2012, de 8 de febrero de 2010.

132. En este punto, cabe señalar que en el artículo 23.2, se contempla que será en el ámbito de la negociación colectiva dónde se pactarán los términos del ejercicio de este derecho.

133. Los datos relativos a los ejercicios 2009 y 2010 son provisionales.

estas cláusulas en los trabajadores ha sido bastante homogénea durante los ejercicios 2008 (51,8 por 100), 2009 (50,84 por 100) y 2010 (52,16 por 100). En este sentido, cabe destacar que las cláusulas de formación profesional de los convenios que han tenido una mayor incidencia en los trabajadores durante los últimos años han sido las relativas a los planes de formación, sobre todo en el ámbito de los convenios de empresa. Por último, se puede destacar que la presencia y la incidencia en los trabajadores de las cláusulas de formación profesional durante los últimos años ha sido mayor en el ámbito de los convenios de empresa.

En este contexto, mención aparte merecen las cláusulas relativas a los contratos formativos, en especial, las referidas al contrato para la formación. Estas, durante los últimos años han tenido una no desdeñable presencia en los convenios colectivos dentro de las cláusulas más amplias de contratación. Así, en los últimos años, estas se han concentrado principalmente en el ámbito de los convenios de sector.

La mayoría de los convenios colectivos con efectos económicos 2010 analizados (tanto sectoriales como de empresa), incorporan previsiones o cláusulas sobre formación profesional (continua o de demanda) en la dirección apuntada con anterioridad. No obstante, cabe señalar que el tratamiento que cada uno de éstos realiza de esta cuestión o materia es, por lo general, dispar, aunque es preciso apuntar que se pueden observar varios elementos comunes.

En primer lugar, y en línea con las orientaciones que contiene el Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2010, 2011 y 2012 en el ámbito de la formación y clasificación profesional, cabe destacar que un notable número de los convenios colectivos analizados contemplan la importancia y los objetivos que tiene la formación para las empresas y los trabajadores, los derechos y obligaciones en esta materia y los criterios de mejora, realización, aprovechamiento y acreditación de esta. Así, éstos recogen a grandes rasgos que la formación representa para la dirección de las empresas y para la representación de los trabajadores un elemento u objetivo básico y estratégico en el desarrollo personal y profesional de los recursos humanos. Asimismo, en éstos se señala que las empresas facilitarán y garantizarán la formación tanto obligatoria como voluntaria de los trabajadores en función de sus recursos humanos y materiales o presupuestarios disponibles y conforme a los elementos de financiación del actual sistema (bonificaciones de las empresas). Esta formación suele guardar relación con la actividad o sector de la empresa y con el desempeño del puesto de trabajo del empleado. Así, lo más habitual en convenios analizados es que la formación obligatoria la imparta la empresa y sea gratuita para el trabajador, mientras que la voluntaria será impartida por otros centros o entidades subcontratadas por la empresa o con las que esta tenga acuerdos y será financiada con cargo a los presupuestos de la compañía en función de su disponibilidad. Normalmente, la formación obligatoria se llevará a cabo en horario laboral mientras que la voluntaria se realizará fuera del tiempo de trabajo. Ambas formaciones se tendrán en cuenta para

la promoción profesional del trabajador y con frecuencia, la formación voluntaria realizada deberá ser acreditada para su financiación.

En relación con las cláusulas relativas a los planes de formación (anuales), cabe señalar que estas son frecuentes en los convenios analizados. No obstante, estas se concentran más en los convenios de empresa que en los de sector. Estos planes incluyen la oferta formativa de la empresa y habitualmente recogen, entre otros, los siguientes extremos: formación para el ingreso, formación de perfeccionamiento profesional y formación de reciclaje[134]. En los convenios de empresa, estos son elaborados y aprobados normalmente por la propia dirección de la empresa, teniendo en consideración las necesidades formativas detectadas por ella. Varios de los convenios de empresa analizados, se remiten a una ya existente comisión paritaria de formación compuesta por representantes de la empresa y de los trabajadores que viene encargándose, entre otros extremos, de elaborar y presentar una propuesta de plan formativo anual a la dirección de la empresa. En alguna ocasión, cuando esta no existe, los convenios referidos prevén su constitución para llevar a cabo dicha tarea. Asimismo, en algunos convenios, se estipula que esta comisión será, una vez aprobado el plan de formación por la empresa, la encargada de su seguimiento y evaluación periódica[135].

Por su parte, en los convenios sectoriales de ámbito provincial o autonómico analizados se da en ocasiones una situación similar a la anteriormente citada. Así, con frecuencia, estos convenios se remiten a una ya existente comisión paritaria provincial o autonómica de formación compuesta también por representantes de la empresa y de los trabajadores, que viene ocupándose de gestionar la formación de los trabajadores en un sector concreto en dicho ámbito territorial, lo que incluye la elaboración de un plan formativo específico sectorial. En ocasiones, cuando esta comisión no existe, los convenios referidos prevén su constitución para elaborar dicho plan. Esta, con frecuencia será igualmente la encargada de su seguimiento y evaluación periódica.

En un buen número de los convenios sectoriales de ámbito estatal analizados, se crean comisiones paritarias de formación, de conformidad con lo previsto en el IV Acuerdo Nacional de Formación, de 7 de febrero de 2006 (vigente en 2011). Estas fijarán los criterios y prioridades generales aplicables a las ofertas de formación sectorial (incluidos los planes de formación) en todo el Estado.

Finalmente, en este contexto, cabe señalar que en varios de los convenios analizados, sobre todo en los de sector, se observa que junto a las cláusulas relativas a planes de formación que estos incluyen, se establecen previsiones que contemplan la adhesión o el sometimiento de las partes firmantes de los convenios, en el ámbito de la formación, a determinados acuerdos marco sectoriales y nacionales de formación firmados con anterioridad pero vigentes en 2010.

134. Véase, entre otros, convenio colectivo de empresa de Saint Gobain Cristalería S.L.

135. Véanse, entre otros, el XXII convenio colectivo de empresa de Bridgestone Firestone Hispania S.A. y el II convenio colectivo del grupo de empresas France Telecom. S.A.

Por lo que respecta a las cláusulas relativas a la ayuda de estudios al trabajador, cabe indicar que estas se recogen en un buen número de los convenios analizados, sobre todo en los de empresa. En su mayoría, estas ayudas son de carácter económico y se articulan a través de becas o fondos a las que puede acceder el trabajador siempre que cumpla con los requisitos exigidos[136], entre los que caben destacar por ser muy frecuentes en los convenios, los relativos a que dichos estudios tengan relación con la actividad principal de la empresa, que estos sean cursados en centros públicos o privados oficiales u homologados y que los mismos sean bien universitarios, bien de post-grado o bien de formación profesional[137]. Dichas becas o fondos normalmente se perderán si el trabajador no supera con éxito dichos estudios. Finalmente en este orden de cosas, cabe apuntar que algún convenio de empresa de los analizados se remite a lo que sobre esta materia dispone el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

En relación con las cláusulas relativas a los permisos retribuidos para la formación que pueden solicitar los trabajadores (artículo 23.1.a, primer inciso, del ET), cabe destacar que estas son muy frecuentes en los convenios colectivos analizados, tanto de empresa como sectoriales. Por lo general, estos al incorporar dichas cláusulas suelen reproducir, además del derecho del trabajador "al disfrute de los permisos necesarios para concurrir a exámenes" (con unos requisitos normalmente muy similares a los ya citados con ocasión de la concesión de ayudas o becas) contenido en el citado primer inciso de la letra a) del apartado primero del artículo 23 del Estatuto, el resto de la letra a) de dicho primer apartado. Así, estos contemplan también el derecho del trabajador "a una preferencia a elegir turno de trabajo, si tal es el régimen instaurado en la empresa, cuando curse con regularidad estudios para la obtención de un título académico o profesional".

En cuanto a las cláusulas relativas a los permisos de formación o perfeccionamiento profesional con reserva del puesto de trabajo [artículo 23 1.b) del ET] o permisos individuales de formación para los trabajadores que el IV Acuerdo Nacional de Formación, de 7 de febrero de 2006 (vigente en 2011) pretende incentivar o potenciar, es necesario señalar que su incorporación en los convenios colectivos analizados es muy escasa. No obstante, cabe apuntar que entre todos estos, los que contienen un mayor número de estas cláusulas son los sectoriales.

Por lo que atañe a las cláusulas relativas al contrato para la formación, su presencia en los convenios colectivos analizados es mucho más importante en los de sector que en los de empresa. A pesar de que este tipo de cláusulas tienen un gran protagonismo

136. Véanse, entre otros, el V convenio colectivo de empresa de Patentes Talgo, S.L. el convenio colectivo de Robert Bosch España Fabrica Treto, S.A. y el convenio colectivo de Honeywell Fricción España S.L.

137. Sobre este aspecto, cabe señalar que algún convenio sectorial de los analizados impone como requisito para la concesión de dichas ayudas o becas, que los estudios de formación profesional guarden relación con el Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales. En este sentido, véase, entre otros, convenio colectivo de sector industrias transformadoras de plástico de Valencia.

en los convenios sectoriales estudiados, cabe señalar que, por lo general, estos dedican una escasa atención al desarrollo de estas. Esto es así, porque dichos convenios al abordar los distintos aspectos del contrato para la formación se limitan, en la mayoría de los casos, a reproducir las previsiones legales que los regulan (artículo 11.2 ET). Los aspectos más reproducidos por estos son, entre otros, los relativos a la delimitación de los puestos de trabajo en los que puede utilizarse dicho contrato, la configuración de la formación teórica en este, el establecimiento de la duración del mismo y la fijación de la edad para ser contratado para la formación. Por el contrario, el aspecto de este contrato que generalmente es objeto de un mayor desarrollo por parte de los convenios analizados es el que afecta a la retribución del trabajador en formación.

En particular, respecto de la regulación o configuración de la formación teórica en este, cuestión, por lo general, poco desarrollada en los convenios colectivos sectoriales analizados ya que estos se remiten normalmente a lo contemplado sobre este tema en la legislación vigente, cabe destacar por su relevancia que aun así en estos, en alguna ocasión, se configura dicho aspecto de tal manera que este tendrá que ser muy observado o cuidado por las empresas. Así, estos, a veces, establecen que "las empresas que incumplan sus obligaciones en relación con la formación teórica deberán abonar al trabajador, en concepto de indemnización, una cantidad igual a la diferencia que exista entre el salario percibido por el trabajador, en virtud del tiempo de formación teórica pactada en el contrato y el salario pactado en el convenio colectivo, sin perjuicio de la sanción que proceda"[138].

2.4. CONFLICTOS LABORALES: EXTENSIÓN Y SOLUCIÓN

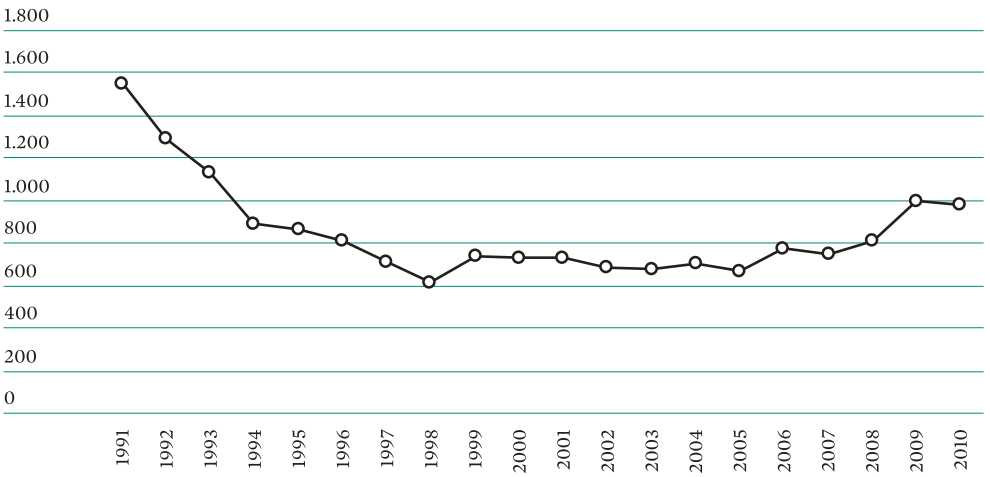
2.4.1. Huelgas: principales características

Las 984 huelgas realizadas en 2010 que recoge la estadística del Ministerio de Trabajo e Inmigración suponen un nivel de conflictividad similar al de 2009, año en el que se había registrado un aumento significativo motivado por el contexto de crisis económica y del empleo. Al margen del número de conflictos, no obstante, 2010 fue un año marcado por la huelga de empleados públicos del mes de junio, convocada contra los recortes salariales en ese sector, y, sobre todo, por la huelga general del 29 de septiembre convocada también por las centrales sindicales más representativas contra la reforma laboral aprobada por el Gobierno.

En una perspectiva temporal amplia, la conflictividad por huelgas durante los tres últimos años ha seguido una evolución opuesta a la del anterior periodo de recesión económica (gráfico II-20), si bien es verdad que en aquellos años se venía de niveles de conflictividad más altos y se estaba en una tendencia histórica de reducción, que solo se ha truncado a impulsos de la profunda e intensa crisis.

138. Véase, entre otros, convenio colectivo nacional de Cataluña de laboratorios fotográficos para los años 2009, 2010 y 2011.

GRÁFICO II-20. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE HUELGAS, 1991-2010



Fuente: MTIN, *Estadística de huelgas y cierres patronales.*

Menor repercusión de las huelgas, sin datos de la huelga general

No obstante, las ya referidas 984 huelgas de 2010 se tradujeron, en la información estadística proporcionada por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, en alrededor de la mitad de participantes y de jornadas no trabajadas que en 2009. En relación con los primeros, lo anterior representa la cifra más baja desde 2005 y, en el caso de las jornadas perdidas, supone la repercusión más baja de todo el anterior decenio (cuadro II-65). Ahora bien, hay que tener en cuenta que la estadística del Ministerio de Trabajo e Inmigración no recoge información de la huelga de empleados públicos ni de la huelga general del 29 de septiembre, por no haberse recibido la necesaria información de su repercusión en la totalidad de las comunidades autónomas. Esta limitación, indudablemente, condiciona el análisis y las valoraciones que se pueden hacer en relación a variables como la capacidad de convocatoria, la participación relativa o la repercusión sectorial y territorial de las huelgas.

Al margen de las limitaciones señaladas, atendiendo al número de conflictos por las causas que los han motivado, el mayor número de huelgas se produjo, principalmente, por incumplimientos en el pago de salarios (264), seguidas por las realizadas como medida de presión durante la negociación de los convenios colectivos (130), las motivadas en medidas de regulación de empleo (119), incumplimiento de acuerdos o normas (94), en otras causas laborales (90), y en despidos, sanciones y otras medidas disciplinarias (77), motivos que, en conjunto, representan el 78,6 por 100 de las huelgas computadas en 2010 (cuadro II-66).

En los diferentes motivos de las huelgas en este año es posible ver también un reflejo de la repercusión de la crisis económica y del empleo en las relaciones laborales.

CUADRO II-65. HUELGAS DESARROLLADAS, 2001-2010

(Principales características)

Años	Huelgas	Participantes	Jornadas no trabajadas	Centros de trabajo convocados		Centros de trabajo implicados	
				Número	Plantilla	Número	Plantilla
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
2010	984	340.776	671.498	46.393	1.332.668	32.840	1.140.118

Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

CUADRO II-66. MOTIVACIÓN DE LAS HUELGAS, 2005-2010
(Número de conflictos)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	**669**	**779**	**751**	**810**	**1.001**	**984**
Motivos estrictamente laborales	**654**	**756**	**717**	**786**	**956**	**954**
Derivados de negociación colectiva	**223**	**254**	**242**	**253**	**239**	**196**
Presión por negativa a negociar convenio	44	52	50	72	77	42
Presión por negativa a revisar convenio	8	24	20	22	9	8
Presión durante negociación del convenio	162	173	162	155	137	130
Interpretación cláusulas convenio vigente	9	5	10	4	16	16
No derivados de negociación colectiva	**431**	**502**	**475**	**533**	**717**	**758**
Reconversión industrial	3	6	7	6	5	5
Regulación de empleo (excep. reconv. industrial)	21	32	27	71	176	119
Organización y sistemas de trabajo	55	63	65	58	70	69
Accidente laboral seguridad e higiene	11	10	14	4	7	12
Sanciones, despidos, otras mm. disciplinarias	48	65	45	53	87	77
Incumplimiento de acuerdos o normas	62	86	84	72	94	94
Impago de salarios	39	37	33	85	189	264
Mejoras independientes del convenio	37	48	49	54	22	22
Mejoras de colectivos sin convenio	9	6	11	19	4	6
Otras causas laborales	146	149	140	111	63	90
Motivos no estrictamente laborales	**15**	**23**	**34**	**24**	**45**	**30**
Conflictos relacionados con causa sindical	2	2	2	0	0	0
De solidaridad	2	5	5	2	10	0
Por medidas de política económico-social	6	9	20	21	27	26
Otras causas no laborales	5	7	7	1	8	4

Fuente: MTIN, *Estadística de huelgas y cierres patronales.*

Destaca, así, el número de huelgas por el impago de los salarios, que creció en 2010 un 39,7 por 100, cuando ya en 2009 este motivo había experimentado un notable incremento con respecto a años anteriores. Con respecto a la media de los tres años anteriores a la crisis, 2005, 2006 y 2007 (36,3 conflictos), el número de huelgas por esta causa aumentó en 2010, un 633,3 por 100. El número de huelgas por otro de los motivos asociados a la crisis del empleo, las medidas empresariales de regulación de empleo, si bien se redujo en un 32,4 por 100 con respecto a 2009, año este de efectos especialmente intensos de la crisis, se mantuvo en un nivel elevado con respecto a los años anteriores a la misma. Algo similar ocurrió con el incumplimiento de acuerdos o normas que, si bien se mantuvo en la misma cifra de conflictos que en 2009, esta siguió siendo algo mayor que en años anteriores a la crisis, aunque en muy menor medida que el motivo anterior. Por su parte, las huelgas causadas por motivos derivados de la negociación colectiva disminuyeron en 2010 un 18 por 100 con respecto a 2009, destacando la reducción del número de conflictos como presión por la negativa a negociar el convenio colectivo, que volvió a niveles anteriores a la crisis, y destacando asimismo la continuidad de la tendencia a la disminución de los conflictos como medida de presión

durante la negociación del convenio, aunque siguen conservando una significativa importancia en número.

2.4.2. Solución extrajudicial de conflictos laborales

La conflictividad laboral canalizada a través de los órganos y procedimientos extrajudiciales de solución se mantuvo en 2010 en niveles equiparables a los del año anterior, en términos globales. Si se atiende a los distintos órganos de composicion, sin embargo, el comportamiento fue diferente, registrándose una cierta disminución del número de conflictos tramitados ante el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA), mientras que, por el contrario, los órganos equivalentes de ámbito autonómico experimentaron un ligero aumento de los conflictos colectivos laborales presentados. Por su parte, los órganos de mediación, arbitraje y conciliación de la Administración laboral siguieron una evolución dispar del volumen de su actividad, con menos conciliaciones individuales que en 2009, pero con un aumento significativo en las de carácter colectivo, al tiempo que también aumentaron sensiblemente las mediaciones ante estos órganos administrativos.

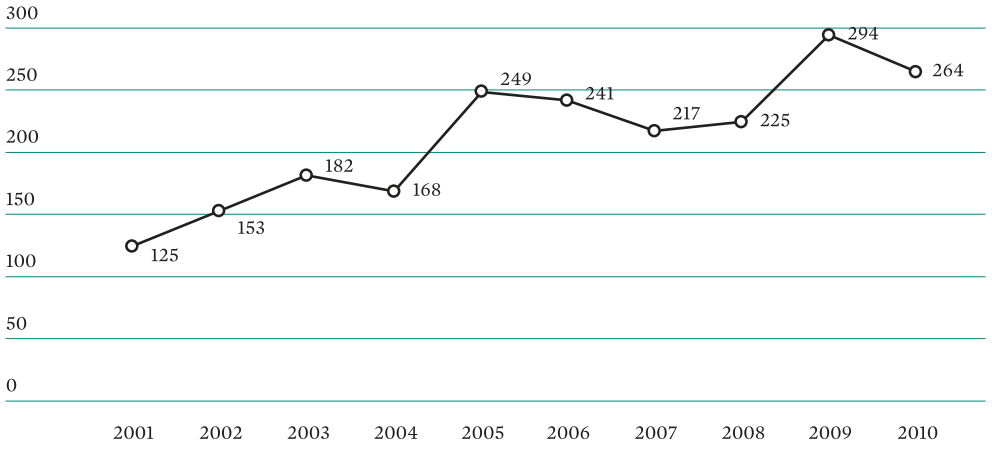
En conjunto, la conflictividad gestionada por estos órganos en 2010 se inscribe en unos niveles y pautas parecidos a la correspondiente a los otros dos años de la actual crisis, de manera que en el periodo 2008-2010, la conflictividad en las relaciones laborales gestionada por el sistema de órganos y procedimientos extrajudiciales ha experimentado un significativo salto cuantitativo, en buena medida reflejo de la mayor conflictividad de fondo propia de la coyuntura de crisis económica y del empleo. Su evolución dependerá de factores como la reducción del ritmo de ajuste del empleo, la consolidación del leve repunte de la actividad económica, la continuidad de las dificultades de liquidez de muchas pequeñas y medianas empresas o la recuperación de una senda de mayor acuerdo en la negociación de los incrementos salariales en los convenios colectivos.

Menos conflictos tramitados por el SIMA

El primer año completo de vigencia del IV Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos (ASEC), firmado en febrero de 2009 por las organizaciones CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, coincidió con una reducción del número de conflictos tramitados respecto del año anterior (gráfico II-21). Hay que matizar, no obstante, que esta disminución se produjo en relación con el año de mayor número de conflictos gestionados por este organismo desde 1998, en que inició su actividad, al tiempo que tramitó 47 conflictos más que en 2007, último año de bonanza económica antes de la crisis y 15 conflictos más que en 2005, año que registró el mayor número en el periodo de expansión.

La mencionada reducción se produjo no obstante haber continuado creciendo los sectores y empresas adheridos al ASEC, en una tendencia ya apuntada de cada vez mayor consolidación de este sistema. En la actualidad se encuentran adheridos al

GRÁFICO II-21. EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS TRAMITADOS POR EL SIMA, 2001-2010



Fuente: SIMA.

mismo 106 sectores de actividad y 148 empresas, después de haber entrado en 2010 dos sectores más, el de fabricación de helados y el personal de notarías, que en conjunto suman 19.500 trabajadores, y 11 empresas.

La progresiva expansión de este sistema regulado y gestionado por la autonomía colectiva tiene reflejo, asimismo, en el protagonismo que ha ido ganando en el terreno de los conflictos colectivos laborales de ámbito superior al de una comunidad autónoma, en relación con los servicios administrativos de mediación, arbitraje y conciliación (SMAC) de la Dirección General de Trabajo. De esta manera, del total de conflictos colectivos laborales con un ámbito territorial de efectos en dos o más comunidades autónomas, sean de sector o de empresa, los tramitados por el SIMA han supuesto en los últimos años alrededor de las dos terceras partes del total. Concretamente, en 2010, de los 405 conflictos planteados, el 65 por 100 se llevaron al SIMA.

En número de trabajadores afectados, sin embargo, los 18,4 millones correspondientes a 2010 suponen una cifra seis veces mayor que la correspondiente a 2009 y nueve veces mayor que la de 2008 (cuadro II-67). Hay que tener en cuenta, no obstante, que ese volumen de trabajadores comprende la huelga general del 29-S, que previamente motivó una solicitud de mediación ante el SIMA que fue intentada sin efecto. Si se descuenta la repercusión de este conflicto, las cifras de 2010 serían similares a las de 2009 en términos de trabajadores afectados, teniendo en cuenta la reducción señalada en el número de conflictos.

Los 264 conflictos gestionados en 2010 se llevaron en su práctica totalidad, al igual que en años anteriores, por el procedimiento de la mediación, con solo 3 arbitrajes, el 1 por 100 del total.

CUADRO II-67. CONFLICTOS TRAMITADOS EN EL SIMA, 2008-2010

	Conflictos						Trabajadores					
	2008		2009		2010		2008		2009		2010	
	225		294		264		2.097.511		3.115.357		18.387.169	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Ámbito												
Empresa	204	91	246	84	225	85	294.807	14	427.519	14	553.305	3
Sector	21	9	48	16	39	15	1.802.704	86	2.687.838	86	17.833.864	97
Tipo de conflicto												
Interpret./Aplicación	183	82	255	87	207	78	1.823.582	87	2.536.088	81	1.931.592	11
Huelga	34	15	30	10	44	17	117.329	6	464.869	15	16.207.796	88
Bloqueo negociación	8	3	9	3	12	5	156.600	7	114.400	4	247.319	1
Periodo de consultas	0	0	0	0	1	0	0	0	0	470	0	
Controv. C. Paritaria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Procedimiento	0											
Mediación	222	99	291	99	261	99	2.089.179	100	3.108.957	100	18.383.523	100
Arbitraje	3	1	3	1	3	1	8.332	0	6.400	0	3.646	0
Resultados												
Acuerdos	84	37	76	26	91	34	185.141	9	251.207	8	993.755	5
Laudos arbitrales	2	1	3	1	3	1	7.582	0	6.400	0	3.646	0
Sin acuerdo	113	50	175	60	137	53	1.858.004	89	2.646.292	85	1.614.439	9
Otros*	26	12	36	12	33	12	46.784	3	199.713	6	15.775.329	86

* Intentados sin efecto, archivados y en trámite.
Fuente: SIMA.

La tipología de los conflictos, en atención a las causas que los han motivado, muestra un año más el predominio de los de interpretación o aplicación, el 78 por 100 del total, si bien éstos experimentaron una reducción respecto de años anteriores, frente a un aumento de otro tipo de conflictos como los de huelga, que se elevaron a 44 en 2010, el 17 por 100 del total, o los de bloqueo en la negociación del convenio colectivo, que crecieron hasta 12, el 5 por 100. Pese a las modificaciones introducidas por la Ley 35/2010, en materia de procedimientos para la adopción de medidas de flexibilidad interna en las empresas y la solución de los posibles conflictos, los motivados en discrepancias durante los periodos de consultas previstos en el ET tuvieron una importancia casi nula.

En cuanto a las materias objeto de los conflictos, predominaron de nuevo los de naturaleza salarial, que fueron 96, el 36 por 100 de todos los gestionados por el SIMA en 2010, reflejo una vez más de la difícil coyuntura económica y del empleo, como ocurrió en 2009. Estos conflictos sobre materia salarial se dividieron en 12 de sector, que afectaron a más de 330.000 de trabajadores, y 84 de empresa, que afectaron a otros casi 200.000.

De los conflictos relacionados con el salario, la mayoría se debió a discrepancias sobre los salarios pactados en los convenios colectivos, con 54 procedimientos. De ellos, 36 estuvieron motivados por la no aplicación de los salarios pactados en los convenios colectivos, en su mayor parte, 31 conflictos, como consecuencia del recorte salarial aplicado en el sector público mediante el Real Decreto-ley 8/2010, al que se ha hecho referencia, mientras que otros 5 procedimientos tuvieron su origen en discrepancias relativas al descuelgue salarial. Los otros 18 conflictos en materia de negociación salarial se debieron a discrepancias en la revisión salarial de los convenios colectivos. Otros conflictos en materia salarial estuvieron motivados por discrepancias relativas a las retribuciones, bien por conceptos ligados al trabajador, como el salario variable o los incentivos, con 21 procedimientos, bien por complementos ligados al puesto de trabajo, con 11 conflictos.

Otras materias objeto de los conflictos gestionados por el SIMA en 2010 fueron las relativas al tiempo de trabajo, con 31 conflictos, la mayoría relacionadas con la jornada de trabajo, tales como distribución irregular, turnos u horas extras, y los derechos sindicales, con 30 procedimientos, mayoritariamente en materia de derechos de información y consulta. Al margen de los conflictos sobre salario, tiempo de trabajo y derechos sindicales, que supusieron el 59 por 100 de todos los gestionados por el SIMA en 2010, también cabe destacar los 12 conflictos relacionados con los sistemas de clasificación profesional y los 12 por bloqueo de la negociación.

Por último, en relación con los 264 conflictos gestionados por el SIMA en 2010, cabe destacar que aumentó el porcentaje de los que finalizaron con acuerdo, 34 por 100 (8 puntos más), y que, por el contrario, disminuyó el de los terminados sin acuerdo, 53 por 100 (7 puntos menos).

La conflictividad ante los órganos autonómicos se mantuvo en cifras similares

Los conflictos colectivos canalizados a través de los órganos y procedimientos autónomos de solución extrajudicial de ámbito autonómico se mantuvieron en 2010 en una cifra muy similar a la de 2009. Los 5.195 conflictos de esta naturaleza presentados supusieron tan solo 84 más que los de un año antes, un 1,6 por 100 (cuadro II-68). En 2009, el aumento con respecto al año precedente fue de más de 500 conflictos, un 11,5 por 100, y otro tanto había ocurrido en 2008 con respecto a 2007. Así pues, 2010 se caracterizó por una elevada cifra de conflictos colectivos presentados ante estos órganos, en términos homogéneos con los otros dos años de la crisis, pero al mismo tiempo por un claro freno en el ritmo de aumento de los mismos[139]. La repercusión de esta conflictividad fue, por otra parte, algo menor, al afectar a alrededor de 3,2 millones de trabajadores y a unas 139.000 empresas, cifras que en 2009 fueron de 3,6 millones y algo por encima de 246.000 empresas, respectivamente.

Más de las dos terceras partes de los conflictos de 2010, el 69 por 100, se concentraron en los órganos de solución de cinco comunidades autónomas, Andalucía, Cataluña, Madrid, País Vasco y Comunidad Valenciana, conflictos que en los que se vieron implicados el 83,7 y el 86 por 100, respectivamente, del total de trabajadores y de empresas afectados[140]. A cierta distancia, siguieron Castilla y León, y, también con un número superior a los 200 conflictos, Canarias y Castilla-La Mancha.

La gran mayoría de los conflictos estuvo motivada por discrepancias en la interpretación o aplicación de los convenios colectivos o de normas estatales. Solo algún caso, como el País Vasco, registró una mayoría de conflictos relacionados con decisiones o prácticas de empresa. Otra serie de conflictos vino dada por las diferencias en la negociación del convenio colectivo. Como en años anteriores, hubo un número significativo de conflictos presentados previamente a una huelga, supuestos en los que los órganos autonómicos de composición presentan un porcentaje relativamente elevado de acuerdos, en algunas comunidades incluso superior a la media de los alcanzados en todos los conflictos, con el importante efecto de permitir la desconvocatoria de un buen número de huelgas.

Al igual que el volumen global de conflictos presentados, las materias objeto de los mismos reflejaron, como ocurrió en 2009, la coyuntura de dificultades por las que atravesaron numerosas empresas y trabajadores, con un predominio absoluto de los conflictos en materia salarial, en muchas ocasiones por impago de salarios. Salvo en el País Vasco, en que fueron la segunda causa, por detrás de la jornada, los conflictos salariales

139. Lo anterior no obsta, sin embargo, para que los órganos de algunas comunidades autónomas hayan experimentado aumentos de los conflictos sometidos muy superiores a la media. Tal fue el caso, por ejemplo, de Andalucía, con un 26 por 100 más de conflictos colectivos presentados respecto de 2009.

140. En el caso de las empresas, no se ha computado la cifra de las relativas al País Vasco, por no disponerse de este dato.

CUADRO II-68. SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS LABORALES, 2010

(Conflictos colectivos, comunidades autónomas)

Comunidad autónoma (Org. gestor)	Número de conflictos	Conciliación mediación	Arbitraje	Trabajadores afectados	Empresas afectadas	Resultado conciliación mediación			
						Con acuerdo		Sin acuerdo	Otras*
						Número	%		
Andalucía (SERCLA)	1.128	1.125	3	1.088.028	62.689	404	49,5	413	311
Aragón (SAMA)	170	170	0	46.640	363	74	43,5	67	29
Asturias (SASEC)	169	169	0	49.715	1.475	48	58	82	39
Baleares (TAMIB)	69	69	0	n.d.	n.d.	10	25	40	19
Canarias (TLC)	220	220	0	90.747	220	39	23	132	49
Cantabria (ORECLA)	161	161	0	49.822	1.800	24	18	106	31
Castilla y León (SERLA)	282	281	1	104.031	2.887	109	47	125	47
Castilla-La Mancha (J. Arbitral)	206	206	0	38.254	994	87	47	97	34
Cataluña (TLC)	966	934	32	694.186	22.542	355	42	485	129
Extremadura (SERMAE)	77	77	0	52.056	2.009	37	55	30	10
Galicia (CRL-AGA)	65	56	9	54.035	9.265	27	69	12	26
Madrid (Inst. Laboral)	630	630	0	410.427	26.706	217	47	241	172
Murcia (ORCL)	127	127	0	30.785	255	35	34	69	23
Navarra (TLN)	22	22	0	n.d.	n.d.	3	17	15	4
País Vasco (PRECO)	450	445	5	149.920	n.d.	107	29	260	78
La Rioja (TLR)	28	26	2	3.580	31	7	29	17	2
Comunidad Valenciana (TAL)	425	423	2	335.946	7.733	104	31	230	89
Total	**5.195**	**5.141**	**54**	**3.198.172**	**138.969**	**1.687**	**41**	**2.421**	**1.092**

* Archivadas, intentadas sin efecto y en trámite.

Fuente: elaboración propia con los datos suministrados por los órganos autonómicos de solución extrajudicial de conflictos.

fueron la primera materia en las comunidades autónomas que concentraron el mayor volumen de conflictos colectivos[141]. Le siguieron, en orden de importancia, los conflictos en materia de tiempo de trabajo, sobre todo jornada, y de modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo, o, por último derechos sindicales.

Los conflictos de 2010 se concentraron, asimismo, en una serie de ramas de actividad. Destaca el importante número de conflictos en el metal, la que más controversias registró en comunidades como Andalucía, Cataluña, País Vasco o Castilla y León. A esta le siguieron en importancia el sector sanitario, en dos comunidades, Cataluña y País Vasco, el sector de limpieza, en la Comunidad Valenciana y Castilla y León, y otras como el transporte terrestre, química y la industria de la alimentación.

Además de los conflictos colectivos tramitados a través de los órganos autonómicos de solución extrajudicial, que son los que tienen con mucha diferencia una mayor repercusión en términos de trabajadores y de empresas afectados, algunos de tales órganos tienen competencia asimismo para la solución de conflictos de trabajo individuales[142]. El conjunto de esos órganos tramitó en 2010 27.703 solicitudes de conciliación/mediación individuales, lo que supone una reducción con respecto al año anterior de unos 3.000 conflictos. Cuatro comunidades autónomas concentraron casi el 92 por 100 de los mismos, al igual que sucedió en 2009: Baleares (10.529), Aragón (6.013), Cantabria (5.777) y Navarra (3.059), seguidas a bastante distancia por otras dos: Andalucía (978) y Castilla-La Mancha (806). De nuevo, también como en 2009, estos conflictos se produjeron, muy mayoritariamente, por reclamaciones de cantidad y por despidos, seguidos a distancia por las sanciones, modificación de condiciones de trabajo o la reclamación de otros derechos.

Conciliaciones y mediaciones administrativas

Los intentos de conciliación planteados ante la autoridad laboral, como vía preceptiva previa a la interposición de demandas ante el orden jurisdiccional social, se saldaron en 2010, en primer lugar, con una disminución de las conciliaciones individuales, y, en segundo lugar, con un nuevo y significativo aumento de las conciliaciones de naturaleza colectiva (cuadro II-69). Por otra parte, se produjo un aumento de las mediaciones. El incremento del número de conciliaciones colectivas y de mediaciones, muestran una mayor conflictividad de signo colectivo en las relaciones laborales dentro del año canalizada a través de los órganos administrativos de composición.

Las conciliaciones individuales disminuyeron en 77.836, un 14,5 por 100, lo que indica que parte de la conflictividad provocada por la coyuntura de crisis ha disminuido

141. Cabe señalar que en algunas comunidades autónomas se recibió un número significativo de solicitudes de mediación como consecuencia de recortes salariales a los empleados públicos.

142. Se trata de los órganos de solución extrajudicial de conflictos de las siguientes comunidades autónomas: Andalucía (SERCLA), Aragón (SAMA), Baleares (TAMIB), Cantabria (ORECLA), Castilla-La Mancha (Jurado Arbitral), Cataluña (TLC), Madrid (Instituto Laboral), Navarra (TLN) y La Rioja (TLR).

CUADRO II-69. CONCILIACIONES Y MEDIACIONES ADMINISTRATIVAS, 2001-2010

	Conciliaciones individuales				Conciliaciones colectivas				
Años	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras*	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras*	Mediaciones
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	536.194	71.719	150.095	314.380	1.097	63	431	603	15
2010	458.358	56.028	135.242	267.088	1.275	103	479	693	48

* Intentadas sin efecto y otras (archivadas, desistidas).
Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

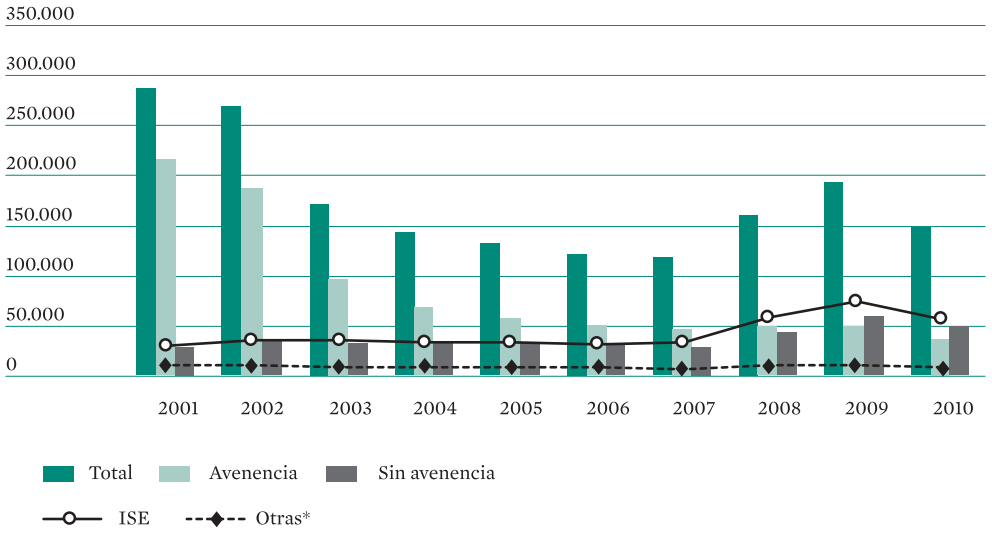
su ritmo de crecimiento con respecto a los años anteriores a aquélla. Al respecto, sin embargo, hay que matizar que los datos de la estadística de 2010, en el momento de elaborar esta Memoria, no son totalmente definitivos y pueden variar ligeramente al alza, si bien la cifra final se aproximará más a la de 2008 que a la de 2009, un año en el que sí se apreció un aumento muy significativo de la conflictividad en todos estos parámetros. Por otra parte, el volumen de conciliaciones individuales de 2010, a pesar de la reducción comentada, se mantuvo en un nivel alto más propio de un año de crisis, por comparación con los años posteriores a 2002, en los que la tendencia seguida fue de progresiva reducción, sobre todo como consecuencia de la caída continua de las conciliaciones individuales por despido por efecto de la Ley 45/2002.

La disminución en 2010 de este tipo de conciliaciones se debió fundamentalmente a la reducción de las motivadas por despidos, que fueron aproximadamente 45.000 menos (–23,4 por 100) (gráfico II-22), y asimismo, pero en menor medida, a la reducción de las motivadas por reclamaciones de cantidad, que fueron alrededor de 23.000 menos que el año anterior (–9 por 100), lo que da idea de una menor intensidad relativa en 2010 de dos causas de conflictividad muy directamente relacionadas con el panorama empresarial y laboral en la crisis. Cabe recordar que las conciliaciones por despido habían aumentado un 20,4 por 100 en 2009 y un 36 por 100 en 2008 (gráfico II-22), después de la referida bajada continuada desde 2003, y que las conciliaciones debidas a reclamaciones de cantidad habían aumentado, a su vez, un 10,8 por 100 en 2009 y un 46 por 100 en 2008, primer año con un impacto visible de la crisis, en el que este tipo de conflictos superó por primera vez con creces el nivel de los 200.000, al menos en el último decenio.

Atendiendo a los resultados, en 2010 disminuyeron todas las conciliaciones de carácter individual, tanto las finalizadas con avenencia como las que acabaron sin avenencia, reducción de ambas en una cifra similar, en torno a 15.000 menos, pero sobre todo disminuyeron las intentadas sin efecto por no comparecer la parte contra la que se dirige la demanda de conciliación, alrededor de 47.200 menos, que son siempre las más numerosas y que, junto con las finalizadas sin avenencia, dan el volumen global de asuntos que pueden acabar en juicio ante los órganos del orden social de la jurisdicción. Cabe recordar que, en 2009, la evolución había sido la opuesta, aumentando los tres tipos de conciliación en atención a su resultado, con avenencia, sin avenencia e intentadas sin efecto, en un 4, un 8 y un 16 por 100, respectivamente.

Por último, como ya se ha comentado, en 2010 se produjo una disminución significativa de las conciliaciones individuales motivadas por despidos de trabajadores, alrededor de un 23,4 por 100 menos, invirtiéndose la tendencia de los dos años anteriores. Esta disminución se dio en todos los tipos de conciliaciones por esta causa atendiendo al resultado de las mismas, si bien las que más disminuyeron fueron las terminadas con avenencia (26,8 por 100 menos) y las intentadas sin efecto (24,4 por 100 menos) (gráfico II-22). Cabe decir que la reducción del número total de conciliaciones individuales por despidos

GRÁFICO II-22. EVOLUCIÓN DE LAS CONCILIACIONES INDIVIDUALES POR DESPIDO, 2001-2010



* Archivadas y desistidas.
Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

de 2010 estaría en consonancia y reflejaría la pérdida de peso que parece haber tenido esta causa de extinción de la relación de trabajo en dicho año con respecto a 2009, atendiendo a la información que proporcionan las altas de prestaciones y subsidios por desempleo analizadas en un apartado anterior[143].

2.5. TUTELA JUDICIAL Y CONTROL ADMINISTRATIVO

2.5.1. La jurisdicción social: principales parámetros

Precisamente uno de los datos que más destacan en el panorama de la litigiosidad laboral tramitada ante los órganos del orden jurisdiccional social en 2010 es el relativo a la disminución experimentada en el volumen de asuntos judiciales por despido. Cabe recordar que, en 2009, la evolución de este parámetro había sido opuesta e intensa, al aumentar los asuntos judiciales por esta causa casi en 40.000 asuntos más (un 47 por 100), después de que en 2008 hubieran aumentado ya en más de 21.300 asuntos (un 33,5 por 100 más). Por su parte, la disminución en 2010 de casi 20.000 asuntos, casi un 16 por 100 menos, está en sintonía con los datos ya comentados que apuntarían a la pérdida de peso de los despidos en el año como causa de extinción de las relaciones de trabajo.

En conjunto, los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional social tramitaron y resolvieron, en 2010, 342.361 asuntos, 5.745 menos que el año anterior, es decir una cifra no muy distante de la correspondiente a 2009 (cuadro II-70). Cabe recordar que,

143. Véase el apartado II.1.2.2 de esta Memoria.

CUADRO II-70. ASUNTOS JUDICIALES SOCIALES RESUELTOS, 2001-2010
(Por tipo de asunto)

Años	Total	Conflictos colectivos	Conflictos individuales		Seguridad Social
			Totales	Despidos	
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	348.106	2.263	282.341	125.202	63.502
2010	342.361	2.630	274.034	105.299	65.697

Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

en este año, el volumen de conflictos resueltos había crecido en más de 55.000, un 18,8 por 100, con respecto a 2008, y que ya en este había aumentado en torno a 27.300, un 10,3 por 100.

La evolución ligeramente a la baja de 2010 se produjo como consecuencia de una disminución de los conflictos individuales, sobre todo de los motivados por despidos, mientras que, por el contrario, los conflictos de naturaleza colectiva aumentaron en 367 (un 16,2 por 100 más), como también lo hicieron los litigios en materia de Seguridad Social.

2.5.2. La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social: aspectos organizativos y funcionales

La necesidad de mejorar, reforzar y modernizar los servicios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) ha sido una de las preocupaciones presentes en el marco del diálogo social. Tal objetivo tuvo su reflejo en el Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo (AMCE) que el Gobierno, las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, firmaron el 9 de mayo de 2006. Dicho Acuerdo contenía, entre otras, medidas para reforzar la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como la participación en ella de los agentes sociales[144].

Esa preocupación por mejorar y reforzar los servicios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se reflejó también entre los objetivos de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012, dentro de las medidas dirigidas a mejorar la participación institucional y la coordinación de las Administraciones públicas

144. En el plano internacional, también se han abierto paso las iniciativas en este terreno. Así, en 2010, la Conferencia Internacional del Trabajo destacó, entre sus conclusiones, la necesidad de aumentar la capacidad de los servicios de la inspección de trabajo.

en las políticas de prevención de riesgos laborales, intensificando la coordinación entre la fiscalía especializada en seguridad y salud en el trabajo, las autoridades laborales de las comunidades autónomas y la ITSS.

Recientemente, la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral ha establecido que, sin perjuicio de las competencias que las comunidades autónomas hayan recibido en materia de función pública inspectora, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social adaptará el número de sus efectivos a las funciones legalmente encomendadas, así como a las recomendaciones internacionales y las pautas establecidas en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo[145].

Por otro lado, cabe recordar que con ocasión de las reformas que tuvieron lugar en 2007 en diversos estatutos de autonomía, algunas comunidades autónomas, como Cataluña, Andalucía y Aragón, asumieron competencias ejecutivas sobre la función pública inspectora en todo lo relacionado con esta materia en el ámbito de su territorio. Para ello, establecen la dependencia orgánica y funcional de los funcionarios de los cuerpos correspondientes respecto de la administración autonómica. En todo caso, estas medidas deberían llevar aparejado el refuerzo de los mecanismos de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas en este terreno. En 2010 se materializó el traspaso de funciones y servicios en materia de función pública inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a Cataluña mediante el Real Decreto 206/2010, de 26 de febrero.

Novedades en el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo

A la Inspección de Trabajo y Seguridad Social le compete de forma específica el control y vigilancia del cumplimiento de la normativa en el orden social. Esta normativa comprende, entre otras, la referente a las relaciones laborales, la Seguridad Social, el empleo y extranjería o las condiciones de seguridad y salud en el trabajo. Pero también realiza importantes funciones de asistencia técnica y de arbitraje, así como de conciliación y mediación.

La normativa reglamentaria que regula la organización y el funcionamiento de la Inspección de Trabajo se modificó con el Real Decreto 107/2010, de 5 de febrero[146], como consecuencia de las novedades introducidas por la Ley 25/2009, de 22 de

145. Asimismo, la disposición adicional decimosexta de dicha Ley establece que los planes específicos que la ITSS incluirá en su Plan integrado de actuación con carácter de objetivos de alcance general versarán sobre: discriminación salarial entre mujeres y hombres; control de los contratos temporales sin causa e impulso a su transformación en indefinidos; control de la correcta utilización de los contratos formativos y de las prácticas no laborales en las empresas; control de la actuación de las empresas que realizan actividad de cesión de trabajadores sin contar con autorización administrativa.

146. Real Decreto 107/2010, de 5 de febrero, por el que se 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.

diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Estas modificaciones se dirigen, principalmente, a asegurar la colaboración y cooperación entre autoridades con competencia para iniciar procedimientos sancionadores en los distintos Estados miembros.

Actividad de la ITSS

Durante 2010, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social aumentó su actividad en las principales grandes áreas funcionales, realizando 1.193.736 actuaciones (71.223 más que en 2009), de las cuales 125.295 fueron en materia de relaciones laborales, 388.249 en seguridad y salud en el trabajo, 69.641 en extranjería, 17.709 en empleo, 565.914 en Seguridad Social y 26.928 en otras áreas (5.458 obstrucciones y 21.470 informes) (cuadro II-71).

Asimismo, en dicho año se llevaron a cabo 360.252 visitas (1.776 menos que en 2009) y se detectaron 98.972 infracciones a la legislación del orden social (4.938 más que el año anterior), con un importe de las sanciones propuestas de 249,9 millones de euros, lo que supone un aumento de casi un 7 por 100 más que en 2009.

Atendiendo a la actuación de la Inspección por áreas, en el área de las relaciones laborales, a pesar de que la actividad fue más intensa que el año anterior, con 4.389 actuaciones más, la actividad de conciliación, mediación y arbitraje fue inferior, ya que se registraron 1.606 mediaciones y consultas, 669 menos que en 2009.

La actuación inspectora en el área de Seguridad Social, que representó casi la mitad del total de actuaciones de la Inspección, fue más notable que el año anterior, con 39.797 actuaciones más. Del mismo modo, aumentaron las actuaciones en el área de empleo y extranjería, registrando 1.504 y 5.621 actuaciones más respectivamente, pero disminuyeron las actuaciones en el área de obstrucción (–353) e informes (–1.788).

En materia de seguridad y salud laboral[147], que representó casi un tercio del total de actuaciones de la Inspección a lo largo de 2010, se llevaron a cabo 388.249 actuaciones, lo que significa 22.053 más que el año anterior, un aumento superior al observado en años anteriores (entre 2008 y 2009 se produjeron 2.314 actuaciones más). El número de infracciones en acta aumentó casi un 5 por 100 (el año anterior descendió cerca de un 16 por 100). A pesar de este aumento en el número de infracciones, las sanciones propuestas en esta materia alcanzaron un importe total de 69.217.649,58 euros lo que supuso una reducción del 13 por 100 respecto a 2009, mientras que la cifra de trabajadores afectados por infracciones en acta aumentó de 182.244 en 2009 a 192.125 en 2010 (cuadro II-72).

147. Véase el capítulo II.6 de esta Memoria.

CUADRO II-71. ACTIVIDAD DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, 2009-2010

	Actuaciones realizadas		Infracciones en acta		Importe sanciones (euros)		Trabajadores afectados por infracciones	
Área	**2009**	**2010**	**2009**	**2010**	**2009**	**2010**	**2009**	**2010**
Relaciones laborales	120.906	125.295	6.667	6.480	27.215.098,98	27.566.182,91	140.532	241.138
Seguridad y salud laboral	366.196	388.249	23.492	24.594	79.869.919,63	69.217.649,58	182.244	192.125
Empleo	16.205	17.709	544	490	2.240.855,23	1.741.150,09	9.238	5.295
Extranjería	64.020	69.641	7.220	5.821	42.321.839,46	45.993.599,22	7.220	5.821
Seguridad Social	526.117	565.914	50.485	55.686	68.864.730,57	92.533.760,33	103.467	107.935
Obstrucción	5.811	5.458	5.626	5.901	13.728.445,12	12.898.275,21	28.252	19.550
Informes	23.258	21.470						
Total	**1.122.513**	**1.193.736**	**94.034**	**98.972**	**234.240.888,89**	**249.950.617,34**	**470.953**	**571.864**

Fuente: Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

CUADRO II-72. ACTIVIDAD DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN EL ÁREA DE SEGURIDAD Y SALUD LABORAL, 2010

Comunidades autónomas	Actuaciones realizadas	Infracciones en acta	Importe sanciones (euros)	Trabajadores afectados por infracciones	Paralizaciones	Propuestas recargo
Andalucía	92.137	3.682	9.892.111,47	23.594	45	530
Aragón	10.272	909	2.855.254,18	8.616	29	140
Asturias	3.212	220	561.248,00	309	1	38
Baleares	15.607	533	2.236.181,00	3.898	5	41
Canarias	14.569	1.293	5.162.874,00	13.543	23	161
Cantabria	3.790	155	978.206,00	3.239	5	36
Castilla-La Mancha	20.347	1.045	2.696.451,24	2.190	26	191
Castilla y León	33.814	1.876	3.892.138,52	9.989	58	152
Cataluña	44.999	4.165	12.398.502,82	47.488	55	882
Extremadura	10.544	1.104	1.472.779,00	2.181	18	36
Galicia	25.146	1.062	4.970.701,12	6.533	38	221
Madrid	23.451	2.276	7.474.074,23	39.673	55	245
Murcia	10.210	970	3.273.949,00	8.254	10	71
Navarra	4.796	276	977.270,00	3.416	5	98
País Vasco	18.310	706	2.834.930,00	5.990	6	186
La Rioja	4.172	1.404	816.781,00	1.124	2	41
C. Valenciana	44.209	2.707	6.357.833,00	11.665	36	247
Ceuta	1.421	74	126.694,00	196	0	4
Melilla	7.149	109	239.671,00	227	1	23
D. especial	94	28	0	0	0	1
Total	**388.249**	**24.594**	**69.217.649,58**	**192.125**	**418**	**3.344**

Fuente: Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

2.6. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

2.6.1. Estrategias de actuación y otras iniciativas

Durante 2010, la evolución de la siniestralidad laboral parece confirmar la mejora progresiva en la reducción de los índices de incidencia de los accidentes de trabajo que se viene observando en los últimos años. Desde la puesta en marcha en 2007 de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo en el marco del diálogo social, con el consenso de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, el índice de incidencia de accidentes de trabajo ha disminuido más de un 30 por 100[148], lo que supera el objetivo fijado en la Estrategia Comunitaria para la Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012 de reducir en un 25 por 100 los índices de siniestralidad en el plazo de cinco años.

148. Según los datos del Avance de siniestralidad laboral del MTIN, sujeto a variaciones en función de que estén disponibles los datos consolidados.

Estos datos son alentadores para seguir avanzando en el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia de mejora continua y progresiva de los niveles de seguridad y salud en el trabajo. Para evaluar el cumplimiento de estos objetivos se acordó la revisión intermedia en 2010 del Plan de Acción que contenía las medidas de desarrollo para el impulso de la Estrategia Española, así como la evaluación a medio término de la Estrategia Comunitaria.

El año 2010, en el que se revisaron ambas Estrategias, coincidió además, durante el primer semestre, con la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea. Uno de los objetivos de la Presidencia fue el de impulsar la Estrategia Comunitaria de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012, con el fin de que Europa continúe desarrollando al máximo la protección integral del trabajador, al tiempo que siga ofreciendo soluciones ante los nuevos riesgos laborales.

Evaluación de la Estrategia Comunitaria de Seguridad y Salud en el Trabajo

En el último mes en el que España ejerció la Presidencia, tuvo lugar la Conferencia Europea de Contribución a la Evaluación a Medio Término de la Estrategia Comunitaria de Seguridad y Salud en el Trabajo. En dicho acto se presentó el informe sobre la puesta en práctica, a través de las Estrategias nacionales, de la Estrategia Comunitaria de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012.

Entre las principales conclusiones expuestas, se destacó el lugar prioritario que merecen, en la agenda política comunitaria, las políticas sobre seguridad y salud en el trabajo, tanto por razones sociales como económicas. Asimismo, se reconoció el papel fundamental que desarrollan la salud y la seguridad laboral en la mejora de la competitividad y la productividad de las empresas y su contribución a la viabilidad de los sistemas de protección social, ya que se traducen en una reducción del coste de los accidentes y enfermedades y en una mayor motivación de los trabajadores, en línea con el enfoque transversal que promueve la Estrategia Europa 2020 de la productividad, la competitividad, el potencial de crecimiento, la cohesión social y la convergencia económica como referencia para todas las políticas, incluida la de seguridad y salud en el trabajo (recuadro II-8).

Además del balance sobre el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Comunitaria, se presentó el informe "Scoreboard 2009" en el que se destacaba que el 74 por 100 de los Estados miembros disponen de una Estrategia Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. De los Estados que no disponen de una Estrategia, el 71 por 100 han desarrollado otro tipo de Plan que incluye objetivos y medidas nacionales para mejorar la seguridad y salud en el trabajo. Esta Estrategia o Plan desarrollado en cada Estado se ha pactado, en la mayor parte de los casos, mediante un proceso de cooperación con los agentes sociales.

En la mayoría de los Estados miembros han disminuido los índices de incidencia de los accidentes de trabajo mortales en los últimos tres años, mientras que ha aumentado en países como Bulgaria, Francia, Luxemburgo y Eslovenia.

RECUADRO II-8. PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LOS DEBATES DE LA CONFERENCIA EUROPEA DE CONTRIBUCIÓN A LA EVALUACIÓN A MEDIO TÉRMINO DE LA ESTRATEGIA COMUNITARIA DE SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO 2007-2012

- La Estrategia Europea de Salud y Seguridad en el Trabajo 2007-2012 sigue teniendo validez pero necesita una adaptación a los cambios. El mundo del trabajo tiene un carácter global y está en permanente evolución, tanto en lo tecnológico como en lo económico, social y demográfico, por lo que constantemente hay que revisar las actuaciones emprendidas.
- La clave de la utilidad de la Estrategia para contribuir a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo está en su implementación. Tanto la Estrategia como el desarrollo legislativo comunitario en esta área deben desarrollarse de manera paralela. La valoración de su progreso debe realizarse por medio de indicadores específicos, fiables y válidos.
- Las Estrategias nacionales son una pieza clave para la adecuada implantación de la Estrategia Europea, ya que están más próximas a las realidades nacionales. Estas deben desarrollarse de una forma coherente con la Estrategia Comunitaria para conseguir un nivel de protección equivalente de los trabajadores de la Unión Europea.
- En el futuro, hay que considerar que a pesar de los avances registrados es necesario profundizar en la sensibilización de empresarios y trabajadores para una integración efectiva de la cultura preventiva en la sociedad, de manera que el consenso de todos los actores implicados constituya una herramienta clave para su consecución. La formación es un pilar básico en la implantación de la cultura preventiva y debe estar integrada en todos los niveles educativos. El desarrollo de herramientas simples y fáciles de utilizar por parte de las empresas, en particular de las pymes, contribuirá a facilitar a estas la gestión de la prevención y mejorar las condiciones de trabajo.

Fuente: *Revista Seguridad y Salud en el Trabajo,* Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, julio 2010.

El informe presentado contempla un apartado sobre los riesgos psicosociales, en concreto el estrés en el trabajo, sobre el cual los interlocutores sociales de ámbito comunitario ya adoptaron en 2004 el Acuerdo Marco Europeo sobre estrés en el trabajo[149]. Del informe se deduce que en los últimos tres años ha crecido el índice de incidencia por estrés en el trabajo en el 35 por 100 de los Estados miembros. Solo en un 4 por 100 de los Estados ha disminuido este índice.

En este sentido, cabe destacar la Encuesta sobre los Riesgos Nuevos y Emergentes en las Empresas Europeas (ESENER) desarrollada en 2010 por la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, con el objetivo de evaluar los métodos empleados para la gestión de la seguridad y salud en los centros de trabajo, con especial

149. Véase Memoria CES 2004, capítulo II.3.

énfasis en los riesgos psicosociales. De sus resultados cabe señalar la preocupación por el estrés en el trabajo, si en el marco de la prevención de riesgos laborales el aspecto que más preocupa a los directivos europeos son los accidentes en el trabajo (el 80 por 100 manifestó su preocupación al respecto), el estrés laboral preocupa al 79 por 100 de los directivos encuestados, posicionando este factor casi en el mismo nivel de preocupación para las empresas, que los accidentes en el lugar de trabajo. Sin embargo, según la mencionada Encuesta, solo un 26 por 100 de las empresas ha puesto en marcha programas o medidas para la eliminación de los factores de riesgo psicosocial[150].

Iniciativas en el ámbito europeo

La nueva Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, alcanza a todas las políticas incluyendo las de seguridad y salud laboral. De acuerdo con los principios de una "regulación inteligente" que propugna la Estrategia, la Comisión trabajará para adaptar el marco legislativo a las nuevas modalidades de trabajo y a los nuevos riesgos para la salud y la seguridad laboral.

El carácter transversal de los principios de la Estrategia Europa 2020 se pone de manifiesto a través de instrumentos tales como la Decisión 283/2010/UE del Parlamento y del Consejo, de 25 de marzo de 2010, por la que se estableció un instrumento europeo de microfinanciación del empleo y la inclusión social, PROGRESS, en el marco de una iniciativa conjunta con instituciones financieras internacionales, que afectará a posibles proyectos en materia de seguridad y salud en el trabajo que se presenten para su financiación a partir de 2011.

Fruto del diálogo social en Europa, se adoptó un Acuerdo Marco en el ámbito de la actividad sanitaria para la prevención de las lesiones causadas por instrumentos cortantes y punzantes en el sector hospitalario y sanitario. Los interlocutores sociales solicitaron su aplicación mediante una Directiva que se aprobó el 10 de mayo de 2010 y cuyo plazo de transposición es el 11 de mayo de 2013[151].

Balance de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo

Hace tres años, el Gobierno, las organizaciones CEOE, CEPYME, UGT y CCOO, y las comunidades autónomas, en el marco del diálogo social, pusieron en marcha la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012, que recogía cerca de 100 medidas agrupadas en ocho objetivos operativos[152] dirigidos a combatir los elevados índices de siniestralidad

150. Otra de las iniciativas de la Agencia fue la campaña para el periodo 2010-2011 con el lema genérico: "Trabajos saludables. Bueno para ti. Buen negocio para todos", y el específico: "Campaña Europea sobre el mantenimiento seguro y preventivo".

151. Directiva 2010/32/UE del Consejo, de 10 de mayo de 2010, que aplica el Acuerdo marco para la prevención de las lesiones causadas por instrumentos cortantes y punzantes en el sector hospitalario y sanitario celebrado por HOSPEEM y EPSU.

152. Véase Memoria CES 2007, capítulo II.5.1.

laboral y mejorar los niveles de seguridad y salud laboral, con el fin de acercarse a los valores medios de la Unión Europea, siguiendo el objetivo de reducción de la incidencia de los accidentes de trabajo en un 25 por 100, uno de los objetivos marcados por la Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el trabajo 2007-2012.

Tras la puesta en marcha del primer Plan de Acción para el impulso y ejecución de la Estrategia, que abarcó el periodo comprendido entre julio de 2007 y abril de 2008, se impulsó el segundo Plan de Acción para el completo despliegue de la Estrategia entre junio de 2008 y junio de 2010. El tercer Plan de Acción, que abarca el periodo entre junio de 2010 y junio de 2012, sigue la hoja de ruta marcada por la propia Estrategia y persigue concluir aquellas medidas que queden pendientes (recuadro II-10).

Con el objetivo de realizar un balance intermedio del grado de cumplimiento de los objetivos marcados por la Estrategia Española, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) realizó una evaluación de las medidas previstas en el segundo Plan de Acción (recuadro II-9).

Entre las principales conclusiones de la evaluación se destacan los avances en el fomento de la prevención de riesgos laborales en las pequeñas y medianas empresas y las actuaciones desarrolladas por los poderes públicos en el marco de la prevención de riesgos laborales.

Con la finalidad de facilitar el cumplimiento de la normativa de prevención a las empresas, en particular para las pequeñas y medianas, y mejorar la calidad y eficacia de los servicios de prevención de riesgos laborales, con especial atención a las entidades especializadas que actúan como servicios de prevención, se reformó el Reglamento de los servicios de prevención[153].

Con el objetivo de reducir la siniestralidad laboral incentivando la prevención eficaz de las empresas que reduzcan el número de accidentes, se desarrolló un sistema de reducción de las cotizaciones sociales dirigido a las empresas que acrediten que sus índices de siniestralidad están por debajo del promedio del sector (sistema "bonus")[154].

Asimismo, se han desarrollado programas específicos para controlar y vigilar el cumplimiento de la normativa de prevención por parte de las empresas con mayor siniestralidad laboral o de aquéllas que, en los últimos tres años, hayan tenido un accidente grave, muy grave o mortal.

En el marco de las actuaciones desarrolladas por los poderes públicos en la prevención de riesgos laborales destaca el fomento de la cultura preventiva mediante el desarrollo de campañas de concienciación y sensibilización, y a través del esfuerzo por comunicar a la sociedad aquellos datos de siniestralidad y enfermedades profesionales, a fin de sensibilizar a los ciudadanos sobre la necesidad de desarrollar de forma segura la actividad laboral.

153. Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo.

154. Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo.

RECUADRO II- 9. BALANCE DEL SEGUNDO PLAN DE ACCIÓN PARA EL IMPULSO Y EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO 2007-2012

(Periodo junio 2008-junio 2010)

Objetivo	Medidas	Fecha de inicio o realización
Objetivo 1 Lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa, con especial atención a las pymes	Aprobación de las medidas normativas para dar ejecución a las líneas establecidas en el objetivo 1.	Realizado
	Aprobación del Plan PREVEA por el pleno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y puesta en marcha del mismo.	Realizado
	Consolidación del Registro de Empresas Acreditadas.	Realizado
	Elaboración del sistema "bonus" para la reducción de la siniestralidad laboral.	Realizado
	Planes de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de ámbito supraautonómico con siniestralidad más grave.	Realizado
Objetivo 2 Mejorar la eficacia y la calidad del sistema de prevención, poniendo un especial énfasis en las entidades especializadas en prevención	Aprobación de las medidas que deberán dar ejecución a los incentivos para la potenciación de los recursos propios en las empresas.	Incluidas en el sistema "bonus"
	Adopción de las medidas para garantizar la eficacia y transparencia de los servicios de prevención mancomunados.	Realizado (Real Decreto 337/2010, y Orden Tin/2504/2010)
	Adopción de los criterios de calidad y eficacia exigibles a servicios de prevención ajenos.	Realizado (Real Decreto 337/2010, y Orden Tin/2504/2010)
	Adopción de los criterios de calidad y eficacia exigibles a entidades auditoras y entidades formativas.	Realizado (Real Decreto 337/2010, y Orden Tin/2504/2010)
Objetivo 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	Aprobación del esquema financiero previsto a través de la Fundación de Prevención de Riesgos Laborales para los programas sectoriales y territoriales destinados a favorecer la promoción de la seguridad y salud en las empresas de entre 6 y 50 trabajadores.	Realizado (Orden TIN/442/2009, de 24 de febrero)
Objetivo 5 Perfeccionar los sistemas de información e investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo	Puesta en marcha del Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo.	Realizado
Objetivo 8 Mejorar la participación institucional y la coordinación de las Administaciones públicas en las políticas de prevención de riesgos laborales	Creación grupo de trabajo de la CNSST para la reforma y potenciación de la CNSST.	Realizado
	Creación de la Comisión técnica INSHT- CCAA en prevención de riesgos laborales.	Realizado
	Intensificar, a través de convenios o acuerdos, los mecanismos de coordinación entre la fiscalía especializada en seguridad y salud en el trabajo, las autoridades laborales de las comunidades autónomas y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a fin de garantizar que las actuaciones en los ámbitos jurisdiccional y administrativo se desarrollen de forma eficaz y ordenada.	Realizado

Fuente: INSHT.

Se han eliminado las restricciones que impedían a las sociedades de prevención prestar sus servicios a cualquier empresa, impulsando además la libre competencia (antes solo podían ofertar sus servicios como servicios de prevención ajenos a las empresas asociadas a las mutuas con las que estuviesen vinculadas).

Otras de las medidas desarrolladas para cumplir con el objetivo 1 de la Estrategia son: el impulso de la actuación de la Inspección de Trabajo en empresas de ámbito supraautonómico con siniestralidad más alta o grave; el estudio de los sectores que recurren habitualmente a la subcontratación y contratación de obras y servicios; la mejora de la protección de los trabajadores autónomos; y la puesta en práctica de un Plan Renove de equipos de trabajo obsoletos.

El INSHT, en colaboración con las comunidades autónomas, ha creado el portal Prevención10.es, que contiene información sobre la prevención de los riesgos laborales dirigida a las microempresas, para que las empresas con menos de 10 trabajadores puedan asumir la organización preventiva y ver así simplificadas y reducidas sus cargas administrativas, incidiendo así en el objetivo de prevenir tras detectarse el riesgo.

Asimismo, cabe mencionar el desarrollo del Programa Voluntario de Reducción de Accidentes (plan PREVEA) que se presentó y aprobó en 2008, con el objetivo de reducir la siniestralidad laboral un 20 por 100 en empresas de entre 10 y 50 trabajadores que presenten índices de siniestralidad superiores a la media dentro de su rama de actividad o que estén incluidas entre las empresas objetivo del programa de acción contra la accidentalidad laboral de su comunidad autónoma.

A pesar de los avances en el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia, es necesario seguir progresando, entre otros, en la mejora de los protocolos referidos a la vigilancia de la salud de los empleados, ya que se ha venido enfatizando más la mejora de la seguridad en el puesto de trabajo que en la salud de los trabajadores. Es preciso intensificar y facilitar la coordinación y cooperación entre las distintas instituciones que intervienen en la investigación de los accidentes de trabajo, y es necesario seguir realizando iniciativas y esfuerzos en aras de facilitar el cumplimiento por parte de las empresas de la normativa sobre prevención.

Tercer Plan de Acción para el impulso y ejecución de la Estrategia

Para dar cumplimiento a las medidas pendientes y mejorar aquellos aspectos en los que es necesario seguir avanzando, el tercer Plan de Acción contempla las siguientes grandes áreas de actuación: la mejora en el cumplimiento, en particular por las pymes, de la normativa en prevención de riesgos laborales; el fomento de los trámites electrónicos; la mejora de la protección de los trabajadores autónomos; la adopción de criterios mínimos de calidad y eficacia en la vigilancia para la salud de los servicios de prevención; el fortalecimiento del papel de los interlocutores sociales y la implicación de los empresarios y trabajadores en la mejora de la seguridad y salud en el trabajo; el fortalecimiento de los sistemas de información e investigación en seguridad y salud en el trabajo; la implantación de modo

RECUADRO II- 10. TERCER PLAN DE ACCIÓN PARA EL IMPULSO Y EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO 2007-2012 (Periodo junio 2010-junio 2012)

Objetivos	Medidas	Fecha de inicio o realización
Objetivo 1 Lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa, con especial atención a las pymes	Desarrollo de la asistencia para empresas de hasta 10 trabajadores para la organización de las actividades preventivas.	Prevención10.es en fase piloto 1S2011
	Aprobación del Plan de Asistencia al empresario de hasta 10 trabajadores.	
	Elaboración de la Guía dirigida a la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales en las pymes.	En desarrollo primera fase
	Potenciación de la Red Española de Seguridad y Salud en el Trabajo.	En desarrollo
	Otras actuaciones:	En desarrollo
	Fomento de trámites electrónicos:	
	Creación de un Registro de entidades especializadas en el que todos los datos que deban suministrar estas entidades se remitan electrónicamente.	En desarrollo
	Creación de una ventanilla única de la autoridad laboral en la que las empresas puedan realizar de forma electrónica diversos trámites relacionados con la prevención.	
	Estudio de los sectores económicos en los que se recurre habitualmente a la contratación y subcontratación de obras y servicios.	
	Otras actuaciones:	En desarrollo
	Medidas para mejorar la protección de los trabajadores autónomos.	Pendiente
	Adopción de las medidas necesarias para la protección de los trabajadores autónomos en los trabajos con amianto.	
	Determinación de las actividades profesionales desarrolladas por trabajadores autónomos que presentan un mayor riesgo de siniestralidad.	Pendiente
	Puesta en marcha de un Plan Renove de equipos de trabajo obsoletos.	Pendiente
Objetivo 2 Mejorar la eficacia y la calidad del sistema de prevención, poniendo un especial énfasis en las entidades especializadas en prevención	Adopción de criterios mínimos de calidad y eficacia en la vigilancia para la salud de los servicios de prevención.	Finalizado (pendiente de aprobación)
Objetivo 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	Quedan pendiente de negociación y de actuación los planes y programas de ámbito territorial.	Pendiente
	Aprobación de las medidas normativas que deberán dar ejecución a las medidas establecidas en el objetivo 3, relacionadas con la elección de la modalidad de organización de la prevención.	En desarrollo
	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.	En desarrollo
	Así, se decidirá el procedimiento (grupo de trabajo, comisión de expertos...), la composición, ubicación, etc.	Pendiente

RECUADRO II- 10. TERCER PLAN DE ACCIÓN PARA EL IMPULSO Y EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO 2007-2012 *(Continuación)*

(Periodo junio 2010-junio 2012)

Objetivos	Medidas	Fecha de inicio o realización
Objetivo 4 Desarrollar y consolidar la cultura de la prevención en la sociedad española	Plan Nacional de Formación.	Realizado (a falta de ratificación final por el pleno de la CNSST)
	Campaña de sensibilización de ámbito estatal con el objetivo de fomentar conductas y buenas prácticas que ayuden a prevenir los riesgos laborales, conforme a las líneas y objetivos específicos que se aprueben en la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.	En desarrollo
	Estudio de las bases para organizar los marcos de colaboración entre las Administraciones públicas y los medios de comunicación para la consolidación y desarrollo de la cultura de la prevención.	Pendiente
	Plan institucional de publicidad y comunicación del INSHT.	En desarrollo
Objetivo 5 Perfeccionar los sistemas de información e investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo	Preparación de los trabajos para revisar los criterios a aplicar para la notificación y registro de los partes de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.	En desarrollo
	Informe periódico sobre situación y evolución en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.	En desarrollo
	Elaboración de guías de los síntomas y patologías relacionadas con los agentes causantes de las enfermedades profesionales.	Pendiente
	Creación de una red de institutos públicos para la investigación en prevención de riesgos laborales, que se relacionará de manera estable con otros organismos de investigación, universidades y empresas.	En desarrollo
	Convocatoria de subvenciones a la investigación y la formación de investigadores especializados en materia de prevención de riesgos laborales.	En desarrollo
Objetivo 6 Potenciar la formación en materia de prevención de riesgos laborales.	Elaboración del Plan Nacional de Formación.	Realizado (a falta de ratificación final por el pleno de la CNSST). En desarrollo.
	Implantación del Plan Nacional de Formación.	En desarrollo
Objetivo 7 Reforzar las Instituciones dedicadas a la prevención de riesgos laborales	Aprobación del Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del INSHT.	Pendiente
	Mantener en la oferta pública de empleo para 2011 a los colectivos de inspectores de trabajo y subinspectores de empleo excluidos de los límites de la tasa de reposición.	En desarrollo
	Preparación en el seno de la Comisión de Trabajo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y de sus grupos de trabajo, mediante trabajos conjuntos con los responsables de las comunidades autónomas, del modelo de organización futura de la Inspección de Trabajo que mejor contribuya a la definición de objetivos, criterios y actuaciones comunes, en un marco de mayor participación y decisión.	En desarrollo
	Estudio en el grupo de trabajo de proyectos normativos de la Comisión de Trabajo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, dependiente de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, de las medidas necesarias para facilitar una rápida y efectiva recaudación de las sanciones impuestas por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales.	En desarrollo

RECUADRO II- 10. TERCER PLAN DE ACCIÓN PARA EL IMPULSO Y EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO 2007-2012 *(Continuación)*
(Periodo junio 2010-junio 2012)

Objetivos	Medidas	Fecha de inicio o realización
Objetivo 8 Mejorar la participación institucional y la cordinación de las Administraciones públicas en las políticas de prevención de riesgos laborales	Promover convenios o acuerdos autonómicos, o adecuar los existentes que faciliten la coordinación y la cooperación entre las distintas instituciones que intervienen en la investigación de los accidentes de trabajo, a fin de garantizar que las actuaciones en los ámbitos jurisdiccional y administrativo se desarrollen de forma eficaz y ordenada con el fin de favorecer la investigación eficaz y rápida de los delitos contra la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores, y la ejecución de las sentencias condenatorias.	En desarrollo

eficaz del Plan Nacional de Formación en prevención de riesgos laborales; el fortalecimiento de las políticas de prevención de riesgos laborales, reforzando instituciones dedicadas a la prevención de riesgos laborales y mejorando la coordinación de las Administraciones públicas; y la aprobación de instrumentos para la evaluación y seguimiento de la Estrategia.

Encuesta Nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas

El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo realiza desde 1987 Encuestas Nacionales de Condiciones de Trabajo. Sin embargo, para tener una visión más completa desde el punto de vista de los trabajadores y de los empresarios, se produjo, a partir de 2007, un cambio metodológico sustancial, ya que se planteó la necesidad de hacer dos encuestas diferenciadas: una dirigida a los trabajadores (VI ENCT realizada en 2007) y otra dirigida a los responsables de empresa, denominada Encuesta Nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas (ENGE) cuyas principales conclusiones se presentaron en 2010[155].

Los resultados de esta encuesta muestran que, en relación con la evolución de la actividad preventiva, ha aumentado el porcentaje de empresas que han adoptado alguna de las modalidades preventivas. Algo más del 40 por 100 de los centros de trabajo de seis o más trabajadores cuenta con delegados de prevención. La modalidad de organización preventiva más frecuente adoptada por las empresas continúa siendo el servicio de prevención ajeno, y ha descendido la frecuencia de empresas de menos de seis trabajadores en las que la prevención es asumida por el propio empresario.

Según se deduce de la citada encuesta, el 78,5 por 100 de los centros de trabajo no ha tenido ningún accidente de trabajo ni enfermedad profesional en los dos últimos años. La media de accidentes o enfermedades por centro de trabajo fue de 1,14 por 100.

155 http://www.oect.es/Observatorio/Contenidos/InformesPropios/Desarrollados/Ficheros/Informe_%20ENGE%202009.pdf.

La encuesta mostró también que la actuación preventiva sobre el puesto de trabajo, tras un accidente laboral o una enfermedad profesional, es, en general mejorable. En más de dos de cada tres situaciones, el trabajador se reincorpora a su puesto de trabajo en las mismas condiciones de seguridad en las que se encontraba en el momento en que ocurrió el accidente o enfermedad. Por otra parte, el 16 por 100 de los accidentes de trabajo y el 29 por 100 de las enfermedades profesionales ocurridos en los dos últimos años no han sido investigados. Asimismo, la actividad investigadora en esta materia se produce con mayor frecuencia en las empresas grandes que en aquéllas de menos de 10 trabajadores.

Novedades normativas

La Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de Medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo introdujo la obligación del INSHT de incorporar, en sus informes periódicos sobre evolución de la siniestralidad, datos específicos que permitan conocer la evolución de la siniestralidad laboral en los trabajos u ocupaciones de especial peligrosidad para la seguridad y salud en el trabajo realizados por trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal[156].

Los cambios normativos operados durante 2010 han tenido por objetivo, principalmente, incentivar las inversiones en prevención, fomentar la prevención en las pymes y aumentar la calidad de los servicios de prevención.

El nuevo Reglamento de los servicios de prevención y la normativa referente al sistema "bonus" son dos de las novedades normativas que destacan especialmente este año. Respecto del primero, el Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo,[157] responde a la adaptación a nuestra normativa de los objetivos de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, en la medida en que incide en la prevención en las pymes y en la mejora de la calidad de los servicios de prevención. En concreto, en relación con los servicios de prevención, este Real Decreto ha dado lugar a modificaciones en tres ámbitos, el primero sobre la obligación de que la prevención sea asumida por un servicio de prevención ajeno cuando el empresario no cuente con recursos propios para

156. La Ley 35/2010, de 17 de septiembre, introduce varias modificaciones en la legislación relativa a las empresas de trabajo temporal que se dirigen a la incorporación a nuestro Derecho de la Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal. En esta materia, la adaptación a la legislación comunitaria obliga a revisar las restricciones que se aplican a las empresas de trabajo temporal. Para aplicar esta medida, se establece un periodo temporal para que la negociación colectiva, dentro de los sectores hoy excluidos de la actividad de las empresas de trabajo temporal por razones de seguridad y salud en el trabajo, pueda, de manera razonada y justificada, definir los empleos u ocupaciones de especial riesgo que no puedan ser objeto de contratos de puesta a disposición.

157. Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo, modifica el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero de 1997, que aprueba el Reglamento de los servicios de prevención; el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto de 2007, que desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre de 2006, reguladora de la Subcontratación en el sector de la construcción y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre de 1997, que establece disposiciones mínimas de seguridad y salud en obras de construcción.

desarrollar la actividad preventiva. En segundo lugar se establecen requisitos adicionales para la constitución de servicios de prevención ajenos, y en tercer lugar se definen y clarifican los requisitos de los servicios de prevención mancomunados de acuerdo con las recomendaciones de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012, tomando como referencia los de los servicios de prevención ajenos, con una cierta modulación al tenerse presente el criterio de potenciación de los recursos propios que también marca la Estrategia. Además, se establece la obligación adicional, en caso de constitución de un servicio de prevención mancomunado, de comunicar a la autoridad laboral el acuerdo de constitución de dicho servicio, salvo cuando se haya establecido en el marco de la negociación colectiva.

Asimismo, mediante este Real Decreto se introdujeron modificaciones en la legislación sobre seguridad y salud en la normativa reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, y en las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción[158].

En cuanto a los servicios de prevención cabe mencionar la Orden del Ministerio de Trabajo e Inmigración de 20 de septiembre de 2010[159], que desarrolla el Real Decreto 39/1997, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prevención, en lo referido a la acreditación de entidades especializadas como servicios de prevención, memoria de actividades preventivas y autorización para realizar la actividad de auditoría del sistema de prevención de empresas.

Con relación al sistema "bonus", el Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo, regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales en aquellas empresas que hayan contribuido especialmente a la reducción de la siniestralidad a la que hace referencia la norma y a la prevención de la siniestralidad laboral a través de inversiones en materia de prevención de riesgos. Este incentivo, que se aplicará a las cuotas satisfechas por contingencias profesionales, puede solicitarse tanto por empresas que coticen más de 5.000 euros, en cuyo caso el incentivo podrá llegar al 10 por 100 del importe de las cuotas satisfechas, como por las pequeñas empresas, cuyo límite máximo son 250 o 500 euros. De las 10.472 solicitudes de bonificación recibidas, se han considerado merecedoras del bonus cerca de 7.700.

En materia de mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, cabe destacar el Real Decreto 38/2010, de 15 de junio, por el que se modifica el

158. Modifica el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, reguladora de la Subcontratación en el sector de la construcción, estableciendo la obligación de anotar en el libro de la subcontratación la persona responsable de la coordinación de seguridad y salud en la fase de ejecución de la obra y la obligación de anotar cualquier cambio de coordinador de seguridad y salud. También se modifica el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, introduciendo la obligación de realizar la comunicación de apertura antes del comienzo de los trabajos.

159. TIN/2504/2010.

Reglamento sobre colaboración de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre. Los principales cambios que introduce giran en torno a la finalidad de obtener mayor eficacia y racionalización en la utilización de los recursos de las mutuas y a regular más detalladamente las fórmulas de colaboración entre ellas. Se refuerzan los mecanismos de control sobre las mutuas y se introducen reformas relativas a las incompatibilidades y a la separación efectiva de las sociedades de prevención en la gestión de la Seguridad Social. En esta materia cabe mencionar también la Resolución de la Secretaría de Estado de Seguridad Social de 9 de junio de 2010 por la que se establecen los criterios y prioridades a aplicar por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en la planificación de sus actividades preventivas para el año 2010.

Finalmente, cabe señalar la Ley 8/2010, de 31 de marzo, por la que se establece el Régimen sancionador previsto en los Reglamentos (CE) relativos al registro, a la evaluación, a la autorización y a la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH) y sobre la clasificación, el etiquetado y el envasado de sustancias y mezclas (CLP), que lo modifica; 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; y el Real Decreto 486/2010, de 23 de abril, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a radiaciones ópticas artificiales.

2.6.2. Evolución de la siniestralidad laboral

En 2010, por tercer año consecutivo, el número de accidentes con baja en jornada de trabajo disminuyó en 63.525 respecto al año anterior, con un total de 553.915 siniestros. Sin embargo, este descenso fue menos intenso que el registrado en el año anterior, en el que se produjeron 199.886 siniestros menos que en 2008.

Al contrario de lo que ocurrió en 2009, aumentó el número de accidentes sin baja un 0,5 por 100, al igual que las enfermedades profesionales sin baja, que experimentaron un incremento del 14,3 por 100 respecto al año anterior, como se verá más adelante, por lo que llama la atención la coincidencia del aumento de contingencias que no causaron baja en un año marcado todavía por el elevado desempleo (cuadro II-73).

Con relación a la gravedad, los accidentes en jornada de trabajo graves registraron una disminución de 377 siniestros con respecto a 2009 (un 7,3 por 100 menos). Respecto a los accidentes mortales, a finales de 2010 se registraron 556 en jornada de trabajo, un 12 por 100 menos que el año anterior. Este descenso no es tan notable como el producido entre 2008 y 2009 que fue de un 22 por 100, por lo que, aunque es constatable la disminución de la mortalidad en los accidentes laborales, es necesario seguir reduciendo estas cifras.

Un dato destacable es el descenso global de los accidentes *in itinere,* un 6,5 por 100 menos que en 2009, aunque este descenso fue inferior al producido en 2009 (–15,3 por

CUADRO II-73. ACCIDENTES DE TRABAJO, 2009-2010

	Valores absolutos		Variaciones sobre el año anterior	
	2009	2010	Absolutas	Porcentaje
Total accidentes	**1.471.404**	**1.406.529**	**–64.875**	**–4,4**
Accidentes con baja	**696.577**	**627.876**	**–68.701**	**–9,9**
En jornada de trabajo	**617.440**	**553.915**	**–63.525**	**–10,3**
Leves	611.626	548.554	–63.072	–10,3
Graves	5.182	4.805	–377	–7,3
Mortales	632	556	–76	–12,0
In itinere	**79.137**	**73.961**	**–5.176**	**–6,5**
Leves	77.624	72.609	–5.015	–6,5
Graves	1.314	1.171	–143	–10,9
Mortales	199	181	–18	–9,0
Accidentes sin baja	**774.827**	**778.653**	**3.826**	**0,5**
Enfermedades profesionales	**16.850**	**16.928**	**78**	**0,5**
Con baja	9.803	8.875	–928	–9,5
Sin baja	7.047	8.053	1.006	14,3

Fuente: MTIN, *Estadística de Accidentes de Trabajo. Avance enero-diciembre 2010.*

100). Esta disminución de la siniestralidad in itinere se constató tanto en los accidentes leves (–6,5 por 100), como en los graves (–10,9 por 100) y en los mortales (–9 por 100).

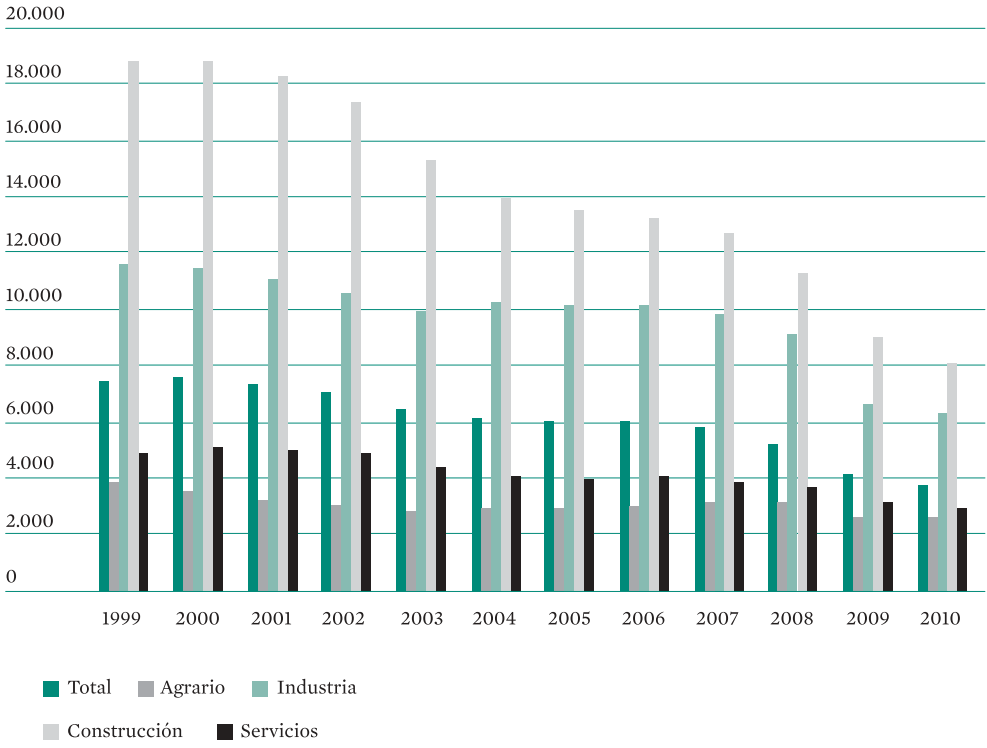
Durante 2010 se registraron 181 accidentes mortales *in itinere,* 18 menos que el año anterior, (en 2009 se produjeron 61 accidentes mortales *in itinere* menos que el año anterior). A este respecto es necesario señalar que los accidentes mortales *in itinere* representaron en 2010 casi el 25 por 100 de los accidentes de trabajo mortales, razón que ha motivado la orientación de las Administraciones públicas hacia políticas activas en esta materia, entre ellas, destaca la firma del acuerdo entre los Ministerios de Interior y de Trabajo e Inmigración para la prevención de los accidentes de tráfico relacionados con el trabajo a principios de marzo de 2011.

Por sectores de actividad, de nuevo fue la construcción donde se produjo el mayor descenso en el número total de accidentes de trabajo, un 17,2 por 100 menos que el año anterior, seguido de la industria, con una reducción en el número de accidentes de un 9,3 por 100. El sector servicios experimentó un descenso de un 5,4 por 100 y el sector agrario disminuyó un 3,3 por 100 el número de accidentes de trabajo totales.

Al igual que el año anterior, estos datos se produjeron en un escenario de crisis en la actividad y en el empleo, por lo que es necesario completarlos con los índices de incidencia para poder analizar la situación de la siniestralidad laboral descontando los efectos del desempleo y la caída de la actividad[160], el descenso de la población trabajadora con la contingencia por accidente de trabajo cubierta fue de un –1,6 por 100.

160. Índice de incidencia: número de accidentes de trabajo por cada 100.000 trabajadores con las contingencias profesionales cubiertas.

GRÁFICO II-23. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO CON BAJA, POR SECTOR Y RAMA DE ACTIVIDAD, 1999-2010



Fuente: MTIN, *Informe de evolución de siniestralidad labora*. Enero-diciembre 2010, INSHT.

Continuó el descenso en los índices de incidencia

Durante 2010, el índice de incidencia de los accidentes de trabajo totales se redujo un 7 por 100 respecto al año anterior. Este descenso fue generalizado en todos los sectores, siendo especialmente significativo en el sector servicios que, a diferencia del año anterior, fue el que experimentó el descenso más acusado, un 5,8 por 100 menos que en 2009. El índice correspondiente al sector industria, que el año anterior registró la mayor disminución, ocupó, este año, el segundo lugar descendiendo un 4,9 por 100.

En el sector de la construcción, donde más descendió el número de accidentes de trabajo totales, el índice de incidencia total experimentó una disminución de un 3,9 por 100. En último lugar se situó el sector agrario cuyo índice bajó un 3,8 por 100 respecto al año anterior (gráfico II-23).

En atención a los índices de incidencia por gravedad, en 2010 destacó principalmente el descenso de un 10,6 por 100 en el índice de incidencia de los accidentes de trabajo mortales, que se situó en 3,8, recuperándose así la tendencia al descenso de

años anteriores y superándose el estancamiento observado en 2008. Asimismo, descendieron los índices de incidencia de los accidentes de trabajo leves (–7 por 100) y de manera más moderada los graves (–3,8) con unos índices de incidencia de 3,7 y 32,7 respectivamente (gráfico II-24).

Atendiendo a los índices de incidencia por sector y gravedad, de nuevo la construcción presentó el índice de incidencia total más elevado, registrándose 8,05 accidentes por cada 100.000 trabajadores en 2010. Aunque el índice de incidencia de los accidentes de trabajo mortales en este sector disminuyó un 7 por 100 con relación al año anterior, con 11,3 accidentes mortales por cada 100.000 trabajadores, hay que destacar de forma negativa el incremento producido en el índice de incidencia de los accidentes de trabajo graves, que aumentó el 1,6 por 100 respecto a 2009, lo cual indica que, a pesar de los esfuerzos en la mejora de la seguridad y salud, es preciso seguir reforzando la actuación de todos los agentes que intervienen en prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción (cuadro II-74).

El índice de incidencia de los accidentes de trabajo graves también aumentó en el sector industria, un 1,2 por 100. Respecto al índice de accidentes mortales, este disminuyó un 2,3 por 100 con relación al año anterior, registrándose 5,3 accidentes mortales por cada 100.000 trabajadores.

Como ya se ha apuntado previamente, el sector que experimentó la mayor disminución en su índice de incidencia total fue el sector servicios. Este descenso fue generalizado en los índices de incidencia de los accidentes leves, graves y mortales, siendo especialmente significativo el descenso en el índice de los accidentes mortales, un 9,8 por 100 menos que en 2009, con 2,5 accidentes mortales por cada 100.000 trabajadores.

El sector agrario fue, de nuevo, en 2010 el que destacó por registrar el índice de incidencia total más bajo (2,6 accidentes por cada 100.000 trabajadores), pero también experimentó la menor disminución en el índice total con respecto a 2009, como ya se

GRÁFICO II-24. ÍNDICES DE INCIDENCIA DE ACCIDENTES DE TRABAJO GRAVES Y MORTALES, 2000-2010



Fuente: MTIN, *Informe de evolución de siniestralidad laboral*. Enero-diciembre 2010, INSHT.

CUADRO II-74. ACCIDENTES DE TRABAJO POR SECTOR Y GRAVEDAD, 2010

(Número de accidentes con baja en jornada de trabajo y variación anual del índice de incidencia en porcentaje)

	Total		Leves		Graves		Mortales		
Sectores	Número accidentes	Variación índice incidencia	Número accidentes	Variación índice incidencia	Número accidentes	Variación índice incidencia	Número accidentes	Variación índice incidencia	Población afiliada
Agrario	28.536	–3,8	27.953	–3,8	531	–0,7	52	–13,8	1.085.296
Industria	129.744	–4,9	128.524	–5,0	1.110	1,2	110	–2,3	2.067.833
Construcción	94.740	–3,9	93.472	–3,9	1.135	1,6	133	–7,0	1.176.462
Servicios	300.895	–5,8	298.605	–5,9	2.029	–3,6	261	–9,8	10.383.285
Total	**553.915**	**–7,0**	**548.554**	**–7,0**	**4.805**	**–3,8**	**556**	**–10,6**	**14.712.876**

Fuente: MTIN, *Informe de evolución de siniestralidad laboral.* Enero-diciembre 2010, INSHT.

ha mencionado. Sin embargo, registró el descenso más pronunciado, entre todos los sectores, en el índice de incidencia de los accidentes mortales (–13,8 por 100).

En cuanto a la siniestralidad por comunidades autónomas, y en función de los datos provisionales disponibles de 2010, es preciso destacar un año más el descenso en el índice de incidencia total en todas ellas, siendo el más pronunciado el correspondiente a Extremadura (–10,8 por 100), seguido de Cantabria (–10,7 por 100) y Melilla (–10 por 100).

La media nacional de 3.765 siniestros fue superada un año más por diez comunidades autónomas: Baleares, con 4.937 accidentes por cada cien mil trabajadores, Asturias (4.837), Ceuta (4.798), Castilla-La Mancha (4.466), Canarias (4.304), Galicia (4.254), País Vasco (4.129), La Rioja (3.927), Castilla y León (3.897), Navarra (3.812).

Aumentó el número de enfermedades profesionales

A diferencia de lo acontecido el año anterior, las enfermedades profesionales[161] aumentaron un 0,5 por 100. Principalmente aumentaron las enfermedades sin baja, un 14,3 por 100, mientras que las enfermedades con baja disminuyeron un 9,5 por 100, siguiendo con la tendencia de años anteriores (cuadro II-75).

Teniendo en cuenta las variables de sexo y edad, el 55,5 por 100 de los partes con baja correspondieron a varones, entre los cuales fueron más numerosos los partes de edades comprendidas entre 35 y 39 años. En el caso de las mujeres, los partes mayoritarios correspondieron al segmento de edad entre 45 y 49 años. Según la Asociación Española de Especialistas en Medicina del Trabajo, las patologías de origen laboral más frecuentes son las debidas al ruido y a las vibraciones, así como las osteomusculares, seguidas de las dermatológicas y las respiratorias, ya que, actualmente, no se consideran enfermedades de origen profesional las patologías cardiovasculares y mentales.

De nuevo, siguiendo la tendencia de años anteriores, no se registraron en 2010 muertes por enfermedad profesional.

CUADRO II-75. ENFERMEDADES PROFESIONALES, 2009-2010

	Valores absolutos		Variaciones sobre el año anterior	
	2009	2010	Absolutas	Porcentaje
Enfermedades profesionales	**16.850**	**16.928**	**78**	**0,5**
Con baja	9.803	8.875	–928	–9,5
Sin baja	7.047	8.053	1.006	14,3

Fuente: MTIN, *Estadística de Accidentes de Trabajo. Avance enero-diciembre 2010.*

161. Como en años anteriores, los datos disponibles sobre enfermedades profesionales corresponden a las comunicaciones efectuadas a través del sistema CEPROSS dentro del periodo de referencia enero-diciembre 2010.

ANEXO AL CAPÍTULO II
LISTADO DE LA MUESTRA DE CONVENIOS

1. Convenios colectivos de sector estatal

1. Convenio colectivo para la fabricación de conservas vegetales.
2. Convenio colectivo de recuperación de residuos y materias primas secundarias.
3. Acuerdo para el uso sostenible de los recursos, la protección de medio ambiente, la salud de las personas y la mejora de la competitividad del sector cementero español.
4. IV Acuerdo laboral para el sector de hostelería.
5. Convenio colectivo de la industria del calzado.
6. I convenio colectivo para las industrias de hormas, tacones, cuñas, pisos y cambrillones de madera y corcho.
7. IV convenio colectivo de fabricantes de yesos, escayolas, cales y sus prefabricados.
8. Convenio colectivo para las industrias del curtido, correas y cueros industriales y curtición de pieles para peletería.
9. Convenio colectivo de perfumería y afines.
10. I convenio colectivo de ocio educativo y animación sociocultural.
11. XI convenio colectivo de centros de asistencia y educación infantil.

2. Convenios colectivos de empresa/grupo de empresa

1. II convenio colectivo de supermercados del Grupo Empresarial Eroski-Sociedad Anónima de Supermercados y Autoservicios, Unión de Detallistas de Alimentación del Mediodía y Aragón, S.A., Vegonsa Agrupación Alimentaria, S.A., Vego Supermercados, S.A., Mercash-Sar, SL, Cenco, S.A., Cecosa Supermercados, S.A., Distribuidores de Alimentación para Grandes Empresas, S.A.U. y Supermercados Picabo, S.L.U.
2. Convenio colectivo de Cespa, S.L.
3. Convenio colectivo de Aquagest Medio Ambiente S.A.
4. Convenio colectivo de Cespa gestión de residuos.
5. Convenio colectivo Miguel Bellido S.A.
6. Convenio colectivo de Saint Gobain cristalería S.L.
7. XXII convenio colectivo de Bridgestone Firestone Hispania S.A.
8. Convenio colectivo de Pirelli Neumáticos S.A.
9. Convenio colectivo de Crown Bevcan España S.L.
10. Convenio colectivo de Polyone España S.L.
11. Convenio colectivo de Electro Crisol Metal S.A.
12. Convenio colectivo de Georgia Pacidif Emea SPRL.
13. Convenio colectivo de Sarriopapel y Celulosa S.A.
14. Convenio colectivo de Magotteaux Navarra S.A.
15. Convenio colectivo de Honeywell Fricción España S.L.

16. Convenio colectivo de Robert Bosch España Fabrica Treto, S.A.
17. V convenio colectivo de Patentes TALGO S.L.
18. Convenio colectivo de Faurecia asientos para automóvil España S.A.
19. Convenio colectivo de Thyssenkrupp elevadores S.L.
20. III convenio colectivo de Iberdrola Ingeniería y Construcción S.A.U.
21. Convenio colectivo del grupo de empresas Gas Natural S.A.
22. Convenio colectivo de BP Solar España S.A.U.
23. Convenio colectivo de Robert Bosch España Gasoline Systems, S.A.U.
24. Convenio colectivo de Sulquisa S.A.
25. Convenio colectivo de Gasiber 2000 S.L
26. II convenio colectivo del Grupo de empresas France Telecom. S.A.
27. V convenio colectivo de NCR España S.L.
28. IV convenio colectivo de Nextiraone España S.L.U.

3. Convenios colectivos de sector autonómicos

1. Convenio colectivo de industria de la hostelería de Navarra.
2. Convenio colectivo de industrias químicas de Cantabria.
3. VII convenio colectivo de laboratorios fotográficos de Cataluña.
4. Convenio colectivo para el sector de industrias del metal de Asturias.
5. Convenio colectivo de siderometalúrgica de Islas Baleares.
6. Convenio colectivo de siderometalúrgica de Cantabria.
7. Convenio colectivo de grúas móviles autopropulsadas de Galicia.
8. Convenio colectivo de establecimientos sanitarios, hospitalización y asistencia de Murcia.

4. Convenios colectivos de sector provinciales

1. Convenio colectivo de industria de la alimentación de Almería.
2. Convenio colectivo de hostelería y turismo de Almería.
3. Convenio colectivo de hosteleria de Cádiz.
4. Convenio colectivo de hostelería de Sevilla.
5. Convenio colectivo de derivados del cemento de Burgos.
6. Convenio colectivo del sector de industrias transformadoras de plásticos de Valencia.
7. Convenio colectivo de industria siderometalúrgica de Guipúzcoa.
8. Convenio colectivo de industria siderometalúrgica de Teruel.
9. Convenio colectivo de industrias siderometalúrgicas de Albacete.
10. Convenio colectivo de fabricación de productos metálicos de Cádiz.
11. Convenio colectivo de industrias siderometalúrgicas de Jaén.
12. Convenio colectivo de establecimientos sanitarios y clínicas privadas de Granada.

CAPÍTULO III
CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

Introducción: efectos de la crisis en las condiciones de vida y en la protección social

Pese a los indicios de recuperación económica, el desempleo, el descenso de los ingresos, la riqueza y la renta disponible de los hogares siguieron marcando durante 2010 el empeoramiento de las condiciones de vida de la población. Esta situación está dando lugar a cambios, coyunturales en unos casos, más permanentes en el caso de otros, que habrá que seguir analizando a lo largo de los próximos años en prácticamente todos los ámbitos determinantes de la calidad de vida de los ciudadanos, incluyendo las distintas dimensiones de las políticas sociales.

Antes de anticipar algunas de las principales tendencias que se extraen del análisis sobre las distintas vertientes de la calidad de vida y la protección social, valga recordar algunos datos de partida que forman parte del telón de fondo de todas ellas.

Crisis y cambios sociodemográficos

Con algo más de 47 millones de habitantes en 2010, que representaban el 9,3 por 100 del total de de la UE-27, España era el quinto Estado miembro más poblado de la zona. La población, el principal activo de un país, viene experimentando en las últimas décadas numerosos cambios en su estructura y composición. Los efectos de la crisis se pueden atisbar en algunos de ellos, de modo que varían o se hacen más acusadas algunas tendencias. En primer lugar, en 2010 se manifestó una cierta ralentización del crecimiento demográfico, coherente con la contención de las llegadas procedentes de la inmigración y el continuado descenso de la fecundidad (cuadro III-1).

Malos tiempos para la emancipación

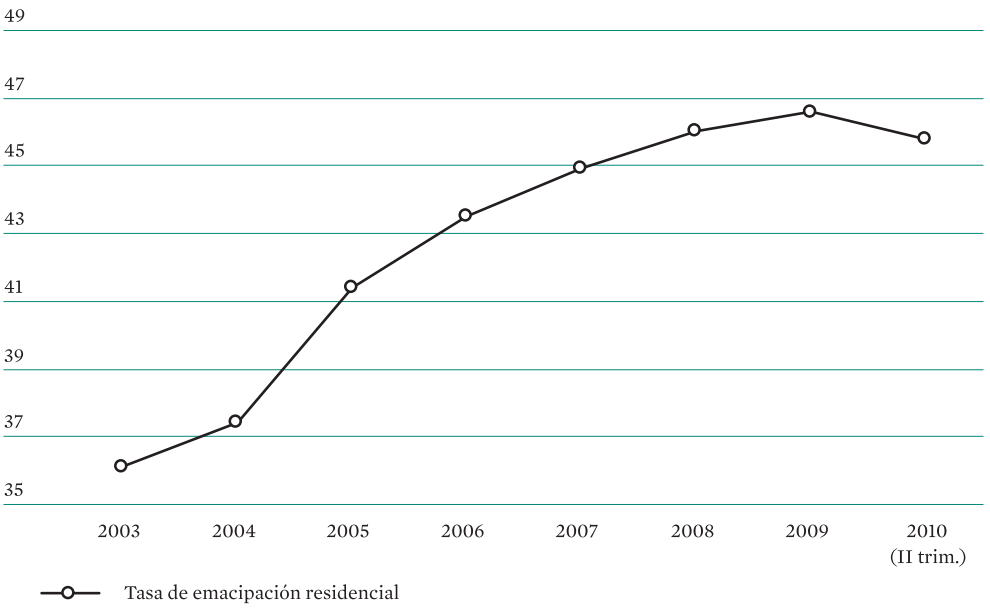
El 33 por 100 de la población en España es menor de 30 años, siendo prioritario apostar por brindar a los jóvenes más y mejores oportunidades de futuro. Sin embargo, la crisis económica está haciendo especial mella precisamente en este sector de la población, particularmente afectado por las dificultades para incorporarse de forma autónoma a la vida independiente, tanto por su elevada tasa de desempleo como por las condiciones de acceso a la vivienda, todavía inasequibles para la mayoría. Ello se refleja claramente en la desaceleración en el ritmo de creación de hogares y el retraso de la edad de emancipación residencial de los jóvenes (gráfico III-1). Se acentúa así una anomalía de nuestro

CUADRO III-1. INDICADORES DEMOGRÁFICOS BÁSICOS

Año	Población de Derecho (Miles)(1) a 1 de enero	Residentes extranjeros (Miles)(2) a 1 de enero	Indicador coyuntural de fecundidad (Hijos por mujer en edad(3) fértil)	Esperanza de vida al nacer (Años)(4) Hombres	Esperanza de vida al nacer (Años)(4) Mujeres	Saldo vegetativo por mil habitantes(5)	Crecimiento demográfico (%)(6)
1976	35.891	159	2,80	70,7	76,6	10,48	–
1981	37.683	198	2,04	72,6	78,8	6,36	–
1986	38.536	293	1,56	73,4	79,9	3,36	–
1991	38.935	361	1,33	73,5	80,8	1,70	–
1996	39.669	542	1,16	74,5	82,0	0,32	–
1998	39.852	637	1,16	74,5	81,5	2,40	–
2001	41.117	1.371	1,24	76,2	83,2	1,17	1,52
2007	44.874	5.220	1,39	77,8	84,3	2,40	1,10
2008	46.157	5.268	1,46	78,2	84,3	2,95	2,12
2009	46.746	5.648	1,39	78,7	84,9	2,41	1,27
2010	47.021	5.747	–	–	–	–	0,59

Fuentes:
(1) Población de derecho: INE, *Padrón Municipal de Habitantes.*
(2) Extranjeros empadronados: INE, *Padrón Municipal de Habitantes* (datos a partir de 1996).
(3) Indicador coyuntural de fecundidad: INE, *Movimiento Natural de la Población.*
(4) Esperanza de vida al nacer; Eurostat.
(5) Saldo vegetativo: (nacimientos - defunciones): INE, *Movimiento natural de la población.*
(6) Aumento interanual de población empadronada por 100 habitantes. Datos disponibles desde 1998.

GRÁFICO III-1. TASA DE EMANCIPACIÓN RESIDENCIAL DE LOS JÓVENES EN ESPAÑA, 2003-2010



Fuente: Consejo de la Juventud de España, Observatorio Joven de Vivienda en España.

país en el contexto europeo comparado —la dependencia económica de los adultos jóvenes hasta edades cada vez más tardías—, aumentando con la crisis la secular importancia del apoyo familiar en el sistema de organización social español y, a su vez, contribuyendo las redes de solidaridad familiar e informal, a atenuar las consecuencias sociales más graves de la recesión. De este esquema, que trasluce la pérdida progresiva de capacidad de las políticas sociales para afrontar una situación como la actual, emergen como principales perdedoras las mujeres, en las que sigue recayendo el peso de la organización familiar, así como el creciente número de ciudadanos que, habiendo perdido su empleo, carecen de una red social y familiar de apoyo.

Apostar por los jóvenes: educación para el empleo y empleo para la educación

Mejorar la calidad del sistema educativo español es un desafío prioritario para una recuperación económica sostenible, basada en la competitividad a través de la innovación, la calidad del tejido productivo y un capital humano capaz de adaptarse a los requerimientos de la sociedad del aprendizaje permanente, debiendo superarse los obstáculos a la incorporación efectiva a la sociedad del conocimiento y las nuevas tecnologías.

La característica sobrerrepresentación en los extremos de la distribución por nivel educativo de la población española repercute en que, pese a los graves problemas de abandono y fracaso escolar que se abordarán en el apartado segundo de este capítulo, España también cuente en estos momentos con las generaciones de jóvenes mejor formadas de su historia. Sin embargo, las soluciones no pueden ser las mismas para los jóvenes que a duras penas consiguen acabar la educación obligatoria que para aquellos que tras largos años de formación secundaria y complementaria no encuentran el trabajo que les correspondería según su perfil. Por tanto, si es cierto que la educación y la formación son importantes en todo caso, si la intensificación y la mejora de la calidad de la oferta formativa aparece como lo más aconsejable para los que presentan carencias en este terreno, la creación de un entorno favorable a la creación de empleo de calidad es la única opción que puede satisfacer las expectativas de las personas que cuentan con un buen caudal formativo que no está siendo aprovechado, lo cual escapa al ámbito de acción de las políticas sociales en sentido estricto. De hecho, si es posible identificar la vuelta a las aulas como uno de los efectos indirectos positivos de la crisis no cabe decir lo mismo de otro efecto, en este caso bastante preocupante, como es el probable éxodo de individuos jóvenes al extranjero, al que están apuntando ya los datos más recientes, que afectaría de forma negativa al equilibrio generacional de la población española y también a la recuperación económica.

Los españoles residentes en el extranjero aumentaron un 8 por 100 en 2010, según el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE). El 25 por 100 del total de ese colectivo eran personas de 20 a 39 años, grupo de edad que aumentó su presencia en el exterior, según estos datos, en un 7,61 por 100 (30.574 personas). Si bien una parte

CUADRO III-2. ESPAÑOLES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

	2009	2010	Inc. % 2009-2010	2011	Inc. % 2010-2011
Europa	560.408	580.063	3,51	602.178	3,81
Alemania	103.063	105.916	2,77	108.469	2,41
Bélgica	40.130	43.397	8,14	45.485	4,81
Francia	179.678	183.277	2,00	189.909	3,62
Reino Unido	57.770	60.368	4,50	64.317	6,54
Otros países	179.767	187.105	4,08	193.998	3,68
África	12.834	14.160	10,33	14.917	5,35
América	868.564	946.701	9,00	1.049.465	10,85
Argentina	300.376	322.002	7,20	345.866	7,41
Estados Unidos	66.979	72.730	8,59	79.495	9,30
Venezuela	158.122	167.311	5,81	173.456	3,67
Otros países	343.087	384.658	12,12	450.648	17,16
Asia	15.005	17.416	16,07	19.310	10,88
Oceanía	14.880	15.783	6,07	16.908	7,13
Total	**1.471.691**	**1.574.123**	**6,96**	**1.702.778**	**8,17**

Fuente: INE, Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero, 2011.

importante de ese aumento, especialmente en los países latinoamericanos, responde a nacionalizaciones[1], también resulta destacable el incremento registrado en países europeos como Francia, Alemania y Reino Unido, que pueden estar siendo receptores de una incipiente nueva corriente de emigración española, de distinta naturaleza a los grandes flujos de antaño, a cuya evolución habrá que seguir prestando atención en los próximos años (cuadro III-2).

La recesión ha afectado de forma especialmente acusada a los trabajadores inmigrantes y está repercutiendo en la reducción de los flujos de entrada y en el empeoramiento de las condiciones de vida de los extranjeros en España. No hay que olvidar la naturaleza eminentemente económica de la inmigración en España, especialmente de los más jóvenes, lo que facilita que los factores de expulsión y atracción del mercado operen con relativo dinamismo, de tal manera que las expectativas de permanencia en el país (tanto si la alternativa es el retorno al país de origen como la continuación de la trayectoria migratoria fuera de España) se ven muy supeditadas a la posibilidad de encontrar un empleo. Aunque no se dispone de datos concluyentes sobre el total de retornos o emigración de extranjeros que residían en España, se estima que el retorno espontáneo sería entre dos y tres veces superior al retorno voluntario

Disminuye el flujo de nuevos inmigrantes pero permanece el reto de la integración social

1. Con la entrada en vigor de la Ley 52/2007, 26 de diciembre, de Memoria histórica, se extendió a nuevos sujetos, hijos de españoles de origen y nietos de exiliados, el derecho de opción, una de las vías legales de adquisición de la nacionalidad española, en virtud del artículo 23 del Código Civil.

promovido por diversos programas de la Administración[2]. También las sucesivas encuestas de población activa apuntan a una clara tendencia descendente en este colectivo, como se ha visto en el capítulo II.1.2.

Los extranjeros seguían representando en 2010 el 12 por 100 de la población total, sin contar el volumen de nacionalizados y sus descendientes, y entre la gran mayoría que ha alcanzado un elevado nivel de arraigo, el retorno no aparece como una opción inmediata. No en vano, la inmigración contribuyó decisivamente al crecimiento de los años que precedieron a la crisis no solo en términos económicos sino demográficos, manteniendo un crecimiento natural que no garantizaban las parejas autóctonas: en casi la cuarta parte de los nacimientos en los últimos años al menos uno de los progenitores era extranjero. El resultado es que una parte importante de la juventud en España es de origen extranjero, lo cual añade una diversidad a la sociedad española que la iguala en ese aspecto a la de otros países del entorno más próximo, también en cuanto a los retos que tiene que afrontar. La integración normalizada de la segunda generación de inmigrantes, nacidos o crecidos en España, aun en el desfavorable contexto económico actual, es un desafío para el mantenimiento de la cohesión social que requiere atención reforzada, especialmente en el ámbito educativo y las políticas de inclusión social, como se verá en los apartados correspondientes (cuadro III-3).

Encarar el envejecimiento

Junto a los problemas que acarrea el desempleo, especialmente en las generaciones más jóvenes, la adaptación al envejecimiento se sigue manteniendo como otro de los principales vectores de cambio tanto en la sociedad como en la orientación de las políticas sociales. Si en 2010 los mayores de 64 años todavía 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. Los aspectos vinculados a la sostenibilidad económica del sistema de protección social, como se verá en el apartado 6, han protagonizado en 2010 un debate en el que han estado muy presentes las consecuencias del cambio demográfico. Además de esa vertiente del fenómeno, una sociedad más envejecida implica cambios en todas las dimensiones de la vida social y económica que no siempre son suficientemente considerados: desde los patrones de consumo, las necesidades residenciales, la organización de las empresas (ergonomía, ritmo y horario de trabajo, etc.), los servicios públicos (sanidad, transporte, accesibilidad, etc.), los servicios de atención a las personas o las industrias de ocio y cultura.

La longevidad de la población en su conjunto, por otro lado, sigue una trayectoria creciente, de tal manera que la esperanza de vida se sitúa ya en casi 85 años para las

2. Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN), Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Foro para la integración social de los inmigrantes. *Informe sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2010*, aprobado en los Plenos ordinarios de 16 de febrero de 2011 y 4 de marzo de 2011.

CUADRO III-3. ALGUNOS INDICADORES DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES

	Población procedente del extranjero[1]			Matrimonios con al menos un miembro de la pareja extranjero[3]		Nacimientos de padre o madre extranjero/a[4]		Alumnado extranjero (enseñanza no universitaria)[5]		
Años	Residentes autorizados (31 dic. 2010)	Extranjeros empadronados (1 ene. 2010)	Nacionali-zaciones[2]	Cifras absolutas	% sobre total matrimonios	Cifras absolutas	Porcentaje sobre total nacimientos	Cifras absolutas	Extranjeros por 1.000 alumnos	Reagrupa-ciones[6]
2000	895.720	923.879	11.999	11.794	5,4	31.319	7,9	107.303	14,9	–
2001	1.109.060	1.370.657	16.743	14.094	6,8	40.985	10,1	141.916	19,9	–
2002	1.324.001	1.977.946	21.810	18.460	8,7	52.740	12,6	207.112	29,5	14.063
2003	1.647.011	2.664.168	26.556	26.082	12,3	63.591	14,4	309.058	44,2	33.814
2004	1.977.291	3.034.326	38.335	30.930	14,3	73.457	16,2	402.116	56,9	71.532
2005	2.738.932	3.730.610	42.829	29.604	14,2	82.296	17,6	459.291	64,8	74.919
2006	3.021.808	4.144.166	62.335	25.008	12,3	93.152	19,3	529.461	74,0	97.759
2007	3.979.014	4.519.554	71.810	33.900	16,6	92.992	21,9	608.040	83,7	128.161
2008	4.473.499	5.268.762	84.170	37.788	19,2	125.014	24,1	695.190	73,0	95.410
2009	4.791.232	5.648.671	79.597	38.637	21,8	119.721	24,2	755.587	101,5	–
2010	4.926.608	5.747.734	–	–	–	–	–	762.746	100,3	–

Fuentes:
(1) Extranjeros con autorización de residencia a 31 de diciembre: MTAS, Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Informes estadísticos. Extranjeros empadronados: INE, Padrón Municipal
(2) MTAS, Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Anuarios Estadísticos.
(3) y (4) INE, Movimiento Natural de la Población.
(5) Alumnado extranjero: MEC, Estadística de las Enseñanzas no universitarias.
(6) MTAS, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Avance de datos, 2007.

CUADRO III-4. MORTALIDAD, ENVEJECIMIENTO Y ESPERANZA DE VIDA

Años	Tasa bruta de mortalidad (muertes/1.000 habitantes)(1)	Esperanza de vida(1)		Años de vida saludable en números absolutos al nacer(2)	Años de vida saludable a los 65 años(2)	Índice de envejecimiento de la población (% población mayor 64 años)(1)	Tasa de dependencia de la población mayor de 64 años (población mayor de 64/población 16-64)(1)
		Hombres	Mujeres				
2000	8,9	75,9	82,7	67,9	11,8	16,7	24,9
2001	8,8	76,3	83,1	67,6	11,3	16,9	25,1
2002	8,9	76,4	83,1	68,3	11,8	17,0	25,2
2003	9,1	76,4	83,0	68,5	11,9	16,9	25,0
2004	8,7	77,0	83,6	62,5	9,6	16,9	25,0
2005	8,9	77,0	83,5	63,2	9,4	16,8	24,8
2006	8,4	77,7	84,2	63,5	9,7	16,7	24,6
2007	8,5	77,8	84,1	63,1	10,1	16,7	24,6
2008	8,4	78,2	84,3	63,6	9,2	16,6	24,5
2009	8,3	78,5	84,6	62,3	8,8	16,6	24,6
2010	–	–	–	–	–	16,8	25,0

Fuentes:
(1) INE, Indicadores demográficos básicos.
(2) Eurostat, *Population and Social Conditions.*

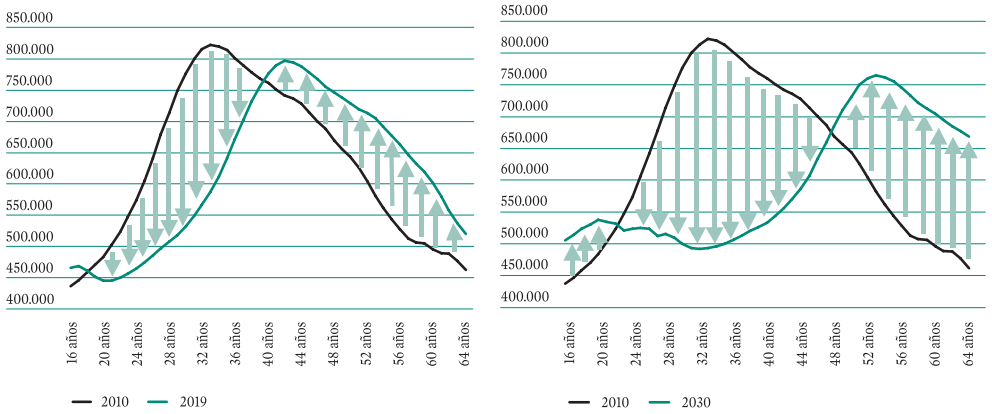
mujeres y en 78,7 para los hombres, manteniéndose la diferencia entre ambos (aproximadamente 6 años) relativamente constante durante los últimos años.

Unido a lo anterior, el envejecimiento acarrea a largo plazo la reducción de la población potencialmente activa en términos puramente demográficos, puesto que según las proyecciones del INE, ya en 2019 el conjunto de la población en edad de trabajar se habría reducido en torno al 2,3 por 100 en comparación con 2010. Cambiará también la estructura por edades de este grupo: aunque todavía se asistirá a un tímido aumento de los más jóvenes, el envejecimiento de la población potencialmente activa se traducirá en que en menos de diez años el sistema productivo español contará con 2,9 millones de personas de entre 19 y 39 años menos que en 2010, grupo que pasaría de representar el 46,7 por 100 al 38,2 del total de población en edad de trabajar. La gran mayoría de los componentes de la población activa (el 57,2 por 100 frente al actual 49 por 100) estará formada por personas de entre 40 y 64 años (gráfico III-2).

La otra cara del envejecimiento y la longevidad, sin embargo, es la que viene marcada por la calidad de los últimos años de vida. A este respecto llama la atención que, según datos de Eurostat, la esperanza de vida saludable al nacer se ha reducido de forma importante en nuestro país (último año del que se dispone de datos), pasando de casi 68 años en el año 2000 a 62,3 en 2009 (62,6 en el caso de los hombres y 61,9 en el de las mujeres), lo que refleja la cada vez mayor prevalencia de enfermedades crónicas, muchas de ellas evitables. Ello corrobora la importancia de las políticas de promoción

Salud pública: una inversión rentable para un sistema sanitario sostenible

GRÁFICO III-2. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN POTENCIALMENTE ACTIVA
(Personas de 16 a 64 años)



Fuente: elaboración propia a partir de INE, *Proyecciones de población a corto plazo, 2009-2019* y *Proyecciones de población a largo plazo, 2009-2050*.

de la salud pública, como se verá en el apartado dedicado a la sanidad, hacia las que apuntan los expertos e instituciones especializadas como principales detonantes de mejora de la salud de los individuos y de sostenibilidad de un sistema sanitario sometido en 2010 a una fuerte doble presión de demanda y de contención del gasto, que puede estar haciendo mella en la calidad de uno de los servicios públicos más apreciados por la población y que en mayor medida contribuyen a la cohesión social.

Tal y como se tratará en el apartado de consumo y protección de los consumidores, la situación económica y el descenso de la renta disponible han obligado a plegar velas a las familias en prácticamente todas las parcelas de gasto de su vida cotidiana, resintiéndose especialmente el consumo de productos más asociados en los últimos años hacia el paradigma de "calidad de vida", un concepto ligado a la consecución de una serie de bienes y servicios indicativos de un nivel elevado de bienestar económico y social. Los hogares han vuelto a gastar más proporcionalmente en los bienes de primera necesidad porque han tenido que dejar de consumir bienes prescindibles en términos de supervivencia, pero que contribuían a su calidad de vida y a dinamizar la actividad económica. En los próximos años se verá cómo afecta el descenso del gasto privado en algunas partidas importantes, como salud y educación, y cómo repercute en la demanda de estos servicios en el sistema público. Además, se aprecian tendencias de cambio en los hábitos de los consumidores y usuarios, que atienden cada vez más al precio más económico, ponderan más rigurosamente su relación con la calidad y exploran nuevas vías de compra tanto a través de las nuevas

Menor renta disponible y mayor austeridad del gasto privado

tecnologías como de distintas formas de distribución de los productos. Aún es pronto para poder contrastar la durabilidad de este cambio a lo largo del tiempo y saber si se impondrá un nuevo paradigma de consumo más austero, selectivo y sostenible o más bien la deriva hacia un imperio del *low cost* que, en determinados circuitos, requiere un alto grado de control por sus eventuales repercusiones en la calidad, la seguridad y la salubridad de los productos.

La crisis económica podría haber supuesto la reversión de algunas tendencias que, ligadas a las características del crecimiento económico de los años anteriores a su estallido, dejaron una huella medioambiental muy perjudicial, que no se tomó en consideración en todas sus repercusiones —incluyendo las económicas— en el balance de aquella época. De hecho algunos indicadores han experimentado una mejoría, si bien en algunos casos es atribuible sobre todo a la caída de la actividad económica, como las emisiones de CO_2, mientras que en otros es reflejo de un cambio efectivo en los hábitos de vida y en los procesos productivos, como la cada vez mayor incorporación del reciclaje a la vida cotidiana o la creciente incorporación de tecnologías limpias y sistemas de gestión ambiental por las empresas. No está claro por dónde avanzará el crecimiento en los próximos años y si conseguirá abrirse paso en la práctica la transversalidad del objetivo de la sostenibilidad medioambiental aplicada a todas las iniciativas económicas, públicas y privadas, productos y procesos tal y como se propone la Ley 2/2011 de Economía sostenible. Lo que sí parece poco discutible es la necesidad de continuar implementando las estrategias preexistentes de mejora de determinados parámetros básicos para la protección del medio ambiente y la gestión racional de los recursos, como la Estrategia Española de Cambio Climático (especialmente en lo relativo al fomento de la eficiencia energética), el Plan Nacional Integrado de Residuos, el Plan de Calidad de las Aguas o el Plan Estratégico de Transporte de Mercancías por lo que hace a los objetivos de fomento de la intermodalidad, pendientes de ejecución y cuya viabilidad se ha visto afectada por los recortes en la inversión pública aprobados durante el año 2010.

La sostenibilidad medioambiental requiere implementar sus estrategias

En cuanto a la opinión de la sociedad española, manifestada a través de distintas encuestas y barómetros de opinión, se puede sintéticamente concluir que la crisis no ha erosionado la valoración del Estado del Bienestar, si bien se percibe una clara evolución de las preferencias de gasto coherentes con la crisis. A ojos de la mayoría de la población, el Estado del Bienestar parece seguir siendo algo necesario, lo que a su vez legitima los impuestos dedicados a mejorar o mantener el mismo, pero la opinión negativa en torno a ciertas carencias del sistema (ni los impuestos "se cobran con justicia" ni redundan de manera proporcional y suficiente en la sociedad) parece también agudizarse durante los

Apoyo a un Estado de Bienestar que se debilita

años de la crisis. En cuanto a las diferentes partidas de gasto, la crisis económica incide en las preferencias y valoraciones de los españoles, si bien no de forma homogénea, ya que especialmente las más importantes (sanidad, educación) no sufren grandes modificaciones. Sí lo hacen sin embargo la "seguridad ciudadana" (de un 48,1 por 100 de personas que cree que se dedican muy pocos recursos a la misma en 2006[3], a un 29,2 por 100 en 2010[4]) o la vivienda (con un descenso en importancia también significativo: de un 65,5 por 100 que considera que se dedican muy pocos recursos en 2006, a un 44,8 por 100 en 2010). Respecto a aquellos gastos cuya importancia aumenta, cabe señalar, ante todo, la protección al desempleo (pasando de un 32,7 por 100 de personas que considera que se dedican muy pocos recursos en 2006 a un 41,1 por 100 en 2010) lo que viene a desmentir que la crisis haya agudizado, en el conjunto de la población, una actitud negativa o de prevención en torno a la proliferación y aumento de las ayudas a los desempleados.

El sistema de protección social español ha seguido jugando en 2010 un papel determinante, aunque tras tres años consecutivos de crisis, algunas de sus vertientes han comenzado a ver debilitado su alcance protector, como es el caso de las prestaciones por desempleo, están sometidas a procesos de reformas (en el caso de las pensiones de jubilación) o están siendo objeto de análisis desde el punto de vista de su equidad y eficiencia, como en el caso de la sanidad o la atención a la dependencia. En todo caso, como consecuencia de la crisis, todos ellos afrontan el dilema de satisfacer una demanda creciente con unos recursos menguantes, lo que difícilmente puede ser resuelto únicamente con mejoras de la eficiencia en la gestión, aun tratándose de una obligación acrecentada en estas circunstancias. De continuar así las cosas, es muy probable que a medio plazo el nivel de protección descienda, al igual que lo está haciendo el estándar de vida de la población, lo que acarrearía un importante retroceso social.

De hecho, los últimos datos procedentes de la Encuesta de Condiciones de Vida 2010 (referidos a 2009) apuntan a un descenso del 2,9 por 100 en los ingresos medios anuales de los hogares españoles, ingresos que se situaban en la media de los 25.732 euros.

Aumento de la desigualdad, riesgo para la cohesión social

Como se refleja en el último apartado de este capítulo, dedicado a la inclusión social y la igualdad de oportunidades, uno de los resultados más preocupantes de esta última edición de la Encuesta es el incremento de la distancia entre la población con menor nivel de ingresos y la que más percibe, corroborando la idea de que la recesión está afectando aún más a los que ya estaban peor. El aumento de las desigualdades es uno de los principales problemas para el futuro del país, que hay que abordar para impedir que lastre las posibilidades de recuperación económica. A tal fin, no bastará con eficiencia, austeridad y reformas, sino que será necesario un alto grado de innovación social,

3. INE, *Opinión pública y política fiscal,* 2006.
4. INE, *Opinión pública y política fiscal,* 2010.

impulsar la complementariedad de todas las políticas y administraciones y favorecer un buen entorno económico tanto para la actividad productiva como para las familias.

No parece claro todavía que la recesión económica vaya a dar lugar a un punto de inflexión hacia un nuevo paradigma de progreso y crecimiento que tenga en cuenta sus límites materiales y su propósito último, pero lo que sí es cierto es que está alentando diversas iniciativas, impulsadas desde diferentes organismos nacionales e internacionales, para desarrollar y difundir la realización de mediciones del crecimiento y el progreso de las sociedades que vayan "más allá del PIB", usando los términos de una de ellas. Se trataría de otorgar mayor relevancia a determinados aspectos a la hora de evaluar el progreso de las sociedades, especialmente en lo que atañe a sostenibilidad medioambiental y al progreso social entendido en sentido amplio[5].

Mejorar la información sobre la realidad social y la evaluación de las políticas

Junto a la búsqueda de nuevos indicadores debe mantenerse, en todo caso, el objetivo de mejorar la calidad, periodicidad y actualización de los indicadores sociales ya existentes, así como el impulso a la evaluación de las políticas, planes y estrategias que se aprueban a lo largo de los años y cuyo seguimiento no resulta posible en muchos casos. Como se señalará en distintos apartados de este capítulo, se siguen detectando carencias importantes en este ámbito, que dificultan en algunos casos una evaluación certera de lo ocurrido en el último año. Mejorar la calidad y la actualización de las fuentes estadísticas sobre la realidad social seguirá siendo un requerimiento básico para evaluar el impacto de la crisis y extraer conclusiones sobre sus causas y sus consecuencias, que contribuyan a evitar que se repita.

1. La educación en la sociedad del conocimiento

La educación es una de las estrategias clave para aumentar la competitividad, el crecimiento económico y el empleo, pero también para alcanzar una mayor equidad e inclusión social. Sin embargo, en España persisten importantes problemas de calidad en el sistema educativo que lastran las posibilidades de desarrollo económico y social. Por tanto, el logro de una mejora en la calidad de la educación es básico para conseguir una salida sostenible de la crisis económica y para avanzar hacia un modelo productivo con un mayor potencial estratégico en términos de competitividad, innovación y valor añadido, lo que implica la necesidad de contar con un capital humano más y mejor formado.

5. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, 2009; Comisión Europea, *Más allá del PIB. Midiendo el progreso en un mundo cambiante,* COM (2009) 433, final, 20 de agosto de 2009 o el proyecto mundial *Medición del progreso de las sociedades*, impulsado por la OCDE y en el que también tienen una importante participación diversas instituciones de la Unión Europea y los Estados miembros. En el caso de España, en 2010 se constituyó una Mesa de Debate Nacional en la que participan el INE y la Oficina Económica del Gobierno, junto a una extensa red de expertos y organizaciones.

1.1. EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL ANTE LAS PRIORIDADES DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS

La desaceleración económica, combinada con los desafíos demográficos, socioeconómicos, medioambientales y tecnológicos, ponen de relieve la importancia de mejorar la calidad y la equidad de los sistemas escolares, y de seguir invirtiendo de manera eficiente en educación y formación. A la educación se le ha otorgado un papel relevante en la nueva Estrategia Europa 2020 para el empleo y el crecimiento, pasando a formar parte de uno de los cinco objetivos prioritarios para conseguir una salida de la crisis económica y para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Las metas que se marca dicha estrategia para mejorar los niveles de educación son: reducir el índice de abandono escolar por debajo del 10 por 100, e incrementar al 40 por 100, el porcentaje de la población, entre 30 y 34 años, que finaliza los estudios de enseñanza superior o equivalente.

La educación en la Estrategia 2020

El nuevo marco estratégico de Educación y Formación 2020 (recuadro III-1), es el eje vertebrador de la política europea en este ámbito, aunque la educación está también íntimamente ligada a otras prioridades e iniciativas europeas, que forman parte de la Estrategia 2020, como la Agenda de nuevas capacidades para nuevos empleos o de la juventud en movimiento, a las que se ha hecho referencia en el capítulo II de esta Memoria.

Un crecimiento inteligente que permita innovar, diversificar y extender nuevas maneras de producir, requiere aumentar el nivel de las competencias básicas de adultos y jóvenes, pues estas determinan la capacidad de aprendizaje, el desarrollo de nuevas capacidades para nuevos empleos y el nivel de desempeño que se puede conseguir. Por ello, desde la Unión Europea se insta a los Estados miembros a realizar una serie de actuaciones para aumentar el nivel de las capacidades básicas de los escolares y de las competencias que sirven de base al aprendizaje permanente[6].

La educación también es considerada como una condición previa para lograr el desarrollo sostenible medioambientalmente. Por ello, desde la Unión Europea se insta a realizar un esfuerzo sistemático por incorporar como un objetivo transversal en los sistemas educativos y formativos, la educación para la sostenibilidad[7].

Finalmente garantizar la igualdad de oportunidades para lograr los mejores resultados educativos e intentar dar a todos el más alto nivel de competencias clave, resulta crucial no solo para el crecimiento económico y la competitividad, sino también para fomentar la inclusión social. Por ello, desde instancias europeas se insta a los

6. Proyecto de conclusiones del Consejo sobre el aumento del nivel de las capacidades básicas en el contexto de la cooperación europea en materia escolar para el siglo XXI y Conclusiones del Consejo de 11 de mayo de 2010 sobre las competencias que sirven de base al aprendizaje permanente y la iniciativa "Nuevas capacidades para nuevos empleos".

7. Conclusiones del Consejo de 19 de noviembre de 2010 sobre la educación para el desarrollo sostenible (2010/C 327/05).

RECUADRO III-1. ÁREAS PRIORITARIAS EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PARA 2009-2011 Y NIVELES DE REFERENCIA DEL RENDIMIENTO MEDIO EUROPEO PARA 2020

Objetivos estratégicos	Continuar el trabajo relativo a	Niveles de referencia del rendimiento medio europeo 2020
N.º 1: hacer realidad el aprendizaje permanente y la movilidad de los educandos.	Las estrategias relativas al aprendizaje permanente. Marco europeo de cualificaciones.	1. La proporción de abandonos prematuros de la educación y formación debería estar por debajo del 10 por 100. 2. El porcentaje de jóvenes de quince años con un bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias deberá participar en la educación en la primera infancia. 3. Al menos un 95 por 100 de los niños con edades comprendidas entre los 4 años y la edad de escolarización obligatoria debería participar en la educación en la primera infancia. 4. La proporción de personas con edades comprendidas entre 30 y 34 años que hayan terminado la educación superior deberá ser de al menos un 40 por 100. 5. Una media de un 15 por 100 como mínimo de los adultos debería participar en el aprendizaje permanente.
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	
N.º 3: fomentar la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa.	Los abandonos prematuros de la educación y formación.	
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.	

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.

Estados a fortalecer la dimensión social de los sistemas de educación y formación (SEF), estableciendo una serie de recomendaciones a seguir en cada nivel educativo[8].

Situación española respecto a los niveles de referencia europeos

España se encuentra aún lejos de los objetivos y niveles de referencia establecidos en ese nuevo marco estratégico de educación y formación 2020 (recuadro III-1). Los esfuerzos han de ir dirigidos, de forma prioritaria a reducir la alta tasa de abandono escolar temprano, incrementar el número de jóvenes que completan estudios post-obligatorios y reducir la proporción de escolares españoles que tienen unos rendimientos mínimos en las áreas

8. Conclusiones del Consejo de 11 de mayo de 2010 sobre la dimensión social de la educación y la formación (2010/C 135/02).

CUADRO III-5. VALORES DE ESPAÑA Y UE-27 EN LOS NIVELES DE REFERENCIA DEL RENDIMIENTO MEDIO EUROPEO PARA 2010 Y 2020

		España		Media UE-27		Valores de referencia	
Niveles de referencia		**2000**	**2009**	**2000**	**2009**	**2010**	**2020**
Participación en la educación a los 4 años[1]		100,0%	98,7%	85,6%	90,7%	–	95%
Porcentaje de jóvenes de quince años con bajo rendimiento[2]	Lectura	16%	19%	19%	19%	17,0%	15%
	Matemáticas	23%	24%	21%	22%	–	15%
	Ciencia	20%	18%	16%	18%	–	15%
Abandono escolar temprano de los jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y 24		29,1%	31,20%	17,6%	14,4%	10%	10%
Porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años que ha completado la enseñanza secundaria superior		66,0%	59,9%	76,6%	78,6%	85%	–
Graduados de carreras científicas y tecnológicas por 1.000 habitantes entre la población de 20 a 29 años[3]		9,9	11,6	10,1	13,9	incremento del 15%	–
Proporción de jóvenes entre 30 y 34 años que han terminado la educación superior		29,2%	39,4%	22,4%	32,3%	–	40%
Participación de los adultos (25 a 64 años) en el aprendizaje permanente[4]		4,5%	10,4%	7,1%[3]	9,3%	12,5 %	15%
Gasto público en educación en porcentaje del PIB[5]		4,28%	4,35%	4,91%	4,96%	–	–

(1) Datos curso 2007-2008.
(2) Datos 2003 en matemáticas, 2006 en ciencias y 2000 en lectura y promedio OCDE.
(3) Datos 2008. Los datos UE-27 del año 2000 son una estimación de Eurostat.
(4) Debido a la implementación de conceptos y definiciones armonizadas y/o a la transición a los nuevos cálculos realizados con las medias anuales, estos datos no coinciden con los publicados anteriormente.
Datos UE-27 del año 2000 estimación Eurostat. En el año 2000 ruptura de serie en los datos de España.
(5) Datos 2007.
Fuente: Ministerio de Educación. *Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e indicadores.* Edición 2011.

instrumentales básicas y especialmente en lectura. Pero también, se debe ampliar la escolarización en el primer ciclo de educación infantil y aumentar el alumnado universitario graduado en disciplinas científicas y tecnológicas.

En este contexto de importancia creciente de la educación, y más específicamente de la educación secundaria, la alta incidencia del abandono escolar temprano en España es muy preocupante. Esta situación, alarmante por sí sola, aún lo es más en el momento actual de crisis económica, pues si en los últimos años de crecimiento económico este grupo accedía al mercado de trabajo con relativa facilidad en sectores intensivos en mano de obra (hostelería y construcción), siendo este incluso un factor de impulso para el abandono de los estudios, ahora es más difícil para ellos encontrar empleo.

Por ello, sería imprescindible que, a pesar de la crisis económica y de la necesidad de controlar el gasto público, el esfuerzo presupuestario en educación no disminuyera y que se priorizaran las medidas y las acciones dirigidas a reforzar las políticas de prevención y de lucha contra el fracaso escolar. De ahí, la preocupación del CES por la reducción de la oferta de plazas docentes para cubrir las plazas vacantes, puesto que buena parte de los resultados en materia educativa depende del profesorado. Además, como ya se ha señalado en otras ocasiones[9], es necesario potenciar al máximo a

9. CES, Informe 1/2009, *Sistema educativo y capital humano.*

los docentes a través de una formación más acorde para afrontar las necesidades individuales de los alumnos más desfavorecidos socialmente y de los tienen problemas de aprendizaje, así como proveerlos de recursos de apoyo, y de servicios de orientación educativa, psicopedagógica y profesional, entre otros.

En este sentido, aunque la necesidad de abordar la reducción del abandono temprano de la educación lleva siendo un aspecto clave en los Programas de educación y formación europeos desde hace una década, es realmente en el último año cuando su reducción se ha empezado a considerar como una cuestión clave en la nueva Estrategia Europa 2020 para el empleo y el crecimiento. Por ello, recientemente la Comisión Europea ha elaborado una serie de propuestas políticas generales para combatir el abandono temprano de la educación[10]. Según este documento, el diseño de las políticas educativas necesita basarse en una información exacta y detallada del proceso de abandono, con el fin de orientar mejor las medidas. En este sentido, medidas orientadas a una obtención sistemática de información basada en hechos, puestas en marcha en otros países, como el número de identificación del alumno[11], han tenido bastante éxito. Por otro lado, las políticas generales contra el abandono escolar prematuro deben centrarse en la prevención, la intervención y la compensación. Priorizar la intervención temprana es fundamental, pues el rendimiento de las intervenciones destinadas a favorecer la creación y acumulación de capital humano es decreciente con la edad. Las medidas de intervención dirigidas a los centros de enseñanza están destinadas a mejorar el ambiente y a crear unos entornos de aprendizaje que sirvan de apoyo, mientras que las orientadas a los estudiantes se centran en la tutoría individual y de grupo, en unos enfoques de aprendizaje personalizados, en una mejor orientación y en alguna ayuda financiera, como pueden ser las asignaciones por escolaridad. Finalmente, las medidas compensatorias tienen el objetivo de ayudar a los jóvenes que han abandonado el sistema educativo a reincorporarse al mismo, pero está demostrado que la prevención del abandono escolar prematuro da mejores resultados que la compensación de sus efectos negativos.

Propuestas europeas para combatir el abandono temprano de la educación

Para apoyar los objetivos de crecimiento inteligente e inclusivo de Europa 2020 y potenciar el atractivo de la educación y formación profesional, la Comisión Europea[12]

10. Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones, *Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la agenda Europa 2020*, COM (2011) 18 final.

11. En el caso de los Países Bajos, se considera que la introducción de este número y el seguimiento en línea del abandono escolar prematuro son los principales factores de éxito en la reducción de este fenómeno.

12. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Un nuevo impulso a la cooperación en educación y formación profesional para apoyar la Estrategia Europa 2020,* COM (2010) 296 final.

Nuevo impulso en educación y formación profesional para apoyar la Estrategia Europa 2020

y el Consejo de la Unión Europea[13], consideran que la formación profesional inicial debería ser una opción atractiva de aprendizaje, adecuada a las necesidades del mercado de trabajo y, abierta a la enseñanza superior. También, había que facilitar el acceso a la educación y formación profesional continua a personas en diferentes situaciones vitales para facilitar el desarrollo de las capacidades y los cambios de carrera, creando sistemas flexibles basados en el reconocimiento de los resultados del aprendizaje, y apoyando los itinerarios de aprendizaje individuales, sin olvidar a las personas en situación de desventaja. Para ello, se establece una serie de actuaciones clave, que deben incorporarse al relanzamiento del proceso de Copenhague en cada una de las cuatro prioridades de los sistemas educativos y formativos para 2020: calidad y eficacia, aprendizaje permanente y movilidad, equidad y ciudadanía activa, e innovación, creatividad y espíritu emprendedor. Además, para cada una de estas prioridades, se establecen tanto unos objetivos estratégicos y medidas a largo plazo (2011-2020), como los resultados previstos para los próximos cuatro años (2011-2014).

Con relación a la educación superior, la estrategia europea[14] apuesta por su internacionalización, para lo cual sería importante que los Estados miembros adoptasen medidas encaminadas a fomentar una auténtica cultura internacional, a incrementar el atractivo que ejercen a escala internacional las instituciones de educación superior, y a promover la conciencia de responsabilidad social que incumbe a estas instituciones.

Internacionalización y Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior

El aumento del atractivo que ejercen a escala internacional, pasa por el fomento de la excelencia académica de los campus universitarios europeos; la mejora de la calidad de los servicios de apoyo para la acogida, la estancia y el retorno; el establecimiento de titulaciones conjuntas dobles y múltiples de alta calidad; y el reconocimiento de las cualificaciones y de los periodos de estudio realizados en el extranjero.

El establecimiento en España del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES), aunque con cierto retraso, al ser compatible con el Marco Europeo de Educación Superior, contribuye a favorecer el reconocimiento internacional de los títulos y la formación, aumentando con ello la movilidad para aprender o trabajar. Este sistema de títulos fácilmente interpretables y comparables, que permite el reconocimiento y la transparencia de los títulos universitarios en las universidades europeas, será parte integrante del Marco Español de Cualificaciones (MECU),

13. Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre las prioridades de una cooperación europea reforzada en materia de educación y formación profesionales para el periodo 2011-2020. DOCE (2010/C 324/02).

14. Conclusiones del Consejo de 11 de mayo de 2010 sobre la internacionalización de la educación superior, DOCE (2010/C 135/04).

que abarca un espectro de cualificaciones más amplio, al incluir además de la enseñanza universitaria, la educación obligatoria, la formación profesional y procesos de educación no formal e informal.

1.2. La educación en España

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 empezó a trabajar para conseguir un Pacto Social y Político por la Educación, que lamentablemente no se logró. No obstante, los 12 objetivos en los que se estructuraba el documento final sí obtuvieron un importante apoyo de los agentes y sectores implicados. Por ello, el Ministerio de Educación ha hecho suyos dichos Objetivos de la Educación para la década 2010-2020, que son el punto de partida de la puesta en marcha de un Plan de Acción 2010-2011. Dicho Plan se apoya en una serie de programas, que son: la mejora del rendimiento escolar del alumnado, la modernización y flexibilización del sistema educativo, la modernización e internacionalización de las universidades, el impulso al aprendizaje de lenguas extranjeras, un plan estratégico de formación profesional, la información y la evaluación como factores para mejorar la calidad de la educación, la formación del profesorado y la dimensión social de la educación en todos sus niveles.

1.2.1. Los niveles educativos anteriores a la universidad

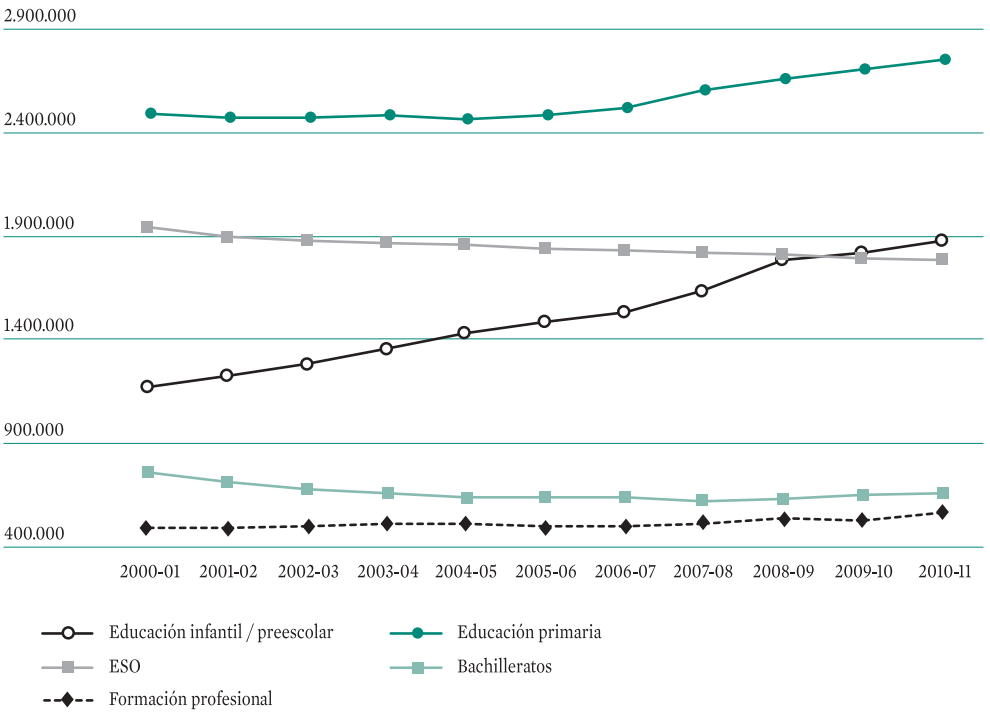
El curso escolar 2010-2011 se inició con una previsión de alumnado en enseñanzas no universitarias de 7.747.253, lo que significa 140.736 alumnos más (1,9 por 100) que en el curso 2009-2010. Este aumento, aunque inferior al de los dos cursos anteriores (2,4 y 3 por 100 respectivamente), se debe al incremento de la escolarización en el primer ciclo de educación infantil y del alumnado matriculado en las enseñanzas de carácter profesional. Este curso continúa el aumento de alumnado de educación primaria iniciado hace cuatro años, mientras que el alumnado de ESO sigue estabilizado. Sin embargo, hay que señalar que el incremento actual del censo escolar en educación infantil y primaria se proyectará en la ESO en años venideros, lo que debe ser tenido en cuenta por las administraciones educativas (gráfico III-3).

La inmigración en la escuela

La participación en enseñanzas no universitarias del alumnado extranjero[15] en España supera en el curso 2009/10 los 700.000 alumnos (733.993) pero, mientras que el incremento interanual de este alumnado ha sido del orden del 15 por 100 desde 2004 a 2008, en los últimos dos cursos su crecimiento fue

15. Se considera como alumnado extranjero a aquel que no posee la nacionalidad española. Incluye por tanto a parte del colectivo procedente de la inmigración, pero no a todas las situaciones con un trasfondo migratorio.

GRÁFICO III-3. ALUMNADO MATRICULADO POR NIVELES DE ENSEÑANZA, 2000-2010

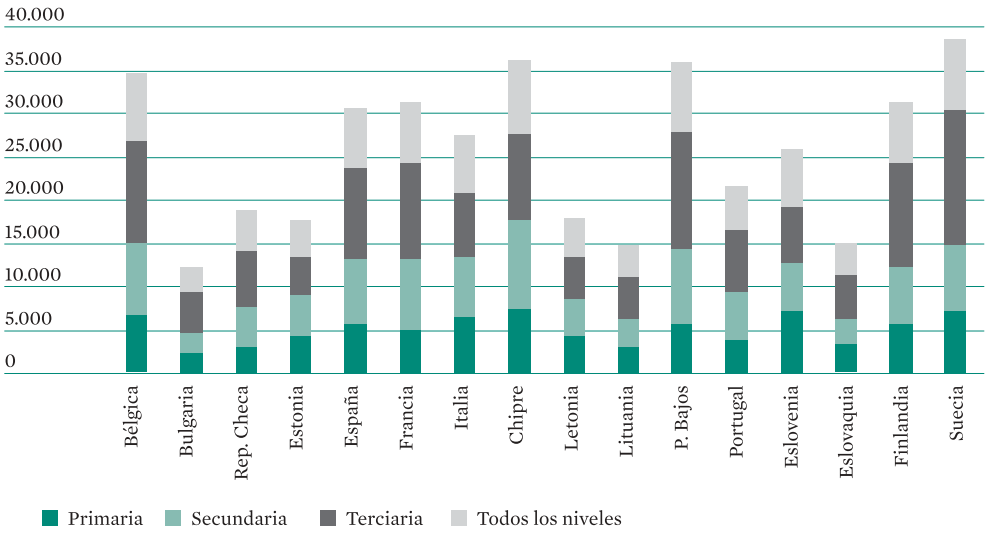


Fuente: Ministerio de Educación.

del 5,6 y del 0,5 por 100. El alumnado de origen extranjero representa hoy un 9,8 por 100 del total de estudiantes de tales niveles, aunque, un año más, persiste su diferente distribución territorial. 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 (11,6 por 100 en primaria y 11,9 en ESO), que en la educación infantil (7,2 por 100) y en educación post-obligatoria (5,3 en el bachillerato y 6,5 por 100 en formación profesional).

La mayor concentración en la red pública del alumnado extranjero vuelve a crecer respecto al curso anterior. Así, en el curso 2008-2009 sigue aumentando la proporción de alumnos extranjeros matriculados en centros públicos por cada 100 alumnos matriculados en educación infantil (9,2 por 100), en primaria (14,4), y en la ESO (14,4 por 100), mientras que su participación en la educación concertada era respectivamente de 3,7 por 100, 5,3 y 7 por 100. Además, un 82 por 100 del total del alumnado extranjero está matriculado en centros públicos, proporción que llega al 90 por 100 en algunas regiones (Extremadura, Canarias, Castilla-La Mancha).

GRÁFICO III-4. GASTO ANUAL POR ALUMNO EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS Y PRIVADAS, 2008
(En unidades de paridad de compra [PPA], a tiempo completo)



Fuente: Eurostat. Última actualización 13-04-2011.

La diversidad de orígenes adquirida por la sociedad española adquiere su expresión más clara en la escuela, y es uno de los principales vectores de integración social de los inmigrantes. La complejidad de la gestión de la diversidad en los centros educativos requiere dotarse de los instrumentos adecuados, pues su exitosa inserción social, educativa y laboral es un requerimiento para el mantenimiento de la cohesión social y para sentar las bases de una economía basada en el conocimiento. Sin embargo, todavía los rendimientos medios de los alumnos españoles son, en general, significativamente superiores a los de origen extranjero en todas las competencias evaluadas[16]. Además, se constata la influencia desfavorable de la proporción de inmigrantes en el centro sobre los resultados educativos en todas las competencias, aunque dichos efectos se ven ligeramente compensados por el índice estadístico de estatus social, económico y cultural (ISEC)[17].

Inversión en educación y formación

Según los últimos datos disponibles (2008), el gasto anual en educación por alumno en España es muy similar al de países con buenos resultados educativos, como Finlandia o Francia (gráfico III-4).

16. Ministerio de Educación. *Evaluación general de diagnóstico. Cuarto curso de Primaria 2009. Informe de Resultados.*

17. El ISEC se elabora a partir de las siguientes variables: nivel de estudios y ocupación de los padres, número de libros en casa y recursos domésticos (disponibilidad de un sitio tranquilo para estudiar, conexión a Internet, libros de lectura y televisores).

La evolución del gasto por alumno en el periodo comprendido entre 2000 y 2008 ha sido positiva, tanto en el nivel de educación primaria como secundaria, en parte por la importante reducción del alumnado en dichos niveles.

También, el gasto público en educación con respecto al PIB creció ligeramente entre 2000 y 2008 (de 4,3 al 4,6 por 100), aunque en 2008 dicho gasto solo era superior al de algunos países europeos del este (Bulgaria, República Checa y Croacia) y muy inferior a países como Francia (5,6 por 100), Finlandia (6,13 por 100) o Suecia (6,7 por 100). Además, mientras que el gasto público en educación con respecto al PIB en educación primaria en España era similar al de estos países con mayor gasto, en educación secundaria era bastante inferior. Sin embargo, el gasto por estudiante respecto al PIB per cápita en el año 2008 para todos los niveles educativos en España (27) se situaba por encima de Francia (26), Finlandia (23,8) o Suecia (26,3), pero en el caso de este indicador, el gasto en educación primaria en España (18,3) era inferior al realizado en secundaria (29,8 por 100).

Finalmente, los últimos datos sobre el gasto público en educación en 2008[18] muestran que este fue de 50.287,3 millones de euros, cifra que supone un incremento total del 9,4 por 100 con relación al año 2007, aumento algo inferior para la educación no universitaria (8,7 por 100). El gasto en educación infantil y primaria, suponía el 33,5 por 100 del total, cifra algo mayor que la correspondiente a la de la educación secundaria y formación profesional (29 por 100). Sin embargo, hay que señalar que los presupuestos públicos destinados a la enseñanza en 2011, tanto del Ministerio como de las comunidades autónomas, bajan en toda España, sobre todo, pero no exclusivamente, por la reducción de 5 por 100 de media del sueldo de los docentes.

Las becas y ayudas al estudio alcanzaron en 2008 el 3,6 por 100 del gasto público en educación. A pesar del incremento bastante generalizado tanto del número de becarios como del importe de las mismas desde el 2000 al 2008[19], hay que destacar que en el último curso (2008-09), ha descendido el número de becarios de enseñanzas obligatorias (4 por 100), mientras que en las enseñanzas post-obligatorias ha aumentado mucho (35 por 100). Respecto al importe, ha aumentado un 15 por 100 en el primer caso y un 50 por 100 en las enseñanzas post-obligatorias. El aumento en el número de becarios y en el importe es mayor en educación infantil y bachillerato. Además, en este curso 2010-11, se han establecido nuevos umbrales de renta y patrimonio familiar, y las cuantías de las becas y ayudas al estudio del MEC[20].

Becas y ayudas al estudio

18. Ministerio de Educación. *Estadística del Gasto Público en Educación, 2008*. Evolución del gasto público en educación por actividad educativa (miles de euros), excluidos capítulos financieros.
19. Véase Memoria 2009.
20. Real Decreto 557/2010, de 7 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 2010-2011.

CUADRO III-6. BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO EN LAS ENSEÑANZAS OBLIGATORIAS Y POSTOBLIGATORIAS

Tipo de enseñanza	Número de becarios				Importe (miles de euros)			
	2007-08		2008-09		2007-08		2008-09	
Enseñanzas obligatorias	**1.705.967**	**100**	**1.630.653**	**100**	**335.109,0**	**100**	**386.077,2**	**100**
Educación infantil	260.653	15,3	287.508	17,6	78.334,2	23,4	95.867,7	24,8
Educación primaria	948.018	55,6	911.669	55,9	174.729,2	52,1	205.016,3	53,1
ESO	491.109	28,8	424.334	26,0	69.881,5	20,9	72.036,8	18,7
Educación especial	5.759	0,3	5.527	0,3	2.955,3	0,9	3.341,3	0,9
Sin especificar enseñanza	428	0,0	1.625	0	9.208,7	2,7	9.815,2	2,5
Enseñanzas postobligatorias	**235.175**	**100**	**317.325**	**100**	**243.445,9**	**100**	**365.094,8**	**100**
Bachillerato	108.702	46,2	153.975	48,5	96.616,1	39,7	165.621,4	45,4
C. formativos grado medio	51.472	21,9	67.965	21,4	55.358,9	22,7	82.240,9	22,5
C. formativos grado superior	53.774	22,9	65.088	20,5	72.794,0	29,9	92.476,3	25,3
Programas garantía social	2.864	1,2	11.139	3,5	1.231,2	0,5	4.011,4	1,1
Otras enseñanzas	18.134	7,7	19.103	6,0	16.732,8	6,9	20.131,0	5,5
Sin especificar	229	0,1	55	0,0	712,8	0,3	613,6	0,2

Fuente: Ministerio de Educación. *Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e indicadores.* Edición 2011 y edición 2010.

Otras novedades legislativas en el año 2010 en los niveles no universitarios se refieren al establecimiento de los nuevos requisitos mínimos de los centros que imparten las enseñanzas del segundo ciclo de educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria. En cumplimiento de la Ley Orgánica de Educación y se equiparan los requisitos de formación inicial exigidos al profesorado de ESO y bachillerato de los centros privados con los de los públicos[21].

La educación infantil

La tasa de escolarización a los cuatro años en España en el curso 2007-08, último año del que se disponen datos comparados, era casi universal (98,7 por 100), lo que nos situaba por encima de la media de la UE-27 (90,1 por 100) y del objetivo europeo para 2020. También a la edad de tres años, la escolarización era alta (97,6 por 100) habiendo aumentado 25 puntos porcentuales en una década, de forma que solo Bélgica y Francia tenían unas tasas de escolaridad superiores a esta edad[22].

La tasa neta de escolaridad a los tres años en el curso 2008-09 era superior al 95 por 100 en prácticamente todas las comunidades autónomas (excepto las comunidades

21. Real Decreto 860/2010, de 2 de julio, por el que se regulan las condiciones de formación inicial del profesorado de los centros privados para ejercer la docencia en las enseñanzas de educación secundaria obligatoria o de bachillerato.

22. Ministerio de Educación. *Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e indicadores.* Edición 2010.

insulares y Madrid). Sin embargo en España, la tasa neta de escolarización de los niños menores de 2 años, aunque en continuo crecimiento en los últimos años, era todavía baja (24,6 por 100), situándose todavía lejos del 30 por 100 fijado por la Unión Europea. Además, hay que señalar una gran disparidad territorial en la escolarización de los niños a estas edades. Las tasas más elevadas son las del País Vasco (51,4 por 100), Cataluña (33,7 por 100), Aragón (31,9 por 100), Madrid (39 por 100) y Navarra (34,1 por 100), frente a otras comunidades, como Castilla-La Mancha, Extremadura o La Rioja, en las que apenas alcanzan el 7,2 por 100.

La educación obligatoria: primaria y secundaria

Los últimos estudios que analizan los rendimientos medios en las competencias básicas, tanto a los alumnos de primaria[23] como a los de 4.º de la ESO (15 años)[24], señalan que existe una semejanza en las capacidades cognitivas medias de los alumnos. En el Informe PISA 2009, a pesar de la diversidad de los sistemas educativos y métodos de enseñanza, los promedios de la mayoría de los países europeos, incluido España, se encuentran en un intervalo de puntuaciones que corresponde al nivel de rendimiento intermedio (Nivel 3: 480 a 552 puntos) en las tres competencias evaluadas (lectura, matemáticas y ciencias)[25].

Los resultados medios españoles en las tres competencias se sitúan actualmente en unos valores inferiores a los promedios OCDE de 12 puntos en lectura y matemáticas, y de 13 en ciencias, no habiendo experimentado mejoras significativas durante una década[26]. A pesar de ello, China, junto con Finlandia y Corea del Sur, han obtenido las mejores puntuaciones en las tres competencias, manteniendo esa posición en ejercicios anteriores. De hecho, la distancia entre el promedio español y el de Finlandia equivale casi a un nivel de rendimiento en ciencias, al 80 por 100 en matemáticas y a un 76 por 100 en lectura.

Rendimientos medios en España: muy alejados de los mejores

A pesar de estas semejanzas en las capacidades medias del alumnado de las diferentes comunidades autónomas[27], hay que señalar que, por un lado, las diferentes

23. Ministerio de Educación. Instituto de Evaluación. *Evaluación general de diagnóstico. Cuarto curso. Informe de Resultados,* 2010.
24. Ministerio de Educación. Instituto de Evaluación. *PISA 2009. Programa para la Evaluación Internacional de los alumnos OCDE. Informe español,* 2010.
25. Hay que señalar que aunque el estudio PISA mide con precisión numérica el rendimiento promedio, la descripción de lo que los alumnos saben hacer se refiere a cada nivel de rendimiento (72-73 puntos) y no a intervalos menores de puntuación.
26. En lectura, España obtiene una puntuación media de 481 puntos, 20 más que en 2006 y recuperando la puntuación alcanzada en 2003. Los resultados en competencia matemática 2009 son muy similares a los de ejercicios anteriores: 2000 (476), 2003 (485), 2006 (480) y 2009 (483). Finalmente, en competencia científica los resultados en 2009 son los mismos que los obtenidos en 2006 (488) y muy similares a los de 2003 (487).
27. En la evaluación general de diagnóstico de primaria realizada en España, la metodología es muy similar, de forma que los resultados de las comunidades autónomas, se encuentran en un rango cuya diferencia no excede 50 puntos por encima o por debajo de la media española en las cuatro competencias medidas.

posiciones existentes comienzan ya en la educación primaria, y que, por otro, estas posiciones desiguales están claramente relacionadas con sus diversos contextos sociales y educativos.

Semejanzas en los rendimientos medios en las comunidades autónomas

Los resultados de ambas evaluaciones se presentan en tres grupos: el grupo de resultados medios, es decir de las comunidades autónomas y países que se encuentran en el entorno próximo al promedio de España, los que se sitúan por encima de este intervalo de resultados medios y los que se localizan por debajo.

Según, los resultados de la evaluación general de diagnóstico al alumnado de 4.º curso de primaria, las comunidades autónomas por debajo del promedio español son las comunidades insulares y la Comunidad Valenciana, mientras que Castilla y León, Madrid, La Rioja y Asturias se sitúan por encima del promedio en todas las competencias evaluadas, y Aragón, Cantabria, y Navarra, solo en algunas. Sin embargo, los rendimientos medios del alumnado de 15 años de las comunidades de Castilla y León, Navarra y La Rioja son significativamente superiores al promedio español en todas las competencias evaluadas, mientras que en el País Vasco, Madrid y Aragón, solo en algunas. Los rendimientos en estas comunidades son comparables a las de países como Alemania, Francia, Dinamarca o Países Bajos. Por debajo del promedio español, se encuentran las comunidades insulares y Andalucía, que obtienen unos rendimientos medios similares a los de países como Grecia, Rusia, Turquía o Chile.

Según el Informe sobre evaluación general de diagnóstico en primaria, cuando se relacionan los resultados promedio obtenidos en la competencia matemática[28] en las comunidades autónomas con una serie de indicadores que se refieren a diferentes aspectos sociales y educativos, que pueden tener especial relación con los resultados educativos, los datos muestran que existe una elevada correlación entre los resultados educativos promedios en cada comunidades autónomas y el nivel de estudios alcanzado por la población adulta, la tasa de idoneidad a los 14 años, la tasa de graduación en ESO, el número medio de alumnos por profesor y la esperanza de vida escolar a los 6 años. Sin embargo, otros indicadores como el PIB, la tasa de escolarización a los 16 años y la proporción de alumnado extranjero, tienen una correlación inexistente o débil con los resultados educativos, mientras que la relación entre el gasto por alumno y los resultados es compleja[29].

Correlación entre los resultados de las CCAA y los contextos sociales y educativos

28. Las relaciones son similares en todas las competencias evaluadas.

29. Las seis comunidades autónomas que obtienen los mejores resultados tienen valores del gasto por alumno (público y privado) que varían de 5.900 a 7.800 euros, pero también hay dos comunidades que con menor gasto por alumno que la media española obtienen resultados promedio próximos a los de España.

Los resultados de la educación primaria, antesala del fracaso escolar en secundaria

Durante la educación primaria comienzan a manifestarse algunos de los problemas relacionados con el fracaso escolar de la ESO, como las repeticiones de cursos y el bajo rendimiento educativo en las competencias básicas. Así, en torno al 15,8 por 100 de los retrasos educativos de los alumnos de 15 años, se empiezan a producir en primaria. El porcentaje de alumnado que ha completado este nivel a la edad correspondiente (12 años) ha disminuido un poco (1,5 puntos porcentuales), situándose en el curso 2007/08 en el 83,5 por 100. Además, ya en estas edades, los resultados educativos son más favorables en el caso de las niñas.

En la ESO se manifiesta uno de los problemas más serios y relevantes en términos de calidad del sistema educativo: la alta proporción de escolares que presenta importantes carencias educativas. A este respecto se han establecido tres umbrales en función de los riesgos, tanto en términos de aprendizaje como de exclusión social, que llevan aparejados para las personas que se alejan de los mismos. En primer lugar, estarían las situaciones más extremas de exclusión o "vulnerabilidad educativa severa", es decir, los jóvenes que no obtienen el título de Graduado en ESO, la titulación mínima exigida formalmente para todos los ciudadanos. En la última década la vulnerabilidad educativa severa se ha mantenido en unos valores bastante elevados, situándose en un 27,9 por 100 en el curso 2008-09[30]. Este problema es mayor en el caso de los varones (33,9 por 100) que en el de las mujeres (21,5 por 100).

Persiste el elevado fracaso escolar, abandono escolar temprano y el bajo rendimiento educativo

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. El abandono escolar temprano en España sigue siendo en 2009 comparativamente más alto (31,2 por 100), al duplicar al europeo (14,4 por 100). Además, frente a la tendencia descendente en Europa, este problema ha aumentado en España 2,1 puntos porcentuales desde el año 2000.

En tercer lugar, se encontrarían aquellos jóvenes que obtienen niveles bajos de rendimiento en competencias básicas (matemáticas, ciencia, y lectura), y que en el Informe PISA, se considera que tienen riesgo de no poder afrontar con suficiente garantía de éxito sus retos formativos, laborales y ciudadanos posteriores a la educación obligatoria. Actualmente uno de cada cuatro jóvenes de 15 años tiene importantes carencias cognitivas en matemáticas (24 por 100), un 20 por 100 en lectura y un 19 por 100

30. 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 41,3 por 100 del alumnado acumula los retrasos antes de 4.º de la ESO.

en ciencias. Se trata de una situación que, además, ha empeorado en la última década (cuadro III-5). Sin embargo, hay que destacar que estas proporciones son semejantes al promedio de la OCDE, y que España tiene una proporción de alumnos con bajos rendimientos similares a países cuyos rendimientos medios son superiores, como Alemania o Francia.

Hay que señalar que las medidas de lucha contra el fracaso escolar y el abandono escolar temprano adoptadas en España hasta el momento no han tenido la efectividad necesaria, vista la magnitud que presenta actualmente este problema. Las últimas propuestas para combatir el abandono están incluidas en el Plan de Acción 2010-2011 del Ministerio de Educación, y en la Ley de Economía sostenible, cuyo Anteproyecto tuvo la ocasión de dictaminar este organismo[31]. Con la aprobación de la Ley[32], se establecen diferentes medidas para proporcionar una mayor flexibilidad en las trayectorias formativas dentro del sistema educativo, facilitando el acceso de todos los alumnos que tengan dificultad para finalizar la ESO a los Programas de cualificación profesional inicial (PCPI) y, una vez completados estos, a los CFGM y bachillerato, pero también creando pasarelas, entre CFGM y bachillerato (recuadro III-2). Según algunos expertos, cuando estas medidas se apliquen, parece razonable esperar que la proporción del abandono temprano español, que es atribuible a que los alumnos que no finalizan con éxito la ESO no podían hasta ahora seguir estudiando o formándose, pueda disminuir, pudiendo llegar a beneficiar a cerca de un 15 por 100 de los alumnos incluidos en este indicador. Sin embargo, hay que señalar que a pesar del aumento del alumnado de los PCPI[33], que actualmente (curso 2009-2010) se cifra en 74.080, su cobertura sobre los que fracasan no es muy amplia (14,8 por 100). Por ello, antes de aplicar estas reformas sería imprescindible establecer medidas para atraer a estos programas a más alumnado con fracaso escolar, así como evaluar su efectividad. Sobre todo, si se tiene en cuenta que este programa pretende solucionar las carencias de una acción anterior, los Programas de garantía social, cuya cobertura sobre los que fracasan tampoco era muy amplia[34] y de cuya efectividad se sabe poco.

Medidas de lucha contra el fracaso escolar y el abandono escolar temprano en España

31. Dictamen CES 1/2010, sobre el Anteproyecto de Ley de Economía sostenible.
32. Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible.
    Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía sostenible, por la que se modifican las Leyes Orgánicas 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la formación profesional, 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y 6/1985, de 1 de julio, del Poder judicial.
33. Los PCPI están dirigidos a los alumnos de ESO que, superada la edad teórica de finalización de dicha etapa, dieciséis años, no hayan obtenido el Graduado Escolar.
34. Informe CES 1/2009, *Sistema educativo y capital humano.*

RECUADRO III-2. MEDIDAS PARA REDUCIR EL FRACASO Y ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO EN LA LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE

Podrán acceder a un PCPI los alumnos que hayan finalizado el tercer curso de educación secundaria obligatoria o que sean mayores de 15 años.

El acceso a CFGM requerirá una de las siguientes condiciones:

- Estar en posesión del título de graduado en educación secundaria obligatoria.
- Haber superado un programa de cualificación profesional inicial.
- Haber superado un curso de formación específico para el acceso a ciclos de grado medio.
- Haber superado una prueba de acceso.

Tanto el curso como la prueba que permiten el acceso a los ciclos formativos de grado medio se centrarán en las competencias básicas de la educación secundaria obligatoria imprescindibles para cursar estos ciclos.

Los alumnos que superen los CFGM recibirán el título de técnico de la correspondiente profesión. El título de técnico, independientemente de su forma de obtención, permitirá el acceso directo a todas las modalidades de bachillerato. El Gobierno regulará el régimen de convalidaciones recíprocas y establecerá las materias que sea necesario superar para obtener el título de bachiller, con el fin de facilitar la movilidad entre estas enseñanzas.

Fuente: Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible.

Por otro lado, tanto el Plan de Acción 2010-2011[35], especialmente en sus tres primeros objetivos, como su plasmación en los Programas de Cooperación Territorial 2010-2011 (cuadro III-7), tienen el propósito por un lado, de mejorar el rendimiento y el éxito de los alumnos en la ESO y, por otro, de dotar de la suficiente flexibilidad al sistema educativo para fomentar la continuidad en el sistema educativo, tanto de los alumnos que no han finalizado la ESO, como de los que sí han finalizado sus estudios obligatorios. Sin embargo, habrá que esperar para evaluar la efectividad de tales medidas.

Fracaso, abandono escolar y bajos rendimientos académicos: importantes diferencias territoriales

Uno de los rasgos que caracteriza al sistema educativo español es la notable diferencia en la incidencia de la vulnerabilidad educativa en las distintas comunidades autónomas, que aunque correspondan a realidades educativas muy complejas y a situaciones económicas, sociales y culturales muy diversas, deben ser afrontadas por todos los responsables de la educación. Son diferencias que parece que en muchos casos comienzan en la educación primaria (cuadro III-7).

35. http://www.educacion.es/horizontales/iniciativas/plan2010-2011.html.

CUADRO III-7. PROGRAMAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL 2010-2011 DE MEJORA DEL RENDIMIENTO ESCOLAR DEL ALUMNADO

Programa	Aportación Ministerio de Educación	Aportación comunidades autónomas
Programa Educa3. Plan de impulso de la educación infantil, 0-3 años	101.600.000	100.000.000
Programa para la consolidación de las competencias básicas como elemento esencial del currículo	2.000.000	1.000.000
Leer para aprender: la lectura en la era digital	12.400.000	11.500.000
Plan PROA (Programas de refuerzo, orientación y apoyo)	60.000.000	59.700.000
Programa de profundización de conocimientos	15.000.000	14.000.000
Contratos-programa con los centros para el incremento del éxito escolar	40.000.000	38.500.000
Programa para la reducción del abandono escolar temprano de la educación y la formación	45.000.000	44.500.000

Fuente: Ministerio de Educación. Programas de Cooperación Territorial 2010-2011. Conferencia de Educación, 28 de septiembre 2010.

Pocos alumnos con rendimientos altos

Pero las mayores diferencias con nuestro entorno se deben a que España tiene menos alumnos en los niveles más altos de rendimiento, lo que tendrá claras consecuencias para el avance del conocimiento y el desarrollo económico.

En España, el porcentaje de alumnos con rendimientos más elevados (niveles 5 y 6) en comprensión lectora es del 3 por 100, frente al 8 por 100 del Promedio OCDE, proporciones que son del 8 y 13 por 100 en matemáticas, y del 4 y 8 por 100 en ciencias. Además, de forma similar a como ocurría con la proporción de alumnado de bajo rendimiento, existen importantes diferencias territoriales en la proporción de alumnado en estos niveles altos de rendimiento y, nuevamente, parece que dichas diferencias comienzan a producirse en primaria.

El sistema educativo mitiga el efecto de los condicionantes socioeconómicos

Tanto el estudio PISA 2009 y sus ediciones anteriores, como la evaluación general de diagnóstico de primaria constatan que el rendimiento educativo está correlacionado de forma positiva con las variables que conforman el índice de estatus socioeconómico y cultural —ESCS— (nivel de estudios y ocupación de los padres, número de libros en casa y recursos domésticos); pero también que en España la eficacia del sistema educativo para compensar el efecto sobre el rendimiento de las desigualdades sociales, económicas y culturales[36] es muy próxima a la de los sistemas más equitativos (Portugal, Finlandia, Canadá, Corea del Sur, Italia y Grecia). Además, ambos estudios concluyen que, en todas las comunidades autónomas, sus sistemas educativos se comportan con un grado notable de equidad.

36. Así, si en un sistema educativo a una variación de un punto en la escala del ESCS le corresponden escasas variaciones en las puntuaciones de los alumnos, ese sistema contribuye a reducir las diferencias socioeconómicas y culturales y, por tanto, es más equitativo. También si los rendimientos medios no aumentan o disminuyen mucho al descontar el efecto del nivel socioeconómico y cultural.

CUADRO III-8. FRACASO ESCOLAR, ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO Y BAJOS RENDIMIENTOS

Comunidades autónomas	Porcentaje de alumnos con bajo rendimiento: Primaria: Comunicación lingüística	Primaria: Matemática	Primaria: Conocimiento y la interacción con el mundo físico	Primaria: Social y ciudadana	ESO: Comprensión lectora	ESO: Matemática	ESO: Científica	% alumnado que a los 12 años ha completado la E. primaria (2008-09)	Porcentaje sin Título de Graduado en ESO (2008-09)	Abandono escolar temprano 2009
España (Promedio OCDE)	**17**	**18**	**17**	**17**	**20 (19)**	**24 (22)**	**19 (18)**	**83,5**	**27,9**	**31,2**
Andalucía	17	18	15	17	26	31	24	82,2	32,8	37,5
Aragón	11	12	9	9	15	18	14	81,0	26,6	25,1
Asturias	9	11	8	10	18	21	16	83,8	18,9	21,1
Baleares	26	19	27	23	27	30	27	75,0	30,6	40,8
Canarias	24	26	21	18	33	43	32	76,5	29,3	31,3
Cantabria	10	11	10	13	17	22	16	86,0	18,5	23,9
Castilla y León	8	11	7	9	13	15	11	81,4	25,4	27
Castilla-La Mancha	13	15	13	13	–	–	–	78,6	33,3	32,8
Cataluña	16	15	19	16	13	19	16	90,2	24,0	31,9
Comunidad Valenciana	18	19	30	27	–	–	–	85,6	37,2	32,8
Extremadura	19	18	14	15	–	–	–	82,9	30,1	34,5
Galicia	17	16	12	14	18	20	13	84,3	24,5	26
Madrid	10	13	10	8	13	19	13	82,6	22,2	26,3
Murcia	16	18	13	14	19	24	20	77,8	28,4	37,3
Navarra	8	8	10	10	14	15	13	83,7	17,7	19,8
País Vasco	16	15	–	–	15	15	14	88,1	14,7	16
La Rioja	9	9	6	8	17	20	14	86,1	29,0	32,7
Países con porcentaje de alumnos con bajos rendimientos similares a los de las comunidades autónomas por debajo del promedio español					Japón, Países Bajos	Canadá, Japón, Países Bajos, Reino Unido, Alemania	Países Bajos, Reino Unido, Alemania			
Países con porcentaje de alumnos con bajos rendimientos similares a los de las comunidades autónomas en torno al promedio español					Suecia, EEUU, Reino Unido, Alemania	Suecia, Francia, EEUU, Austria, Portugal	Suecia, Francia, EEUU, Portugal			
Países con porcentaje de alumnos con bajos rendimientos similares a los de las comunidades autónomas por encima del promedio español					Federación Rusa, Austria	Federación Rusa, Grecia	Federación Rusa, Grecia			

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación. Evaluación general de diagnóstico. Cuarto curso. Informe de Resultados y PISA 2009. Programa para la Evaluación Internacional de los alumnos OCDE. Informe español, 2010. *Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e indicadores*. Edición 2011.

Por otro lado debe resaltarse que, si bien el sistema educativo logra mitigar bastante la relación entre un entorno socioeconómico menos favorecido y peor rendimiento escolar, en los niveles socioeconómicos más favorecidos los resultados de los alumnos españoles son más modestos que los de la OCDE. Esta situación sitúa al sistema educativo todavía lejos del óptimo educativo, que consistiría en unir calidad y equidad, como ocurre en Finlandia. Sin embargo, aunque el entorno social, económico y cultural influye de modo notable, no explica del todo las diferencias de rendimiento educativo, destacándose la importancia de otros factores asociados al mismo, como la organización y el funcionamiento de la escuela, el clima de trabajo, la labor del equipo docente, la actitud de las familias, y el esfuerzo y trabajo individual de los alumnos.

Rendimiento y factores asociados a las características de los centros

La relación entre el rendimiento y los ESCS de los centros, vuelve a mostrar que en España el centro educativo en el que está escolarizado el alumno tiene menor influencia en los resultados que en otros países, situación que solo es superada por Finlandia. En España, las diferencias en los rendimientos medios entre los centros según su titularidad, tanto en la educación primaria como obligatoria, son moderadas, y se encuentran muy mediatizadas por el entorno social, económico y cultural, tanto de los alumnos, como de los centros.

Por otro lado, el clima disciplinar en los centros educativos es una de las variables que más se relacionan con la calidad educativa de un centro escolar. También una mayor autonomía y corresponsabilidad de la comunidad educativa en el trabajo de los centros se revela, según el Informe PISA, como un factor que favorece la mejora de los resultados educativos. A este respecto, hay que señalar que como se vio en la Memoria del año pasado, en España, el clima de la clase es el menos favorable de los países participantes en el estudio TALIS de la OCDE y que, en general, la autonomía de los centros españoles es inferior a los promedios de la OCDE[37].

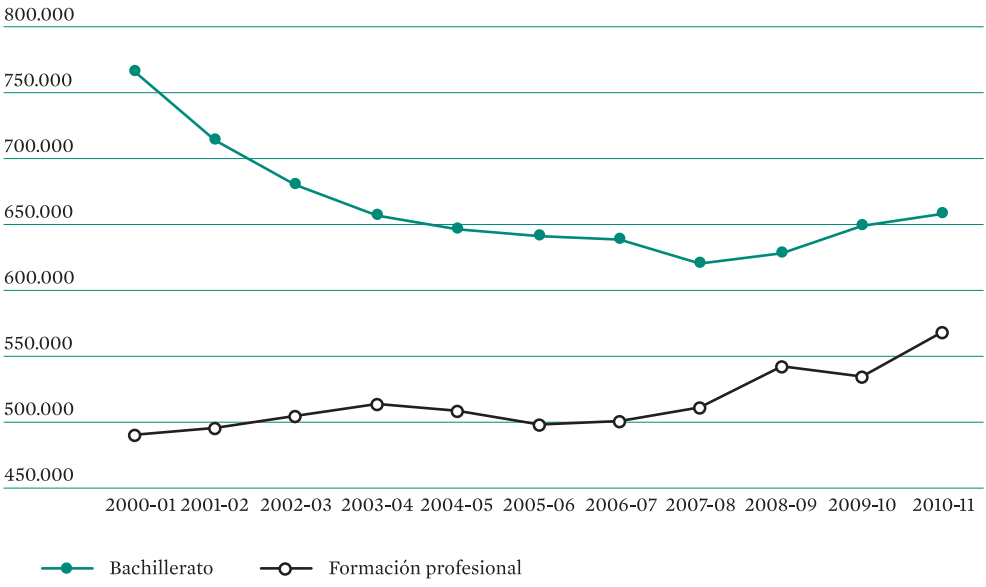
La formación postobligatoria: bachillerato y formación profesional

Mayor permanecia en el sistema educativo que antes de las crisis

Por tercer año consecutivo sube el alumnado matriculado en las enseñanzas postobligatorias (3,7 por 100), después de 15 años de bajadas. La menor empleabilidad de los que carecen de formación postobligatoria desde el inicio de la crisis y un mayor retorno a las aulas, junto con algunas medidas de reforma de la formación profesional puestas en marcha, son algunos elementos que pueden estar influyendo en la prolongación de los estudios después de la escolaridad obligatoria, que ha aumentado un 8,6 por 100 desde el curso 2007-2008.

37. Véase en Memoria CES 2009, principales conclusiones del estudio TALIS de la OCDE.

GRÁFICO III-5. EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO MATRICULADO EN FORMACIÓN PROFESIONAL Y BACHILLERATO EN ESPAÑA. 2000-2010



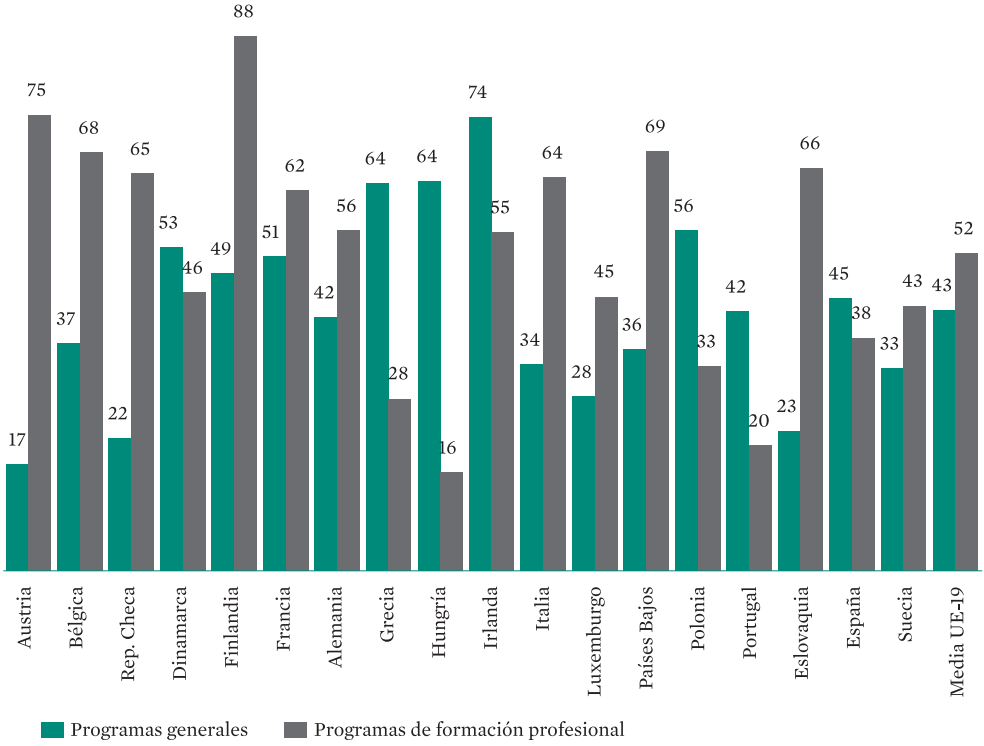
Fuente: Ministerio de Educación.

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 es reducido[38] (73 por 100 en 2008 frente al 83 por 100 de promedio de los 19 países europeos de la OCDE), por la alta incidencia del fracaso escolar y del abandono prematuro de los estudios. 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 estas enseñanzas.

Además, aunque en España se ha producido un importante avance de la matriculación en estudios de formación profesional desde 2006, que ha ido equilibrando la matrícula de bachillerato y formación profesional (gráfico III-5), en 2008 (gráfico III-6) el porcentaje de españoles titulados en bachillerato (45 por 100) era ligeramente superior al de los 19 países europeos integrantes de la OCDE (43 por 100), mientras que la proporción de titulados de formación profesional de grado medio en España se encontraba a 14 puntos de los 19 países europeos integrantes de la OCDE (52 por 100).

38. OCDE, *Education at a Glance,* 2010.

GRÁFICO III-6. COMPARACIÓN DE LAS TASAS DE TITULADOS EN FORMACIÓN PROFESIONAL Y FORMACIÓN DE CARÁCTER GENERAL*, 2008



* En España, correspondería al alumnado que ha terminado el bachillerato.
Fuente: OCDE, *Education at a Glance*, 2010.

Medidas adoptadas para impulsar la formación profesional en la Ley de Economía sostenible

La Ley de Economía sostenible[39] tiene el objetivo de facilitar la adecuación de la oferta formativa de formación profesional a las demandas del sistema productivo, ampliar la oferta, avanzar en la integración de la formación profesional en el conjunto del sistema educativo, y reforzar la cooperación de las administraciones educativas. Sin embargo hay que señalar que dichos objetivos ya formaban parte del modelo establecido por la Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y de la formación profesional, y que esta nueva Ley viene a suplir las importantes carencias y retrasos en la configuración de este modelo hasta el momento.

Las principales medidas que se adoptan en dicha Ley en torno al sistema de formación profesional son, además del establecimiento de los objetivos que se persiguen en el ámbito de las enseñanzas de formación profesional (art. 72) y de diferentes actuaciones

39. Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible.

para elevar la calidad de la misma (art. 73), las referentes a la participación de los interlocutores sociales (art. 74) y la colaboración con las empresas privadas (art. 75). A este respecto, se establece la colaboración de las entidades locales y de los agentes sociales y económicos, junto a las administraciones educativas y laborales, en las tareas de planificación de la oferta formativa, en la que se deberá tener en cuenta la realidad socioeconómica del territorio y las perspectivas de desarrollo económico y social. Para ello, se regularán mecanismos, y se determinan las funciones mínimas exigibles al mismo. Por otro lado, se establece la obligación, para las autoridades educativas y laborales, de promover la colaboración con las empresas y entidades empresariales en diferentes ámbitos, como pueden ser: la realización de módulos de formación en centros de trabajo, la impartición de módulos educativos en instalaciones de empresas, o el desarrollo conjunto de proyectos de innovación. Además, se establece que la financiación de las instalaciones y equipamientos docentes podrá llevarse a cabo por las administraciones educativas, administraciones laborales, ayuntamientos y empresas privadas (art. 76).

Pero más importancia en la reforma de la formación profesional tienen las iniciativas que se aprueban mediante la Ley Orgánica complementaria[40], pues estas pretenden agilizar la actualización del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (CNCP) y de los módulos de los títulos de formación profesional y de los certificados de profesionalidad, e introducen la posibilidad de crear cursos de especialización y una plataforma de educación a distancia para todo el Estado. Por otra parte, se adoptan los cambios normativos necesarios que permitan la movilidad entre la formación profesional y el bachillerato, así como entre la formación profesional y la universidad. Por último, existe una voluntad de ofrecer una oferta integrada de formación profesional, así como la participación de los interlocutores sociales y una mayor colaboración con las empresas privadas.

Otras medidas adoptadas durante el año para el impulso de la formación profesional son la importante ampliación de títulos de formación profesional derivados de la Ley Orgánica de Educación, la regulación que posibilita que los estudiantes que estén en posesión de un título de Técnico Superior puedan realizar la prueba de acceso a la universidad[41], o la simplificación en la creación de centros privados integrados de formación profesional[42]. Además, este año se han regulado los contenidos básicos de las enseñanzas artísticas superiores, previstas en la Ley Orgánica de Educación. Esta regulación supone

Otras medidas adoptadas durante el año para el impulso de la formación profesional

40. Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía sostenible, por la que se modifican las Leyes Orgánicas 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la formación profesional, 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y 6/1985, de 1 de julio, del Poder judicial.

41. Real Decreto 558/2010, de 7 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, por el que se regulan las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión a las universidades públicas españolas.

42. Real Decreto 564/2010, de 7 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre, por el que se regulan los requisitos básicos de los centros integrados de formación profesional.

la creación de un nuevo espacio de enseñanzas superiores no universitarias, que tienen por primera vez la consideración de ser equivalentes a los correspondientes títulos universitarios de Grado.

1.2.2. El nivel educativo universitario

En el nuevo modelo de desarrollo que supone la sociedad del conocimiento, las universidades tienen una gran responsabilidad. Por ello, en los últimos años se viene produciendo un profundo cambio en las enseñanzas universitarias, inducido por el proceso de convergencia con otros sistemas de enseñanza europeos y con los referentes de excelencia en el ámbito mundial. La gran mayoría de las reformas emprendidas en este ámbito se enmarcan dentro del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), habitualmente llamado "proceso de Bolonia". Se trata de la creación de unas estructuras homogéneas que requieren, entre otros aspectos, un intenso cambio en el modelo pedagógico, que implica mayores posibilidades que antes de que los propios estudiantes definan su itinerario formativo, y que profundiza en la diversidad de enseñanzas, la diversificación curricular y el aprendizaje orientado a la adquisición de competencias y de conocimientos transversales, a fin de propiciar una mejor adaptación de las personas a un entorno profesional sujeto a una constante evolución y transformación[43].

Novedades legislativas en 2010

En el curso 2010-2011, todas las titulaciones universitarias están ya plenamente adaptadas al EEES y prácticamente se ha concluido el desarrollo normativo derivado de la Ley Orgánica 4/2007 de modificación de la Ley Orgánica de Universidades. En este sentido se ha procedido a la modificación de determinados aspectos de la regulación que ordena las enseñanzas universitarias oficiales[44], a fin de garantizar una mayor fluidez y eficacia en los criterios y procedimientos establecidos el procedimiento de verificación de los títulos universitarios. Como consecuencia de esta nueva ordenación, se establecen los requisitos básicos sobre el formato, texto y procedimiento para la expedición de títulos universitarios oficiales[45], se crea el Registro Nacional de Titulados Universitarios Oficiales, y se determinan los contenidos integradores del modelo de Suplemento Europeo al Título, inherentes a los títulos de Graduado, Máster Universitario y Doctor.

Asimismo, se ha aprobado el Estatuto del Estudiante Universitario[46], que prevé la creación del Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado, y este curso entrará en funcionamiento el sistema integrado de información universitaria, que permitirá

43. Para una mayor profundización sobre estos aspectos, véase Informe CES 1/2009, *Sistema educativo y capital humano.*

44. Real Decreto 861/2010, de 2 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

45. Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales.

46. Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario.

disponer de indicadores homogéneos y comparables para el conjunto del sistema universitario español. También, dentro de las reformas contempladas en el Plan de Acción 2010-2011 del Ministerio de Educación con el objetivo de impulsar la modernización, internacionalización y responsabilidad social del sistema universitario se ha publicado el Real Decreto de creación del Observatorio universitario de becas, ayudas al estudio y rendimiento académico[47]. Finalmente, se han realizado avances en el proyecto de modernización del sistema "Estrategia Universidad 2015", a través de la iniciativa Campus de Excelencia Internacional[48] (CEI). Así, entre las convocatorias 2009 y 2010, se cuenta con 13 campus en un nivel de excelencia que les permita constituir un referente en el ámbito internacional (CEI) y de 10 CEIR, que sitúan al campus en un nivel de excelencia que les permita constituir un referente en el ámbito regional europeo.

Finalmente, la Ley de Economía sostenible[49], en su intento de mejorar la competitividad, incluye diferentes actuaciones dirigidas a promover la competitividad e internacionalización de las universidades, incentivar la productividad científica y la transferencia de conocimiento, suscitando sinergias con entidades o empresas dedicadas a actividades innovadoras.

Alta proporción de graduados universitarios, menor en carreras científicas y tecnológicas

España cuenta con una alta proporción de jóvenes que han terminado estudios superiores (39,4 por 100), alcanzando en 2010 el objetivo establecido en el nuevo marco estratégico de educación y formación 2020. Sin embargo, parece difícil que España pueda aumentar el porcentaje de graduados en carreras científicas y tecnológicas hasta el 15 por 100 para 2010, pues actualmente (2009) cuenta con un 7,92 por 100. Esta situación, junto a la disminución de la población joven nos situará en una posición menos competitiva respecto a las economías emergentes, en las que el crecimiento de estos graduados es especialmente rápido.

El gasto público a nivel europeo

El gasto público en instituciones de educación superior respecto al PIB en el año 2008[50] se situaba en España (1,07 por 100) por debajo de países como Francia (1,24), Finlandia (1,9) o Suecia (1,8), aunque el gasto por estudiante respecto al PIB per cápita se situaba en España (40,3·) en niveles similares a Francia (41,1) o Finlandia (40,8), aunque no así en el caso de

47. Real Decreto 1220/2010, de 1 de octubre, por el que se crea el Observatorio universitario de becas, ayudas al estudio y rendimiento académico.

48. El Programa campus de excelencia internacional se basa en la agregación estratégica de universidades, de instituciones relacionadas con el triángulo del conocimiento, y del sector productivo, que actuando en un entorno o campus, busquen tanto una mayor influencia en el desarrollo regional, como su referencia y posicionamiento en el contexto internacional.

49. Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible.

50. Eurostat. Última actualización 13-04-2011.

Suecia (50,8). España ha tenido una evolución muy positiva en este indicador en los últimos años, pues en el año 2000 era del 32 por 100. También el gasto anual en instituciones de educación superior por estudiante en España se situaba en niveles cercanos a los de los países de su entorno,como Francia o Finlandia (gráfico III-4).

Finalmente, los últimos datos sobre el gasto público en educación en 2008[51] muestran que este fue de 50.287,3 millones de euros, cifra que supone un incremento total del 9,4 por 100 con relación al año 2007, aumento ligeramente superior para la universitaria (10,4 por 100), que supone el 20,4 por 100 del total del gasto en educación.

Este año se ha avanzado mucho normativamente para adaptar el sistema universitario español al EEES, y también se ha prosperado bastante en el proceso de implantación de los nuevos títulos. Los datos del Ministerio de Educación[52] muestran que en el curso 2010-11 se ha dado por finalizada la adaptación al EEES, por lo que todos los estudiantes de nuevo ingreso se han matriculado ya en una de las nuevas enseñanzas de grado. Así, en este curso se han ofertado 2.338 grados y solo en las universidades públicas presenciales se han ofertado 243.300 plazas universitarias, mientras que en el curso 2009-2010 la oferta de plazas se situó en 105.066. Hasta septiembre de 2010 se han verificado 2.429 másteres oficiales ya adaptados a las EEES, y 1.624 doctorados regulados por el Real Decreto 1393/2007[53].

El sistema universitario español en el Espacio Europeo de Educación Superior

Si se compara el número total de grados verificados hasta el momento con la oferta de titulaciones de primer y segundo ciclo que había en el curso 2007-08, se observa que se han adaptado el 87,6 por100 de las titulaciones. En Ciencias de la Salud ha aumentado el número de titulaciones de grado respecto al número de enseñanzas que se ofertaban con la anterior estructura formativa, en Artes y Humanidades la adaptación ha sido del 100 por 100, y en el resto de ramas, la oferta de enseñanzas de primer y segundo ciclo era superior a la oferta de grados. Como consecuencia, la distribución de los nuevos grados por ramas es ligeramente diferente de la que se mantenía con la anterior estructura de titulaciones, pues ha crecido el número de titulaciones ofertadas en la rama de Ciencias de la Salud, y ligeramente en Artes y Humanidades, mientras que ha descendido cuatro puntos en Ciencias Sociales y Jurídicas, y tres en Ingeniería y Arquitectura.

Finalmente, aunque en los próximos cursos se sabrá si el pequeño recorte del número de titulaciones ha sido suficiente para corregir los desequilibrios que se estaban produciendo entre oferta y demanda, hay que señalar que del total de enseñanzas de

51. Ministerio de Educación, *Estadística del Gasto Público en Educación, 2008,* Evolución del Gasto Público en educación por actividad educativa (miles de euros), excluidos capítulos financieros.

52. Ministerio de Educación. *Datos y Cifras del Sistema Universitario Español.* Curso 2010/2011.

53. Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

grado ofertadas en el curso 2009-2010, el 47,7 por 100 tienen menos de 75 estudiantes matriculados y el 28,7 por 100 tienen menos de 50 estudiantes, y solo el 35,2 por 100 tienen más de 100 estudiantes matriculados. Artes y Humanidades era la rama de conocimiento con mayor número de enseñanzas con menos de 75 estudiantes (65,9 por 100).

En el curso 2009-10 en las universidades españolas coexisten diferentes estructuras formativas: estudios de Primer y Segundo Ciclo (derivados de la estructura anterior a EEES), estudios de grado, másteres oficiales y programas de doctorado. En Doctorado actualmente coexisten programas regulados por diferentes reales decretos y por tanto, con diferentes estructuras docentes. Todavía hoy el grueso de los estudiantes de doctorado se encuentra matriculado en programas regulados por el Real Decreto 778/1998[54] (que están ya en proceso de extinción). Estos doctorados estaban constituidos por una fase de formación y otra de investigación (desarrollo de la tesis doctoral). Con la entrada en vigor del Real Decreto 56/2005[55] y posteriormente del Real Decreto 1393/2007[56], los estudiantes, en general, están cursando un máster oficial que es requisito de acceso al doctorado, y están contabilizados como estudiantes de máster. Ello explica que todos los estudiantes que antes se computaban directamente en el doctorado, aunque estuviesen cursando la parte formativa del mismo, se distribuyen ahora entre el máster (segundo ciclo) y el periodo de investigación del doctorado (tercer ciclo).

El número total de estudiantes universitarios en todos los niveles se ha incrementado

El número total de estudiantes universitarios en todos los niveles se ha incrementado un 3,5 por 100 respecto al curso anterior, situándose en 1.556.377 estudiantes. Teniendo en cuenta el efecto de este cambio de estructura formativa en el sistema universitario español, 203.352 jóvenes son alumnos de grado, 1.200.763 de primer y segundo ciclo, 81.840 de máster y 70.422 de doctorado. También ha crecido la tasa neta de escolarización universitaria entre 18 y 24 años[57], que ha pasado del 23,8 por 100 en el curso 2008-09 al 24,5 por 100 en el curso 2009-2010. Incremento producido tanto por el incremento del número de estudiantes universitarios en este primer nivel de formación (grado y 1.º y 2.º ciclo) respecto al curso anterior (2 por 100), que crecen por primera vez en 10 años, como por la reducción del de la población en esas edades (3,14 por 100). Sin embargo, la distribución del alumnado en las diferentes ramas de conocimiento se ha modificado relativamente poco, a excepción de Ciencias de la

54. Real Decreto 778/1998, de 30 de abril, por el que se regula el tercer ciclo de estudios universitarios, la obtención y expedición del título de Doctor y otros estudios de postgrado.

55. Real Decreto 56/2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de posgrado.

56. Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

57. En esta tasa se incluyen solo los estudiantes de grado y de primer y segundo ciclo.

Salud que ha crecido un 19,3 por 100 en el último año[58]), y la rama de Ciencias, que ha perdido un 3,4 por 100 en el último curso.

Perfil del alumnado

Respecto a la movilidad interna de estudiantes, hay que señalar que en el curso 2009-10 las comunidades autónomas de las que salen más estudiantes a cursar estudios universitarios fuera son: La Rioja, Castilla-La Mancha, Extremadura y Navarra, mientras que las que tienen mayor capacidad para atraer a estudiantes de otras comunidades son: Navarra, La Rioja [59], la Comunidad de Madrid, y Castilla y León.

El porcentaje total de extranjeros en las universidades españolas en el curso 2009-2010 se sitúa en el 4,9 por 100 (76.205 alumnos), aunque su distribución no es homogénea en los diferentes niveles (4,1 por 100 en los estudios de grado, 18,4 por 100 en los de máster y 22,8 por 100 en los de doctorado). Sin embargo, y a pesar del importante crecimiento que se ha producido en los tres últimos cursos (34,6 por 100), todavía nuestro sistema universitario se encuentra alejado del resto de países de su entorno en cuanto a atracción de estudiantes extranjeros.

También ha crecido en el curso 2009-2010 el número de universitarios españoles que han participado en los programas que apoyan tanto la movilidad interna (Séneca) como la internacional (Erasmus) un 6,7 y un 15,4 por 100 respectivamente.

Becas, ayudas al estudio y precios públicos

En los últimos años se ha realizado un importante esfuerzo en becas y ayudas a la educación superior[60]; pues desde el curso 2004-05 hasta el curso 2009-10, el número de beneficiarios de becas y ayudas estatales generales[61] se ha incrementado un 21,1 por 100 y el importe total invertido en este tipo de becas ha crecido un 40,2 por 100 en este periodo. En la última convocatoria (curso 2009-10) se ha realizado una inversión en dimensión social de 1.011,4 millones de euros, lo que supone un incremento del 10,7 por 100 respecto al curso anterior.

A pesar de este esfuerzo, con datos para el año 2007, el gasto en becas y ayudas públicas en educación superior respecto al PIB en España (0,09 por 100) era, junto a Francia (0,09 por 100), Suiza (0,07 por 100) y la República Checa (0,05 por 100), de los más bajos de los países considerados, y por tanto muy alejado del gasto

58. Este dato puede estar afectado por el cambio de clasificación de rama de algunas titulaciones, por ejemplo la Licenciatura de Psicología pertenecía a la rama de Ciencias Sociales y Jurídicas mientras que el Grado de Psicología, en función del perfil de la titulación se puede clasificar en la rama de la Ciencias de la Salud.

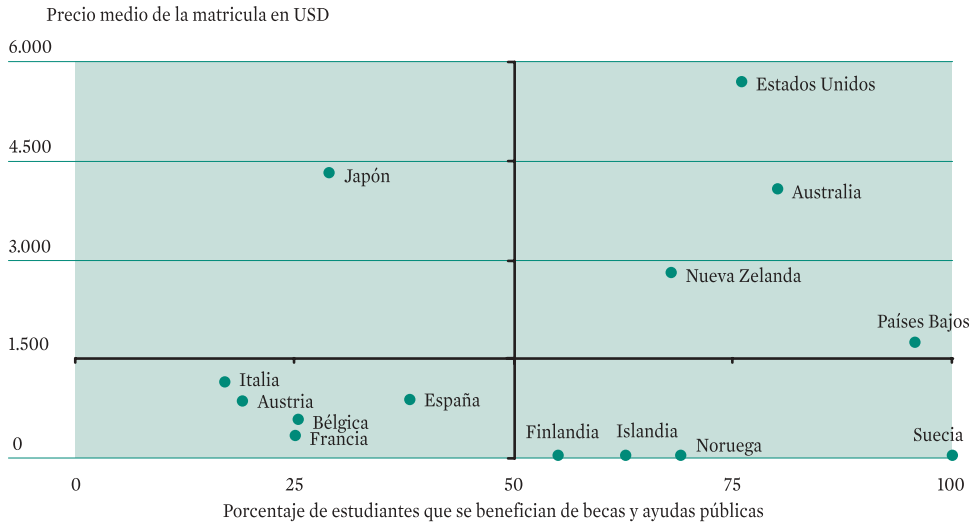
59. El importante porcentaje de La Rioja se debe a dos titulaciones *on line* de solo segundo ciclo que están impartiendo: Historia y Ciencias de la Música y Ciencias del Trabajo.

60. Sin incluir los estudiantes de educación superior no universitaria (ciclos formativos de grado superior) cuyo número de beneficiarios en el curso 2009-2010 ha crecido un 32,2 por 100 respecto al curso anterior y el gasto en estas becas ha crecido un 22,9 por 100.

61. Becas y ayudas generales al estudio (convocatoria general y de movilidad, la bonificación de matrícula a familias numerosas y la convocatoria de becas para másteres oficiales para desempleados), becas y ayudas para últimos cursos, becas Séneca y Erasmus, ayudas de posgrado y préstamos renta.

GRÁFICO III-7. RELACIÓN ENTRE EL PRECIO MEDIO DE LA MATRÍCULA Y LA PROPORCIÓN DE ESTUDIANTES QUE HAN RECIBIDO BECAS O AYUDAS PARA SUS ESTUDIOS SUPERIORES*, CURSO 2006-07

(Para estudiantes a tiempo completo, en dólares convertidos usando el poder de paridad de compra)



* Estudios superiores tipo A, tienen una duración teórica mínima de 3 años a tiempo completo equivalente, aunque es bastante corriente una duración de 4 años o más. Están diseñados para proveer la suficiente formación para entrar en programas avanzados de investigación y profesiones con altos requerimientos de cualificación, como pueden ser medicina, odontología o arquitectura. Estos programas no se ofrecen exclusivamente en las universidades.
Fuente: OCDE, *Education at a Glance,* 2010.

efectuado por países como Reino Unido (0,5 por 100) o Dinamarca (0,64 por 100). Tampoco la proporción de beneficiarios de estas becas y ayudas es comparativamente alta, pero sin embargo, hay que señalar que los precios medios de las matrículas tampoco se encuentran entre los más elevados de los países considerados (gráfico III-7). Y ello, a pesar de que en España el incremento anual del precio medio haya sido del 2,5 por 100.

Gastos y personal en I+D

En el año 2009, el gasto interno total en I+D en España fue un 0,8 por 100 menor que el año anterior, alcanzando el 1,38 por 100 del PIB. El 27,8 por 100 del mismo fue ejecutado por el sector enseñanza superior, lo que supone un aumento del 3 por 100 respecto al año anterior. Este gasto total en I+D, con los últimos datos disponibles (2008) se situaba por debajo de la UE-27 (1,4 frente a 1,9 por 100), aunque el gasto de las instituciones de educación superior era igual que en la UE-27 (0,4 por 100). La posición de España en términos de empleados en I+D por cada mil personas ocupadas en el sector de educación superior es similar a la de la UE-15 (3,9

y 4 respectivamente), aunque la ocupación en este sector en España (3,9 empleados por cada mil ocupados), se encontraba aún muy lejos de países como Finlandia (6,3), Reino Unido (5,7) o Dinamarca (4,9).

Las principales fuentes de financiación en el sector de educación superior en España eran en 2009: la Administración pública (74 por 100), el propio sector de educación superior (8 por 100), las empresas (8 por 100), fondos procedentes del extranjero (5 por 100), e instituciones privadas sin fines de lucro (1 por 100).

Finalmente, el personal dedicado a I+D en enseñanza superior, en equivalencia a jornada completa (EJC) supone el 36 por 100 de todo el personal dedicado a I+D, situándose en 2009 en 81.203 personas (un 3 por 100 más que el año anterior). El número de investigadores dedicados a I+D en EJC en el sector de enseñanza superior suponen el 47 por 100 del total (63.175 personas), habiéndose incrementado, al igual que el total de investigadores, un 2 por 100 respecto al año anterior.

Participación de las universidades en el Plan Nacional de I+D+i

Desde el Plan Nacional de I+D+i se conceden ayudas a las universidades a través de diferentes programas: el Programa de formación de recursos humanos, el Programa de movilidad, el Programa de contratación e incorporación de recursos humanos, y el Programa nacional de proyectos de investigación fundamental.

En el Programa de formación de recursos humanos se incluyen las ayudas para la formación del personal investigador (FPI) y del profesorado universitario (FPU). En la convocatoria de 2009, las universidades han sido las beneficiarias del 67,4 por 100 de las FPI y el 86,6 por 100 de las FPU. En esta convocatoria, las ayudas FPI han supuesto un 6,6 por 100 menos que el año anterior, mientras que las ayudas FPU se han incrementado un 2,2 por 100. En 2009 las universidades han sido las beneficiarias del 86 por 100 del total de las ayudas de movilidad (1.254) y han recibido el 91 por 100 del importe total destinado a las mismas (36.689 miles de euros). Del total de estas ayudas concedidas por la Administración General del Estado (AGE) en el Plan de contratación e incorporación de recursos humanos, las universidades atrajeron el 54 por 100 del total de las ayudas y de los fondos económicos.

Finalmente, en la convocatoria de 2009, casi las tres cuartas partes de estos proyectos de investigación fundamental no orientada (2.763) han tenido como destinatario las universidades, por un importe que supone el 63,9 por 100 del total. El área temática en el que se ha concedido mayor número de proyectos de investigación para las universidades es en Humanidades y Ciencias sociales y en Tecnologías de la producción y las comunicaciones, y donde menos proyectos se han concedido a las universidades ha sido en Ciencias de la vida y agroalimentación.

Resultados de I+D

En el periodo 1998-2008 la producción científica española[62] se ha duplicado, siendo el incremento respecto al año anterior del 5,9 por 100. También ha crecido el porcentaje de publicaciones con colaboración internacional, en este periodo (10 pp), aunque respecto al año anterior este aumento ha sido solo de 0,94 pp. Consecuentemente, el peso de la producción científica española, tanto en el ámbito de Europa Occidental como en el ámbito mundial, también ha mantenido una tendencia ascendente, situándose en el año 2008 en 9,8 y 2,7 por 100 respectivamente, incremento que, sin embargo, respecto al año anterior ha sido mayor en el primer caso (0,28 pp) que en el segundo (0,11 pp).

Si se analiza la producción científica española por áreas temáticas[63] se comprueba que España destaca internacionalmente en las áreas relacionadas con la salud y la ciencia. En concreto las áreas con mayor representación eran: medicina (21,3 por 100), agricultura y ciencias biológicas (9,3 por 100), bioquímica, genética y biología molecular (8,9 por 100), química (7,3 por 100), y física y astronomía (6,8 por 100). También la producción científica en las universidades ha aumentado 5 por 100 en 2009 respecto al año anterior, situándose en 30.263 publicaciones.

Por otro lado, el número de patentes presentadas en la Oficina Española de Patentes y Marcas por las universidades, tanto por la vía nacional como a través del tratado de cooperación en materia de patentes[64], ha crecido de forma decidida en España, pasando de las 379 solicitudes presentadas en el año 2004 a 771 en 2009. Sin embargo, si se analizan las solicitudes de patentes presentadas en la Oficina Europea de Patentes por el sector superior se observa que la posición de España era en 2007 muy discreta (0,18 por cada millón de habitantes), en comparación a otros países (Bélgica, 6,5 o Dinamarca, 4,56).

1.3. EL APRENDIZAJE PERMANENTE: CAPACITACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO

En el contexto actual de crisis y desajustes entre mercado de trabajo y estructura educacional de la población, el aprendizaje permanente o aprendizaje a lo largo de la vida, impulsado desde instancias tanto europeas como nacionales, se ha convertido en un instrumento clave para la inserción laboral y la mejora del capital humano. Además,

62. Número de trabajos realizados en instituciones españolas en las que al menos un autor pertenece a la universidad.

63. Ministerio de Educación. *Datos y Cifras del Sistema Universitario Español*. Curso 2010/2011, a partir de SJR-SCImago & Country Rank. SCImago (extracción 11 de noviembre de 2010).

64. *Vía Nacional*: solicitudes de patentes presentadas directamente en la Oficina Española de Patentes y Marcas (OEPM). *Vía PCT*: son las solicitudes presentadas directamente a través del Tratado de Cooperación en materia de patentes (Patent Cooperation Treaty —PCT—) a través de la Oficina Europea de Patentes (OEP) que designan a España y las PCT que entran en fase nacional (solicitudes PCT que en su día designaron a España directamente en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual —OMPI—y han iniciado el procedimiento ante la Oficina Española de Patentes y Marcas —OEPM— en el año de las estadísticas).

el aprendizaje permanente juega un papel fundamental en la mejora de la empleabilidad de la población en paro, de cara a una futura reincorporación al mercado laboral, para así paliar las posibles consecuencias en términos de deterioro del capital humano, que la crisis económica pueda traer consigo a medio y largo plazo.

Es necesario incidir en la equidad en la participación en el aprendizaje permanente, especialmente entre aquellos sectores de la población menos cualificados, que son los que menos participan en el aprendizaje a lo largo de la vida, para que este no contribuya a un aumento de la polarización educativa. Es decir, su menor participación en el aprendizaje permanente dificulta su reciclaje profesional, con lo que su desventaja educativa inicial puede ser para ellos un impedimento cada vez mayor. El aprendizaje permanente puede contribuir a dotar de competencias profesionales a los jóvenes que abandonaron la educación reglada. Aunque, lo primero que habría que señalar respecto a las políticas existentes es que son pocos los programas, tanto en el ámbito nacional[65] como el internacional, dirigidos de forma específica a este colectivo, aunque en España la mitad de los desempleados jóvenes no tiene el título de ESO. En este sentido además hay que señalar que tanto desde instancias internacionales (OCDE) como nacionales, se reconoce que es más efectivo luchar contra el abandono escolar antes de que se produzca, para reducir su intensidad, que luchar contra sus efectos en el mercado de trabajo, mediante políticas activas, pues la formación para el empleo y en el empleo de los trabajadores podrá contribuir a paliar algo su mala inserción y situación laboral, pero no podrá suplir, por sí sola, una formación inicial básica insuficiente.

Pero sobre todo, es importante aumentar la participación de la población adulta en el aprendizaje permanente, pues España, aunque ha aumentado considerablemente su participación en los últimos cinco años tampoco alcanza el 15 por 100 establecido como referencia por la Estrategia 2020, situándose actualmente en un porcentaje de 10,4 por 100. Esta proporción, aunque superior al de países de nuestro entorno como Italia, Francia o Portugal (que rondan el 6 por 100), no alcanza los altos niveles de participación de los países nórdicos o el Reino Unido que superan el 20 por 100. En este sentido cabe recordar que, como se vio en la Memoria de 2009, tanto en España como en Europa, la mayoría de personas (69 y 64 por 100) no había participado en ninguna actividad educativa o formativa en los 12 meses anteriores, y también, seis de cada diez españoles, no solo no había participado, sino que además no quería hacerlo, siendo la falta de tiempo por motivos familiares el motivo más frecuentemente esgrimido. A este respecto hay que señalar que el aprendizaje permanente se basa en la actitud y la capacidad que los individuos tienen de aprender a aprender, cuestión que, además debe ser favorecida por el conjunto del sistema educativo y formativo, en todos sus niveles y para todas las formas de aprendizaje.

65. Aunque en abril de 2011, se ha puesto en marcha el Plan de formación y experiencia profesional para jóvenes, que contempla la puesta en marcha de becas remuneradas de formación para jóvenes desempleados con baja cualificación (30.000 becas de 400 euros) abril 2011.

Por otro lado, durante el año 2010 se han llevado a cabo diversas iniciativas en esta área, entre las que destaca la presentación, en el II Congreso Nacional de Aprendizaje a lo largo de la vida, del primer borrador de Plan de Acción para el aprendizaje permanente para el periodo 2011-2013 (recuadro III-3).

RECUADRO III-3. BORRADOR DEL PLAN DE ACCIÓN PARA EL APRENDIZAJE PERMANENTE 2011-2013. NUEVAS OPORTUNIDADES PARA APRENDER

Eje estratégico 1. Desarrollar mecanismos que faciliten la reincorporación de la población adulta al sistema educativo para obtener el Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

Eje estratégico 2. Generalizar el reconocimiento de competencias profesionales, como mecanismo para aumentar la cualificación de la población activa, en particular la de los trabajadores poco cualificados.

Eje estratégico 3. Establecer nuevas vías de acceso a la formación profesional, y hacer compatible el trabajo y el estudio para los jóvenes que lo abandonan prematuramente.

Eje estratégico 4. Reforzar la actualización y la adquisición de nuevas competencias profesionales para afrontar con éxito el cambiante mercado laboral.

Eje estratégico 5. Promover el acceso de las personas adultas al bachillerato, a la formación profesional y a la universidad.

Eje estratégico 6. Ofrecer educación y formación, formal y no formal, a personas en riesgo de exclusión social como estrategia de apoyo a la superación de situaciones de pobreza y marginación.

Eje estratégico 7. Difundir entre la ciudadanía las posibilidades de la formación permanente.

Eje estratégico 8. Establecer mecanismos para la mejora de la calidad y la evaluación periódica de la implementación de las políticas relacionadas con el aprendizaje a lo largo de la vida, con participación de todos los agentes implicados.

Educación e inserción en el empleo

Los datos de los últimos años parecen sugerir que el nivel educativo supone en menor medida que anteriormente una ventaja clara en la inserción al mercado laboral, aunque la crisis puede haber revertido parcialmente esta tendencia. Aun así, se observa, por un lado, que las mayores tasas de desempleo se siguen dando entre los niveles educativos más bajos[66] y, por otro, que los resultados difieren si se comparan diferentes dimensiones de esta relación entre formación y empleo, como pueden ser: la inserción inicial frente a la

66. Véase apartado 1.2.1 del capítulo II de esta Menoria.

permanencia en el mercado de trabajo a medio y largo plazo; los diferentes aspectos de la trayectoria laboral (relación entre formación y movilidad laboral ascendente, descendente y horizontal; retribución; estabilidad en el empleo, etc.) y el desajuste entre formación y empleo, y particularmente, la sobrecualificación.

Pese a que los últimos datos detallados y significativos sobre transición de los jóvenes a la vida laboral se remontan a antes de la crisis (la Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral —ETEFIL— elaborada por el INE en 2005) es indudable que la crisis económica ha añadido un elemento de gran dificultad en la inserción laboral en todos los niveles educativos, siendo los más bajos los que se ven más afectados por el aumento del desempleo en estos últimos años. Entre los últimos trimestres de 2005 y 2010 respectivamente, el número de parados entre 16 y 29 años se multiplicó por dos en España, pasando de aproximadamente 800.000 a más de 1.500.000 personas, siendo este aumento especialmente acusado para los jóvenes que contaban con educación primaria (cuyas tasas de desempleo se han multiplicado por tres) y menor para los universitarios (que han visto aumentar su desempleo en un 40 por 100 respecto a 2005).

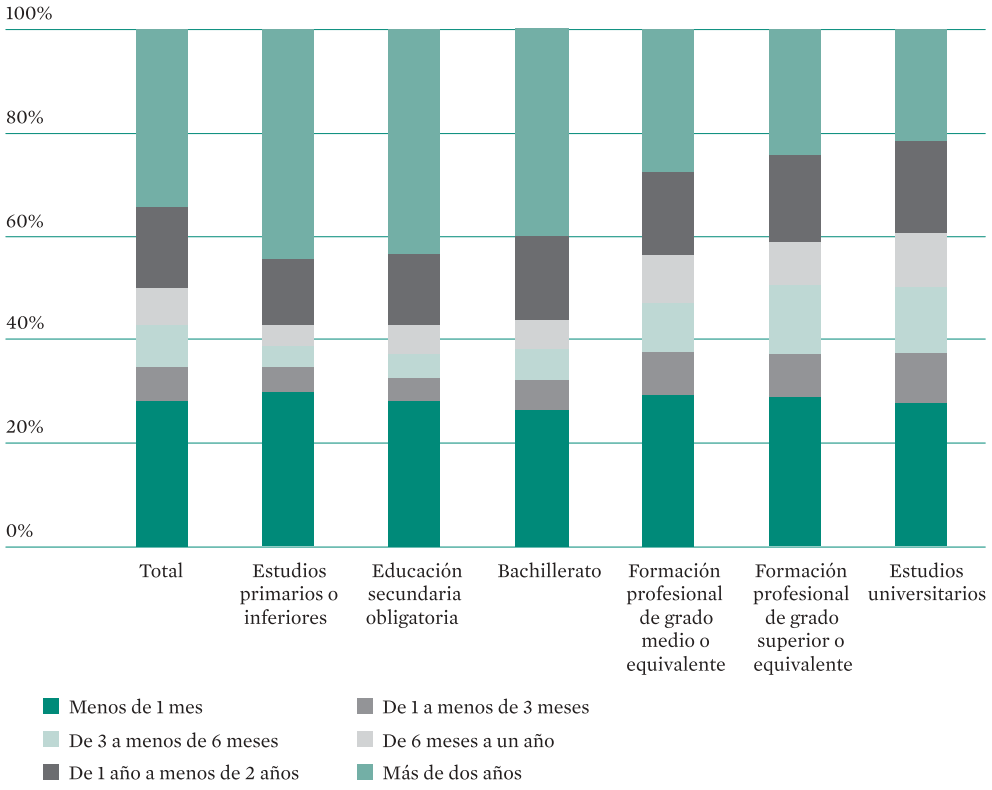
Con respecto a los efectos que la formación tiene en la inserción laboral, se pueden destacar las siguientes tendencias principales, ya señaladas por el CES en anteriores ocasiones[67]. En primer lugar, un nivel educativo más alto no asegura una mejor trayectoria de inserción, aunque sí parece estar estrechamente relacionado con una mayor permanencia en el mercado de trabajo. Un alto nivel educativo reduce las probabilidades de desempleo, pero solo después de un plazo. De hecho, tener más formación no parece aportar grandes ventajas en cuanto a la consecución de un primer trabajo de forma inmediata (menos de un mes), pero sí si se consideran periodos más largos de tiempo (hasta un año), de manera que la proporción de personas que encontró su primer trabajo hasta dos años o más después de terminar los estudios es considerablemente menor entre aquéllos que cuentan con una mayor formación (formación profesional y universidad) frente a los niveles inferiores (gráfico III-8).

Por otro lado, se da una importante tendencia (común a los países de la Unión Europea) al desajuste entre la cualificación y el empleo desempeñado, desajuste que atañe no solo a la sobrecualificación, sino también a la especialidad de los estudios. El nivel educativo alcanzado, así como la especialidad, reduce solo en parte la probabilidad de experimentar este desajuste, ya que por ejemplo es muy importante también entre los universitarios de áreas científico-tecnológicas. Por último, cabe señalar que la formación profesional, especialmente la de grado medio, ha presentado generalmente unas mejores tasas de inserción inicial, así como de acceso al primer empleo significativo[68], aunque las mejores y más estables trayectorias laborales se corresponden con

67. Véase Informe CES 1/2009, *Sistema educativo y capital humano* e Informe CES 6/2005, *El papel de la juventud en el sistema productivo español.*

68. Según la ETEFIL, se considera empleo significativo aquél que se ha realizado de manera continuada durante al menos seis meses en la misma empresa y con un horario de trabajo de al menos 20 horas semanales.

GRÁFICO III-8. TIEMPO TRANSCURRIDO EN ENCONTRAR EL PRIMER TRABAJO PARA LOS JÓVENES ENTRE 16 Y 34 AÑOS



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa,* Módulo año 2009. Incorporación de los jóvenes al mercado laboral.

el mayor nivel educativo. También la evolución de la remuneración es más rápida en el caso de aquéllos que cuentan con estudios universitarios frente a los que han cursado formación profesional.

1.4. SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO: RETOS Y DESAFÍOS

La plena incorporación a la sociedad de la información y el acceso a las nuevas tecnologías se identifican como uno de los vectores más claros de recuperación económica. La Estrategia Europa 2020, puesta en marcha en marzo de 2010 por la Comisión Europea, incluye como una de sus siete iniciativas emblemáticas la implantación de una Agenda Digital[69] para Europa[70]. Pero más allá de la meta de convergencia con

69. El contenido de la Agenda Digital se basa en amplias consultas y aportaciones, entre otras, en las de la Declaración acordada en la reunión ministerial informal celebrada en Granada en abril de 2010 entre los ministros responsables de las políticas de la sociedad de la información de los Estados miembros de la Unión Europea.

70. Comisión Europea, *Una Agenda Digital para Europa,* COM (2010) 245 final 2, 26 de agosto de 2010.

CUADRO III-9. PRINCIPALES LÍNEAS DE ACCIÓN PROPUESTAS POR LA COMISIÓN PARA LA AGENDA DIGITAL PARA EUROPA

Un mercado único digital dinámico	Apertura del acceso a los contenidos Simplificación de las transacciones en línea y transfronterizas Crear confianza en el mundo digital Reforzar el mercado único de servicios de telecomunicación
Interoperabilidad y normas	Mejorar el establecimiento de normas de TIC Promover un mejor uso de las normas Mejorar la interoperabilidad a través de la coordinación
Confianza y seguridad	Cooperación contra los ciberataques
Acceso rápido y ultrarrápido a Internet	Garantizar la cobertura universal de la banda ancha con velocidades crecientes Fomentar el despliegue de las redes NGA (nueva generación de acceso)
Investigación e innovación	Una internet abierta y neutral Incrementar los esfuerzos y la eficiencia Explotar el mercado único para impulsar la innovación en TIC Iniciativas a favor de la innovación abierta lideradas por la industria
Fomentar la alfabetización, la capacitación y la inclusión digitales	Alfabetización y capacitación digitales Servicios digitales incluyentes
Beneficios que hacen posible las TIC para la sociedad de la UE	Las TIC al servicio del medio ambiente. Atención sanitaria sostenible y apoyo basado en las TIC para una vida digna y autónoma Promoción de la diversidad cultural y los contenidos creativos Administración electrónica Sistemas de transporte inteligentes y eficientes para una movilidad mejor
Aspectos internacionales de la Agenda Digital	Promover la Gobernanza de Internet Mejora de las condiciones del comercio

Fuente: Comisión Europea, *Una Agenda Digital para Europa,* COM (2010) 245 final /2, 26 de agosto de 2010.

Europa que la Agenda Digital impone, la profundización en la sociedad de la información es clave para avanzar en la recuperación económica, pues gracias a aquélla se eliminan barreras a la entrada, se simplifican trámites administrativos, se aumenta la eficiencia en la producción de bienes, aumenta la productividad del factor trabajo, la internacionalización de nuestras empresas, o surgen nuevos modelos de negocio y oportunidades profesionales. Pese al relativo retraso en la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el ámbito empresarial de la Unión Europea frente a otras regiones y países como los Estados Unidos, se estima que hasta un 50 por 100 del aumento de la productividad que se da en la Unión Europea se debe al uso de las nuevas TIC,[71] por lo que se podría concluir que existe un indudable potencial de aprovechamiento de las TIC para contribuir a la recuperación económica, así como para orientar su sentido hacia una nueva economía intensiva en alta tecnología, de la que las TIC son una parte fundamental.

Pero la sociedad de la información tiene, además de una dimensión económica, una dimensión claramente social. La interactividad y el contenido creado por el usuario[72]

71. 2010 High Level Group, *The economic impact of ICT: evidence and questions*. 2006.

72. El UCC (*User-created content)* es definido por la OCDE como i) el contenido disponible públicamente a través de Internet ii) que requiere una cierta cantidad de esfuerzo creativo y iii) que es creado fuera de las rutinas y prácticas profesionales.

son las características principales de la llamada web 2.0[73], fruto de cambios tecnológicos pero sobre todo de los nuevos usos que se da a los mismos, que por su propia naturaleza colaborativa y reticular, se basa en un permanente avance y desarrollo, por lo que pone a prueba constantemente la distinta capacidad de adaptación que tienen empresas, entidades públicas y ciudadanos. Por ello, las importantes y rápidas transformaciones económicas y sociales que la sociedad de la información brinda y que pueden traducirse en grandes e indudables oportunidades, presentan además un posible reverso negativo, en términos sociales, que es necesario advertir.

Sociedad de la información y sociedad del conocimiento

En primer lugar, la abundancia de información disponible en la red puede resultar en determinados casos una limitación o una fuente de desigualdad pues no toda la población ha adquirido las capacidades ni domina las herramientas para filtrar, asimilar, utilizar y llegar a la información más actualizada, relevante, fiable o incluso segura. Para que la sociedad de la información se traduzca en sociedad del conocimiento es necesaria una voluntad activa, por parte de la sociedad en su conjunto, de hacer un uso racional, crítico, selectivo y enriquecedor de la información a través de los diferentes medios disponibles.

El ámbito educativo, que adopta nuevas formas como el trabajo en red o el aprendizaje colaborativo, no debe dejar de estar especialmente alerta de los riesgos de excesiva dispersión y vaguedad en el manejo de la información, para que esta se transforme en conocimiento.

La brecha digital

En segundo lugar, la interactividad que la sociedad de la información ofrece no garantiza una participación efectiva y equitativa en la misma de toda la ciudadanía, y de ahí la importancia de la inclusión digital o e-inclusión.

Según el Barómetro del CIS de mayo de 2010, una cifra nada desdeñable (42,4 por 100) de los encuestados no había utilizado Internet en los anteriores 12 meses, mientras que un 38,6 por 100 usaba todos o casi todos los días Internet, resultando, por tanto, que el 80 por 100 de los encuestados se repartía, de forma bastante equilibrada, entre las dos categorías más extremas.

Este tipo de fractura, denominada habitualmente brecha digital, puede analizarse en función de diferentes variables. El género, la edad, el nivel socioeconómico, el hábitat y la situación profesional, como para otro tipo de fuentes de desigualdad social, son algunas de las más relevantes. Además, la medición de la brecha digital es

73. Se trataría de la representación de la evolución de las aplicaciones tradicionales hacia aplicaciones web enfocadas al usuario final. El término empezó a utilizarse en Estados Unidos en 2004 en el ámbito de una conferencia en el ámbito empresarial sobre nuevas tendencias de la red o *world wide web*. Actualmente en el ámbito especializado se ha introducido ya el concepto de web 3.0, cuyas características (uso de la inteligencia artificial, "web semántica") son aún difusas.

compleja, e incluye diferentes dimensiones, como la brecha de acceso[74], de frecuencia y tipo de uso, y de competencias digitales.

Con respecto al acceso, el hábitat y el nivel de ingresos son algunos de los factores que más inciden. Así, si el 95,1 por 100 de los hogares españoles con ingresos superiores a 2.700 euros disponían de acceso a Internet, entre los hogares con ingresos menores de 1.100 euros esta cifra se reducía al 70,1 por 100[75]. Una mayor convergencia con nuestro entorno en el precio de la banda ancha sigue siendo uno de los principales retos que se deben afrontar. Por otro lado, las particularidades geográficas y demográficas de España[76], aumentan de forma importante los riesgos de brecha de acceso entre población rural y urbana. Aunque se han alcanzado mejoras recientes en este punto, que constituía una de las prioridades del Plan Avanza 2006-2010, es necesario que el Plan Avanza 2 siga avanzando en este terreno.

Sin embargo, la disponibilidad de las TIC no garantiza su uso. La OCDE ha puesto énfasis en la necesidad de que el Plan Avanza 2 se reoriente de un enfoque centrado en la oferta (clave en el primer periodo de aplicación del Plan) a uno centrado en la demanda, es decir, que priorice el uso efectivo que la sociedad hace de las nuevas tecnologías[77], para, por ejemplo, acceder a servicios, y particularmente, los que ofrece la Administración pública. Aunque España está bien situada con respecto a Europa en cuanto a servicios de la e-Administración, el uso de la misma por parte de los ciudadanos no está tan generalizado como cabría esperar.

Si las capacidades exigidas a los ciudadanos para un desarrollo personal y profesional pleno han evolucionado, también lo han de hacer, consecuentemente, las formas en que dichas capacidades se evalúan en el sistema educativo. En 2010, la OCDE publicó un informe que presentaba los resultados de un estudio piloto llevado a cabo en el marco del programa PISA[78], donde se analizaron comparativamente los resultados de una evaluación tradicional (escrita manualmente) y otra mediante el uso del ordenador.

El uso de la informática y el rendimiento académico

Uno de los hallazgos más importantes fue la constatación de que la correlación generalmente positiva entre uso y manejo de las TIC y rendimiento académico se ve muy

74. Incluiría la carencia de ordenador y de conexión a Internet. Según datos de Eurostat, en 2010, el 70 por cien de los hogares de la UE-27 tenía conexión a Internet, mientras que en España, dicha proporción de reducía al 59 por cien. El hogar es el lugar donde tanto hombres como mujeres más utilizan el ordenador e Internet.

75. INE, Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación en los Hogares 2010.

76. Aproximadamente un 92,7 por 100 de la población se califica como rural, correspondiendo al 42 por 100 de la población. El 24 por 100 del territorio tiene más de 1.000 metros de altitud.

77. OCDE, *OECD Information Society Reviews. Good Governance for Digital Policies: How to get the most out of ICT. The case of Spain's Plan Avanza*, 2010.

78. OCDE, *Computer-Based assessment of students skills in science,* 2010. El estudio se llevó a cabo en el marco del programa PISA en 2006, en Islandia, Corea y Dinamarca.

condicionada por otros factores, que pueden incluso revertir la dirección de dicha relación. Además, los alumnos obtuvieron mejores resultados que las alumnas en el test por ordenador en todos los países, mientras que no ocurría así en el test en papel, donde las mujeres tendían a obtener mejores resultados.

Las aulas digitales en España

En España, la media de ordenadores por grupo en los centros públicos, para el curso 2008-2009, era de 3,9, existiendo variaciones importantes entre las diferentes comunidades autónomas (entre 8,8 ordenadores en Extremadura a 1,7 de media en Canarias). Además, un dato relevante de la evolución en los últimos años es que los centros públicos han adelantado a los privados en dotación de ordenadores. Sin embargo, la implantación de la sociedad de la información en el ámbito educativo no se debe limitar a la introducción de ordenadores en los centros. En la línea de abordar esta cuestión desde una perspectiva más integral, en 2009 se puso en marcha el Programa Escuela 2.0, que pretende abarcar no solo la actividad del alumno en las aulas, sino fuera de ellas, en el hogar, por lo que la introducción de portátiles para uso de docentes y alumnos se convierte en uno de los ejes principales del programa. Sin embargo, sería deseable la realización sistemática de acciones de evaluación y seguimiento sobre su implantación, y sobre los resultados de este tipo de iniciativas.

2. Vivienda y cohesión social

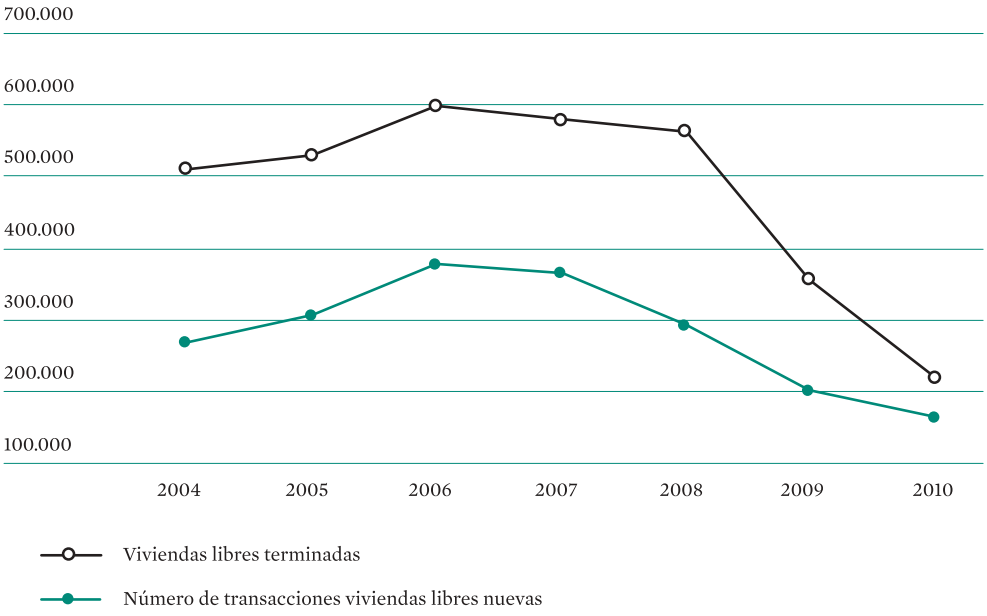
2.1. El acceso a la vivienda

En el año 2010, la crisis económica siguió influyendo en el acceso a la vivienda de los ciudadanos en sus diferentes modalidades. Con relación al mercado de vivienda en propiedad, la evolución del ajuste en 2010 fue algo atípico, pues aunque este mercado mostró algunos signos de ligera recuperación de la demanda de vivienda, esta se debió principalmente al efecto "anticipo" de los cambios fiscales en la compraventa de viviendas, pues este año, con el fin de racionalizar las políticas de impulso del acceso a la vivienda, se modificaron las deducciones fiscales por adquisición y por alquiler de vivienda[79].

Sin embargo, la incertidumbre sobre las perspectivas de este mercado no desaparece, pues tanto la sostenibilidad del repunte de la demanda, como la capacidad de absorción del *stock* de vivienda heredado de la fase expansiva (gráfico III-9), están relacionadas con la evolución de la crisis económica, y más específicamente con el mercado de trabajo y la creación de nuevos hogares (gráfico III-10). Por eso aunque la bajada del precio de la vivienda en propiedad y de los tipos de interés mejoren el grado de esfuerzo teórico que los nuevos hogares tienen que hacer para acceder a una vivienda en propiedad, se está produciendo una desaceleración en el ritmo de creación de hogares

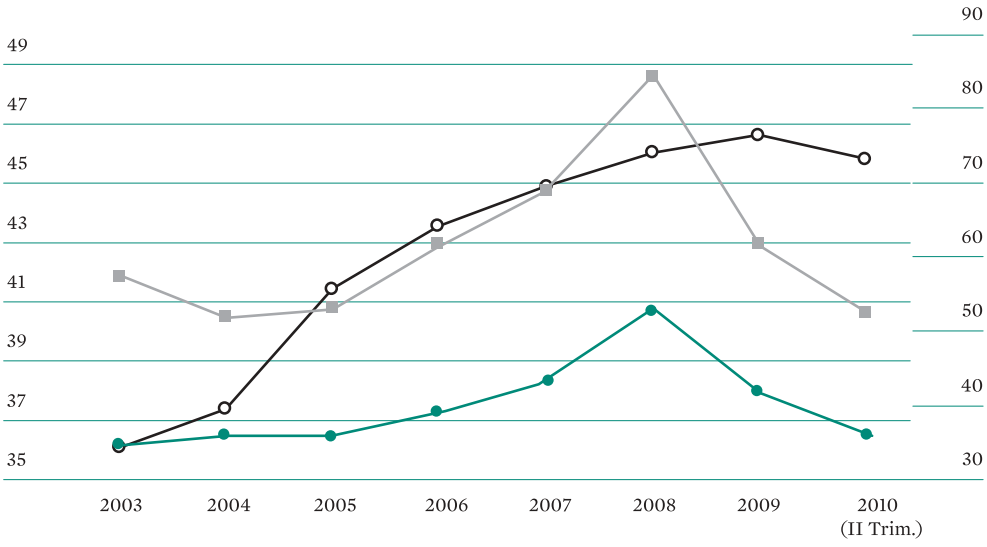
79. Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.

GRÁFICO III-9. ESTIMACIÓN DE LA SOBREOFERTA DE VIVIENDA NUEVA, 2004-2010



Fuente: Ministerio de Fomento.

GRÁFICO III-10. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE EMANCIPACIÓN DE LOS JÓVENES Y DEL COSTE DE ACCESO A UNA VIVIENDA EN PROPIEDAD, 2003-2010



Fuente: Consejo de la Juventud de España. *Observatorio Joven de Vivienda en España.*

y un retraso de la edad de emancipación residencial de los jóvenes. Por otro lado, no hay que olvidar que un tercio de los propietarios de su vivienda tienen cargas financieras derivadas de su compra, y que el mantenimiento de estas cargas se hace difícil para muchas familias.

Ante una coyuntura del mercado de la vivienda en propiedad como la actual, el alquiler podría convertirse en una opción económicamente rentable para acceder a una vivienda, dadas las mayores posibilidades que ofrece esta opción de disminuir el endeudamiento de los hogares y permitir una mayor flexibilidad ante cambios en los ingresos o necesidades de la unidad familiar. Sin embargo, el alquiler como forma de tenencia de la vivienda sigue siendo minoritaria en España, pese a la crisis económica, la debilidad del mercado de la vivienda en propiedad, el descenso en los precios del alquiler, y las diferentes medidas de fomento del alquiler adoptadas por las diferentes Administraciones públicas en los últimos años.

Finalmente, se detecta una falta de adecuación del mercado de la vivienda protegida en propiedad a las necesidades residenciales de parte de la población, pues sus elevados precios siguen siendo inasequibles para algunos sectores de la población especialmente vulnerables y/o con limitaciones financieras. En el actual contexto de crisis, esta situación, unida a la exigua oferta existente de la vivienda protegida en alquiler puede estar aumentando la insuficiencia de la vivienda social.

Situación del mercado de la vivienda en propiedad

Dentro de un contexto de ajuste del mercado de vivienda en España, en 2010 se ha registrado cierto repunte de la demanda de vivienda en propiedad. Así, tras cuatro años consecutivos de descensos de las compraventas registradas y de las hipotecas formalizadas para compra de vivienda, en 2010 ambos indicadores registran ligeros aumentos sobre el año precedente. Sin embargo, la incidencia de la crisis económica sobre el empleo y unas expectativas pesimistas sobre su recuperación, junto a un menor ritmo en la creación de nuevos hogares está impidiendo una recuperación más acusada de la demanda. La desaceleración en el ritmo de creación de hogares, se debe a que la demanda potencial, no se está convirtiendo en demanda efectiva, tanto por la difícil situación del mercado de trabajo, especialmente para los jóvenes, como por la incertidumbre sobre la evolución económica, situación, que está incidiendo en el retraso de la edad de emancipación residencial de los jóvenes (gráfico III-10).

Ligero repunte en la demanda de viviendas y ligera disminución de su precio

Junto al aumento de la venta de viviendas, en 2010 se ha frenado el proceso de descenso de los precios. De hecho, aunque las estadísticas disponibles difieran en su magnitud[80], los datos muestran que el precio de la vivienda, si bien continúa su ajuste, es

80. Véase capítulo I, apartado 3.2, de esta Memoria.

cada vez más suave. Así, las estadísticas del INE muestran que el precio medio de la vivienda libre disminuyó en 2010 un 2 por 100 en términos interanuales, frente al 6,7 por 100 del año 2009. Según la estadística del Ministerio de Fomento, la reducción es algo mayor (3,9 por 100 en 2010 frente al 7,4 por 100 de 2009). Este año, a diferencia del anterior, el descenso ha sido menor en la vivienda usada que en la nueva, aunque nuevamente, la magnitud de dicha diferencia varía según la fuente estadística (Vivienda nueva: Ministerio Fomento –3,9 por 100 e INE –2,7 por 100. Vivienda usada: Ministerio Fomento –3,6 por 100 e INE –1,27 por 100)

Además, el descenso total durante este último ciclo recesivo sigue siendo de menor tamaño y duración que en los anteriores ciclos inmobiliarios, 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 el pasado, por lo que parece que el ajuste del mercado de vivienda sigue descansado en España más en la oferta de nuevas viviendas, que sobre los precios.

El descenso de los precios de la vivienda y la bajada de los tipos hipotecarios han disminuido el grado de esfuerzo teórico que deben realizar los hogares para acceder a una vivienda en propiedad (cuadro III-10). Para que esta mejora de la accesibilidad, necesaria para una reactivación de la demanda potencial, sea efectiva, precisaría de otros factores, como el mantenimiento de los ligeros indicios de mejora de las condiciones de financiación atisbados en 2010, así como de la continuidad en las reducciones del precio de la vivienda, y de una mejora en la evolución económica y del empleo.

Mejora del esfuerzo de acceso a la vivienda

Durante la primera mitad de 2010 los tipos de interés hipotecarios se mantuvieron en niveles bastante bajos, aliviando algo la carga financiera soportada por las familias, si bien a partir del segundo trimestre del año se registraron ligeros incrementos. El prolongado descenso de los tipos de interés de los préstamos al comprador y del euribor a doce meses[81] registrado hasta el mes de junio, junto a cierta mejoría de algunas condiciones de financiación, como el alargamiento del plazo medio de las hipotecas o un aumento de la relación préstamo valor (RPV) de transacción, contribuyeron a atenuar las dificultades de acceso a la vivienda en propiedad a expensas de un mayor endeudamiento de los adquirentes (gráfico III-11).

A pesar de esta mejoría en las condiciones de financiación, el impacto de la crisis económica en la evolución del crédito a los hogares para la adquisición de vivienda no presentó indicios claros de recuperación en 2010 (gráfico III-12), pese al coyuntural repunte en la concesión de nuevos préstamos, por los cambios en la fiscalidad de la vivienda (gráfico III-12).

Estancamiento en la evolución del crédito

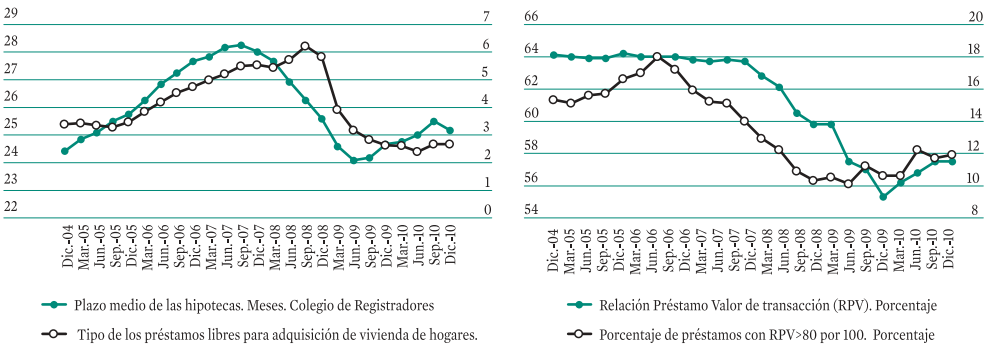
81. Estos son los tipos de interés más asociados con el mercado de vivienda.

CUADRO III-10. EVOLUCIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA, 1996-2010

	Indicadores de accesibilidad				
	Mercado de trabajo		Medidas de esfuerzo		
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(4)
1996	403	32,4	3,5	36,7	27,7
1997	510	29,3	3,5	30,4	23
1998	642	26,8	3,6	28,3	21,6
1999	762	21,9	3,8	27,8	20
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	7,1	51,0	41,0
2009	–1.211	26,3	6,7	34,6	28,0
2010	–238	29,6	6,6	33,1	26,8

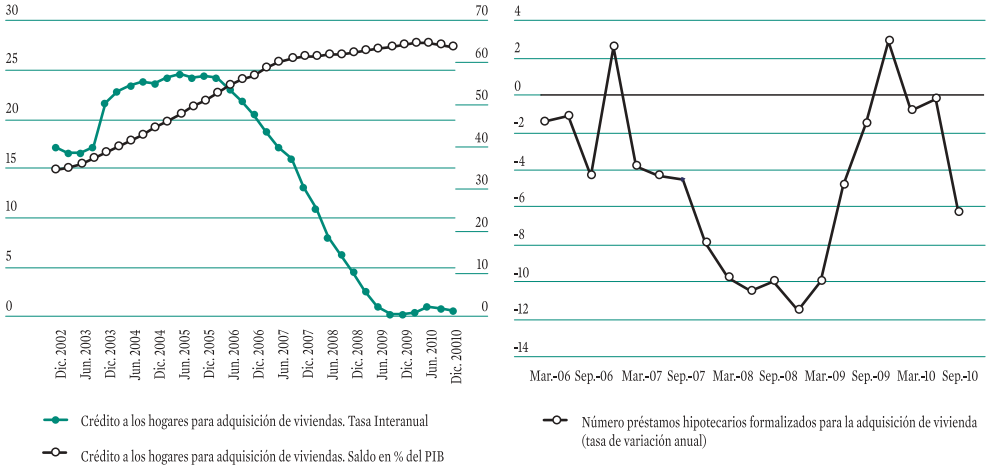
(1) Fin del periodo.
(2) Media del periodo.
(3) Precio de la vivienda/Renta Bruta por hogar: precio medio de una vivienda libre de 93,75 m^2 construidos (basado en los datos del Ministerio de la Vivienda) dividido por la renta bruta estimada del hogar mediano (véase *Boletín Económico* del BE, mayo 2005, págs. 65-71).
(4) Esfuerzo teórico anual con y sin deducciones: importe bruto de las cuotas a pagar por el hogar mediano (netas de deducciones fiscales) en el primer año tras la adquisición de una vivienda tipo financiada con un préstamo estándar por el 80 por 100 del valor del piso, en porcentaje de la renta anual disponible del hogar.
Fuente: Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda.*

GRÁFICO III-11. EVOLUCIÓN DE ALGUNAS CONDICIONES DE FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA, 2004-2010



Fuente: Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda.*

GRÁFICO III-12. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO A LOS HOGARES PARA ADQUISICIÓN DE VIVIENDAS Y DE LOS NUEVOS PRÉSTAMOS

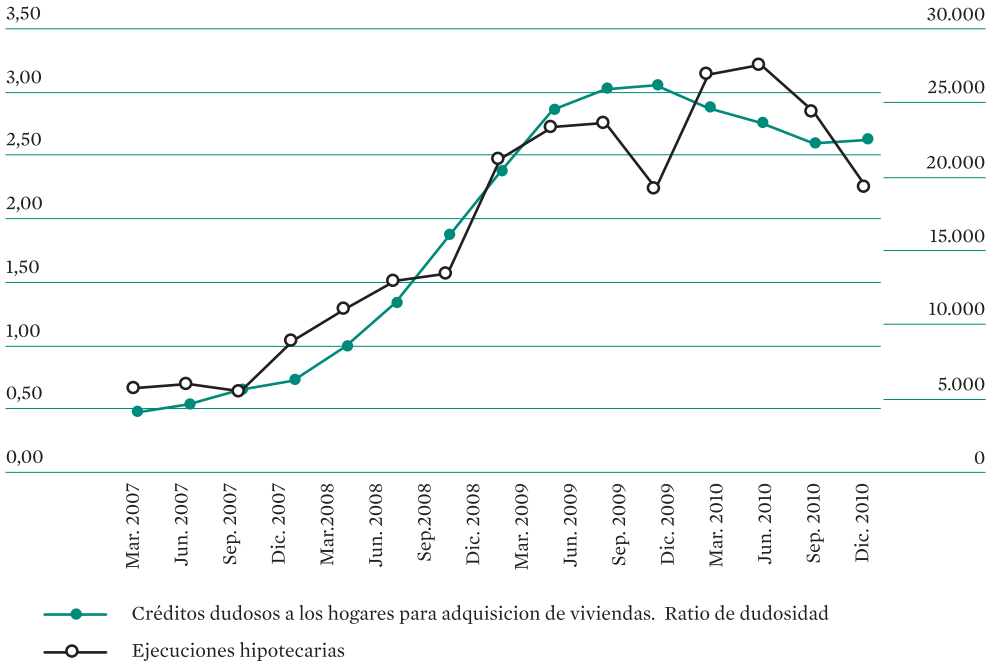


Fuente: Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda,* octubre 2010.

Además, aunque a lo largo de 2010 la crisis económica siguió sintiéndose en las familias, las ratios de dudosidad[82] del crédito mostraron una ligera moderación en su ritmo de crecimiento. Esta situación puede obedecer más a una estrategia por parte de las entidades de crédito de frenar los impagos a través del uso de sus diferentes políticas de refinanciación, y de la compra o la dación en pago de los inmuebles, que a una mejora real, pues este año sigue creciendo el número de hogares con retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (7,7 por 100)[83], aunque a un ritmo inferior al año anterior. La misma ralentización es perceptible en el crecimiento de las ejecuciones hipotecarias. Así, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) contabilizó un total de 71.333 ejecuciones hipotecarias en los nueve primeros meses del 2010[84], lo que supone un aumento del 7,5 por 100 respecto al mismo periodo de 2009. Este valor, sin embargo, triplica el existente antes de que empezara la crisis.

82. Se contempla la acepción amplia de tasa de morosidad, es decir créditos dudosos sobre el total. Esta es más elevada que la tasa estricta de morosidad. Los créditos dudosos son aquellos créditos que 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.
83. INE, *Encuesta de condiciones de vida 2010*. Resultados provisionales.
84. Esta estadística no da una idea real de todos los inmuebles que se están ejecutando en los juzgados, porque una única petición puede conllevar la subasta de varios bienes.

GRÁFICO III-13. EVOLUCIÓN DE LA RATIO DE DUDOSIDAD HIPOTECARIA Y DEL NÚMERO DE EJECUCIONES HIPOTECARIAS



Fuente: Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda*. Consejo General del Poder Judicial. Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales: tercer trimestre de 2010.

Para dar respuesta a la situación especialmente difícil de estas personas, y especialmente a aquellos con cargas familiares, dentro del paquete de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, se elevó el umbral de inembargabilidad[85] en los procedimientos posteriores a la ejecución hipotecaria, cuando el precio obtenido por la venta de la vivienda habitual hipotecada sea insuficiente para cubrir el crédito garantizado. Además, para apoyar a las familias con cargas hipotecarias que atraviesan dificultades económicas, el Gobierno estableció en 2008 una serie de medidas[86],

85. Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo. Este umbral se eleva en un 10 por 100 del salario mínimo interprofesional, y en otro 20 por 100 adicional, por cada miembro del núcleo familiar que no disponga de ingresos propios regulares, salario ni pensión.

86. 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.

de cuya efectividad se sabe poco. Solo hay datos sobre las solicitudes de una moratoria hipotecaria, que muestran su escaso alcance, pues entre el 1 de marzo de 2009 hasta noviembre de 2010, apenas 13.664 familias se habían acogido a esta medida, y solo se ha movilizado el 1,2 por 100 del dinero que el Ejecutivo destinó a esta partida (77,99 millones de euros).

En paralelo al aumento de las ejecuciones hipotecarias, durante 2010 arreció el debate en torno a algunas cuestiones ligadas a las condiciones de los contratos hipotecarios. Quedó establecida por el Tribunal Supremo[87] la anulación de varias cláusulas consideradas abusivas, como las que prohíben el arrendamiento de fincas hipotecadas, o que las entidades financieras puedan incluir en los contratos la renuncia del cliente que recibe un préstamo hipotecario u otra clase de créditos a ser informado de su cesión a otra entidad, así como la cláusula de redondeo al alza establecida en los préstamos hipotecarios. También hubo alguna sentencia que consideraba desproporcionadas[88] las denominadas "cláusula suelo" (que fijan un tope mínimo del porcentaje de intereses a pagar) incorporadas a una pluralidad de contratos de préstamo con garantía hipotecaria.

Debate sobre las condiciones hipotecarias

La posibilidad de dación en pago de la vivienda como forma de resolución de la deuda hipotecaria, también ha sido objeto de una controversia avivada por algunas resoluciones judiciales de distinto signo[89], sin que se haya sentado jurisprudencia sobre los términos del debate actual. Se trata de una cuestión compleja, que se aparta del marco normativo vigente hasta el presente, y que debe ser abordada con la máxima cautela puesto que no solo repercute en la situación de las familias que contrajeron el crédito hipotecario, sino en la del sistema financiero.

Aunque la recuperación del número de compraventas de viviendas tardará todavía en alcanzar las cotas de la fase expansiva del ciclo, en 2010 se produjo un ligero incremento con respecto al año anterior, al aumentar un 6,8 por 100 con respecto a 2009.

Repunte temporal en la venta de viviendas

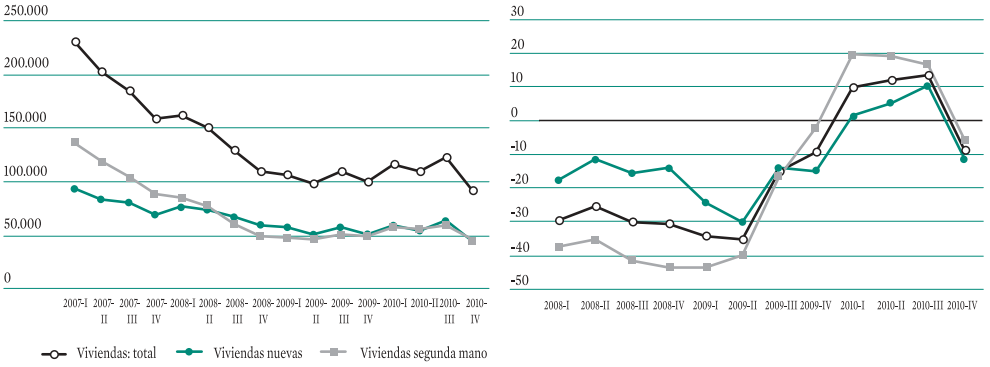
Ello respondió a los todavía bajos tipos de interés, al descenso acumulado en los precios así como al efecto "anticipo", a fin de adelantarse a la entrada en vigor de las modificaciones fiscales sobre la vivienda efectuadas este año tanto a la subida del IVA operada a mediados de 2010 como a la deducción por inversión en vivienda habitual en el IRPF a partir de enero de 2011, que solo será aplicable a los contribuyentes cuya

87. STS, Sala de lo Civil. Sentencia número 792/2009, de 16 de diciembre de 2009.
STS, Sala de lo Civil, de 29 de diciembre de 2010. Recurso de casación 1074/2007.

88. Juzgado de lo Mercantil número 2 de Sevilla. Sentencia número 246/2010, de fecha de 30 de septiembre de 2010.

89. Auto número 111/2010 de la Audiencia Provincial de Navarra, sección 2.ª, de 17 de diciembre de 2010. Jurisdicción: civil. Auto número 4/2011 de la Audiencia Provincial de Navarra, sección 3.ª, de 28 de enero de 2011. Jurisdicción: civil.

GRÁFICO III-14. COMPRAVENTAS DE VIVIENDAS, 2006-2010
(Valores absolutos y tasas de crecimiento interanual)



Fuente: INE, *Estadística de Transmisiones de Derechos de la Propiedad.*

base imponible sea inferior a 24.107,20 euros anuales[90], y se potencia, para ese mismo grupo, la deducción por alquiler de vivienda habitual, para equipararla a la de la compra[91].

Se puede observar cierto paralelismo entre los nuevos préstamos al comprador (gráfico III-12) y las compraventas registradas (gráfico III-14). Destaca, en particular, el aumento de las compraventas de vivienda de segunda mano, con un 12,4 por 100 más de operaciones que en el año anterior.

Sin embargo, la incertidumbre en el mercado de la vivienda no desaparece con el repunte de las ventas puesto que las perspectivas de las principales variables macroeconómicas con incidencia en el mercado, no apuntan hacia una verdadera reactivación de la demanda. Además de la sostenibilidad de ese repunte, queda por dilucidar la capacidad de absorción del *stock* de vivienda heredado de la fase expansiva y de la eficacia de las políticas diseñadas a tal efecto[92].

Situación del mercado de la vivienda en alquiler

El descenso en el precio de alquiler de viviendas por tercer año consecutivo muestra que también en este mercado se está produciendo un cierto ajuste, tanto de la oferta como de la demanda. Sin embargo, hay que señalar que el análisis de los precios se ve limitado por la falta de fuentes oficiales de datos. Aun así, la Sociedad Pública de

90. Estos contribuyentes podrán deducirse el 7,5 por de las cantidades satisfechas en el periodo de que se trate por la adquisición o rehabilitación de la vivienda que constituya o vaya a constituir la residencia habitual del contribuyente.

91. Estos contribuyentes podrán deducirse el 10,05 por ciento de las cantidades satisfechas en el periodo impositivo por el alquiler de su vivienda habitual.

92. Véase capítulo I, apartado 3.2 de esta Memoria.

Alquiler[93] y otras instituciones[94] muestran que el precio medio de la vivienda en alquiler en España descendió en 2010[95] y que se trata de un descenso generalizado.

Por parte de la oferta, el parque residencial de alquiler español, que había permanecido bastante estancado desde el año 2001 (11 por 100), experimentó un ligero incremento en el año 2008[96], evolución que, a falta de datos oficiales, posiblemente haya continuado como consecuencia del boom inmobiliario vivido en España. Este engrosamiento del parque de viviendas en alquiler, estaría compuesto fundamentalmente por el gran volumen de promociones destinadas inicialmente a la venta y que los promotores deciden incorporar al mercado de alquiler, pero también por parte de los propietarios individuales, que han sacado a este mercado viviendas que compraron por motivos de inversión durante la fase expansiva del sector inmobiliario, al dificultarse la venta de estos inmuebles y aumentar la rentabilidad del alquiler[97].

La demanda de viviendas en alquiler se encuentra estancada desde 2008[98]. Teóricamente la situación del mercado laboral y las condiciones financieras durante la crisis, junto a la mayor accesibilidad de la vivienda en alquiler[99] derivada del descenso en los precios, podrían haber contribuido a una mayor demanda. Sin embargo, en España este régimen de tenencia está todavía bastante asociado a familias de bajo poder adquisitivo y colectivos de baja solvencia económica (como los jóvenes, familias monoparentales, inmigrantes o jubilados), grupos especialmente afectados por la crisis.

Posible estancamiento de la demanda

Por otro lado, aunque no se sabe hasta que punto el desempleo, la disminución del poder adquisitivo y la incertidumbre sobre la recuperación económica han podido afectar al volumen de demanda, lo que sí parece que ha cambiado es el comportamiento de los demandantes y ofertantes. La disminución del presupuesto de los inquilinos, y en muchos casos, la imposibilidad de pago de la cuota mensual de alquiler ha aumentado tanto la desocupación de viviendas arrendadas, como la

Indicios de cambio en el comportamiento de este mercado

93. Sociedad Pública de Alquiler e Idealista.com y *Evolución del precio de la vivienda en alquiler, 2010.*
94. IESE Business School. Universidad de Navarra y Fotocasa.es. *La vivienda en alquiler en el año 2010*.
95. El uso de estos datos tiene importantes limitaciones, pues sus muestras son pequeñas y no suficientemente representativas.
96. Ministerio de Fomento. *Estimación del parque de viviendas.*
97. Pues parece que el descenso acumulado del precio en alquiler es menor que los producidos en los precios de la vivienda en venta.
98. INE, *Encuesta condiciones de Vida*, 2009.
99. El BBVA (*Situación Inmobiliaria,* junio 2009) elaboró un índice de accesibilidad a la vivienda en alquiler, 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 familiar.

morosidad[100] (16,8 por 100 en 2010 respecto al año anterior), lo que se ha traducido en un descenso de los precios y, posiblemente también, en el establecimiento de nuevas estrategias entre los arrendadores, como la aplicación de descuentos en la renta o la fijación de algún tipo de bonificación para incentivar al inquilino a continuar en la vivienda.

Ante esta situación, el alquiler con opción a compra, tanto entre los promotores como los propietarios individuales, puede ser una opción atractiva tanto para el arrendador, que puede encontrar una estrategia para hacer frente al posible excedente de viviendas para alquilar y la dilatación de los periodos de comercialización, como para el arrendatario, especialmente entre aquellos que desean adquirir una vivienda pero les resulta imposible encontrar financiación, que no disponen de un ahorro previo o que precisan vender su vivienda actual antes de comprar otra. En este sentido, algunas actuaciones públicas efectuadas este año, como la elevación de la deducción por alquiler de vivienda habitual y el aumento de la reducción del rendimiento neto procedente del arrendamiento de bienes inmuebles destinados a vivienda, que pasa del 50 al 60 por ciento[101], junto a las diferentes medidas de fomento del alquiler realizado por las diferentes Administraciones públicas en los últimos años, pueden ayudar sin duda a engrosar este mercado.

Insuficiente avance del alquiler pese al descenso en precios y medidas de impulso

Sin embargo, los ligeros síntomas de recuperación del alquiler de viviendas, aunque favorecidos por las reformas emprendidas para hacerlo más atractivo, son, para muchos expertos, más atribuibles a factores coyunturales vinculados con la crisis económica, al aumento del paro o a la restricción crediticia por parte de las entidades financieras, que a un cambio en la denominada cultura de la propiedad. En España, a diferencia de la mayoría de países avanzados de la Unión Europea, la propiedad de la vivienda sigue muy arraigada entre la ciudadanía, por lo que, a pesar del tímido avance del alquiler frente a la propiedad, la situación de España al respecto era en 2009[102] (16,8 por 100) más cercana a los nuevos Estados miembros (18,4 por 100) que al promedio de la UE-15 (29 por 100).

La Renta Básica de Emancipación (RBE), con la que la Administración General del Estado busca facilitar el acceso de los jóvenes a una vivienda en alquiler, llegó a 99.479 nuevos beneficiarios en 2010, con lo que ya son 266.951 los hogares que están percibiendo esta ayuda en toda España[103]. Por otro lado, la Sociedad Pública de Alquiler suscribió 16.657 contratos de arrendamientos desde enero 2006 a enero 2011.

Balance de las medidas de fomento del alquiler

100. Fichero de Inquilinos Morosos. IV Estudio FIM sobre la morosidad en arrendamientos España 2010.
101. Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.
102. Eurostat. *Income and living conditions*.
103. Esta ayuda se puede percibir durante un máximo de cuatro años, sean o no consecutivos, o hasta que el joven cumpla la edad de 30 años.

Situación de la vivienda de protección oficial

A pesar de que la priorización de la vivienda protegida en las políticas públicas es una constante en España en la última década, la evolución de la participación de la VPO en el total del parque inmobiliario español se mantiene alrededor del 12 por 100 desde el año 2001, situándose en 2008 en 2.776.037 viviendas[104] (11 por 100).

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 un parque de vivienda social en alquiler más bajo de la UE-27 (cuadro III-11).

Insuficiente oferta de vivienda protegida en alquiler

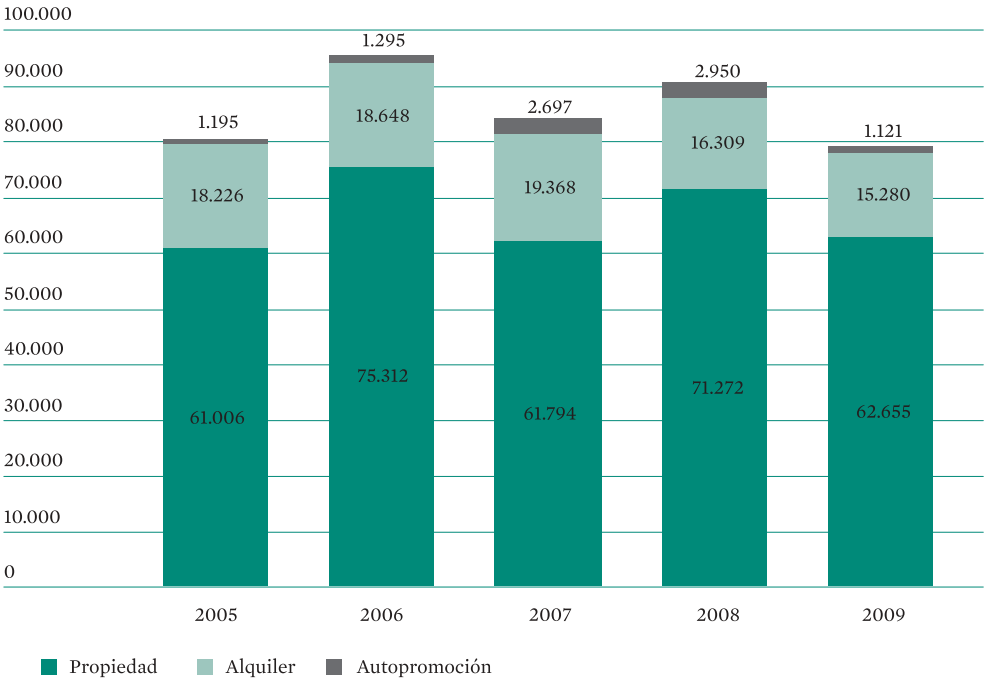
CUADRO III-11. PARQUE DE ALQUILER SOCIAL EN LOS 27 ESTADOS MIEMBROS, 2000-2005

Países UE-27	Parque de alquiler social (núm. de viviendas)	Por cada 1.000 hab.	En % sobre el parque total de vivienda	En % sobre el parque de alquiler
Alemania	2.471.000	28	6	11
Austria	840.000	102	21	53
Bélgica	337.000	26	7	23
Bulgaria	110.000	14	2	40
Chipre	900	9	3	14
Dinamarca	543.000	102	20	43
España	**141.000**	**3**	**1**	**9**
Estonia	25.000	18	7	44
Finlandia	438.000	74	18	52
Francia	4.300.000	71	19	43
Grecia	0	0	0	0
Hungría	165.000	16	4	66
Irlanda	126.000	29	8	38
Italia	1.061.000	18	5	26
Letonia	1.200	5	1	4
Lituania	29.000	8	2	66
Luxemburgo	2.200	5	2	8
Malta	7.600	22	6	23
Países Bajos	2.400.000	147	35	77
Polonia	1.520.000	39	12	47
Portugal	160.000	15	3	14
República Checa	867.000	85	20	61
Rumanía	178.000	8	2	58
Reino Unido	5.123.000	85	21	68
Eslovaquia	75.000	14	4	80
Eslovenia	47.000	23	4	57
Suecia	860.000	95	18	40

Fuente: Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS). *Boletín Informativo número 94, abril 2009. La comunidad europea y la vivienda social.*

104. Ministerio de la Vivienda. Estimación del parque de viviendas.

GRÁFICO III-15. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO VIVIENDAS PROTEGIDAS SEGÚN RÉGIMEN DE USO, 2005 A 2009



Fuente: Ministerio de Fomento. Subdirección General de Estudios y Estadísticas. *Estadística de Vivienda Protegida.*

La vivienda protegida destinada al arrendamiento en el ámbito del Plan estatal y otros programas de iniciativa autonómica, se situaron en 2009 en el 19,3 por 100 del total de las nuevas viviendas protegidas (gráfico III-15), aunque las diferencias territoriales y su evolución a lo largo de los últimos 5 años son importantes (cuadro III-12). Aun así, la exigua oferta existente y el impacto de la crisis económica sobre las familias pueden aumentar la insuficiencia de este parque.

La existencia de un parque de viviendas protegidas sin vender muestra la falta de adecuación de la política de vivienda social a las necesidades residenciales de la población. Sus elevados precios pueden ser inasequibles para algunos sectores de la población especialmente vulnerables y/o con limitaciones financieras (gráfico III-16). Actualmente los precios de la vivienda protegida (1.147 euros/m^2) equivalen al 62,2 por 100 de los de mercado (gráfico III-17). Extremadura (93,3 por 100), Castilla-La Mancha y Navarra (83 por 100 respectivamente) fueron las comunidades autónomas donde se acercaron más los precios de las viviendas protegidas a los del

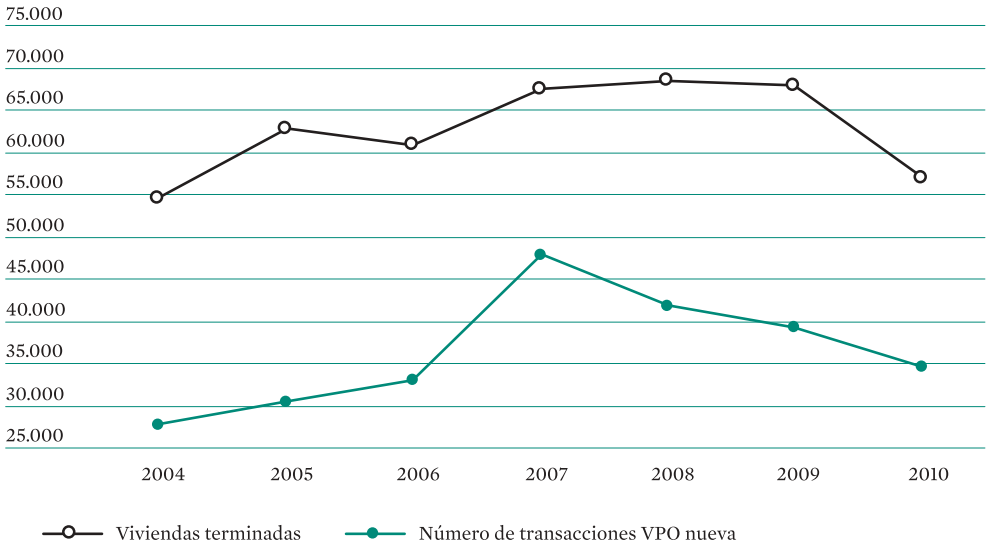
Falta de adecuación de la vivienda protegida en propiedad a las necesidades residenciales

CUADRO III-12. EVOLUCIÓN VIVIENDAS PROTEGIDAS SEGÚN RÉGIMEN DE USO Y CCAA, 2005 Y 2009

	Propiedad		Alquiler	
Comunidades autónomas	**2005**	**2009**	**2005**	**2009**
España	**76**	**79**	**23**	**19**
Andalucía	83	79	17	18
Aragón	90	85	10	15
Asturias	72	85	28	15
Baleares	62	45	38	55
Canarias	70	84	27	15
Cantabria	88	96	11	4
Castilla y León	74	93	15	5
Castilla-La Mancha	99	94	1	4
Cataluña	50	53	49	47
Comunidad Valenciana	85	78	14	20
Extremadura	57	91	7	2
Galicia	89	87	9	12
Madrid	67	83	33	17
Murcia	98	88	2	12
Navarra	96	57	3	43
País Vasco	70	94	30	6
La Rioja	91	92	8	8

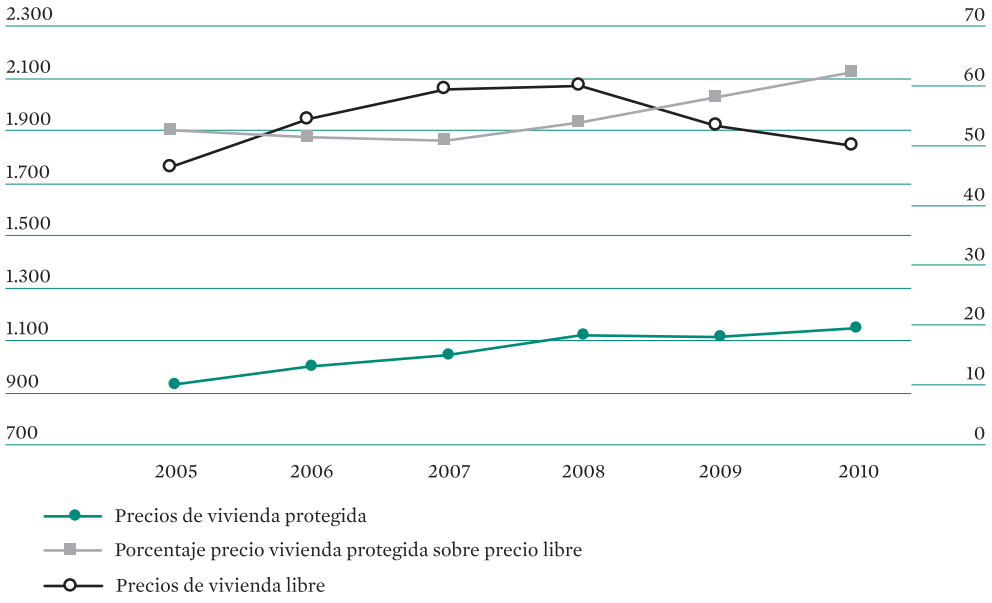
Fuente: Ministerio de Fomento. Subdirección General de Estudios y Estadísticas. *Estadística de Vivienda Protegida.*

GRÁFICO III-16. ESTIMACIÓN DE LA SOBREOFERTA DE VIVIENDA PROTEGIDA NUEVA, 2004-2010



Fuente: Ministerio de Fomento. *Estadísticas Precios y Transacciones Inmobiliarias.*

GRÁFICO III-17. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LA VIVIENDA LIBRE Y PROTEGIDA, 2005-2010



Fuente: Ministerio de Fomento, *Estadísticas Precios y Transacciones Inmobiliarias.*

mercado, mientras que los precios de las VPO del País Vasco y Madrid fueron los más alejados de los precios de mercado (47,1 y 49,1 por 100).

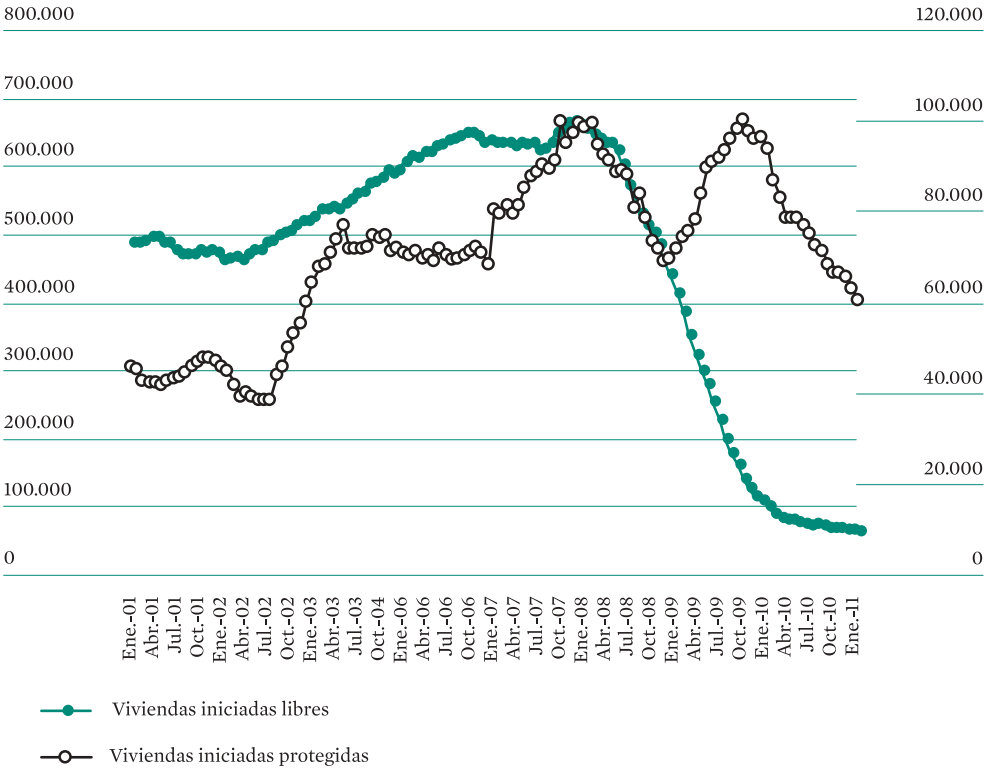
Por esta razón, continúa la disminución en el volumen de ventas[105] de viviendas protegidas nuevas, siendo además este descenso mayor en 2010 (–12 por 100) que en el año precedente (–6 por 100), pues el volumen de ventas de vivienda protegida de segunda mano ha aumentado un 20,6 por 100. Además, estas transacciones de vivienda protegida suponen algo más de una cuarta parte (26,3 por 100) del total de las compraventas de vivienda protegida efectuadas durante el año 2010.

Disminuye el ritmo de iniciación de VPO

Esta sobreoferta de VPO existente, ha provocado que desde el máximo de 100.000 viviendas en junio 2009 el ritmo de iniciación haya ido descendiendo (gráfico III-18) hasta alcanzar las 60.000 viviendas en 2010 (un 23 por 100 menos que en 2009), aunque la participación de las viviendas protegidas dentro del total de iniciadas sigue siendo alto, como consecuencia del descenso espectacular de las viviendas iniciadas libres.

105. Ministerio de Fomento, *Estadísticas de Transacciones Inmobiliarias.*

GRÁFICO III-18. EVOLUCIÓN EN LA INICIACIÓN DE VIVIENDAS LIBRES Y PROTEGIDAS, 2001-2010



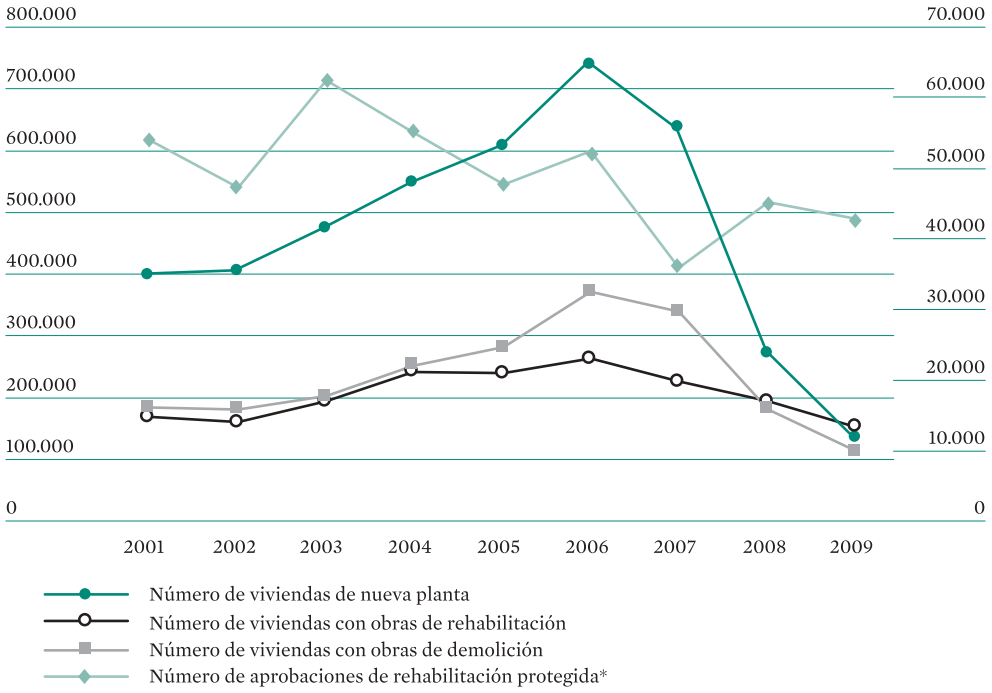
Fuente: Banco de España, *Síntesis de Indicadores*.

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 era muy alta según los últimos datos censales[106]. Además, esta situación posiblemente haya mejorado por el importante volumen de nueva construcción de viviendas en la última década. Por otro lado, como se verá a continuación, aunque la calidad del parque de viviendas en España es aceptable en términos comparados, todavía hay hogares que tienen algún problema importante 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

106. 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.

GRÁFICO III-19. NÚMERO DE VIVIENDAS SEGÚN TIPO DE OBRA Y REHABILITACIÓN PROTEGIDA, 2001-2009
(Licencias municipales)



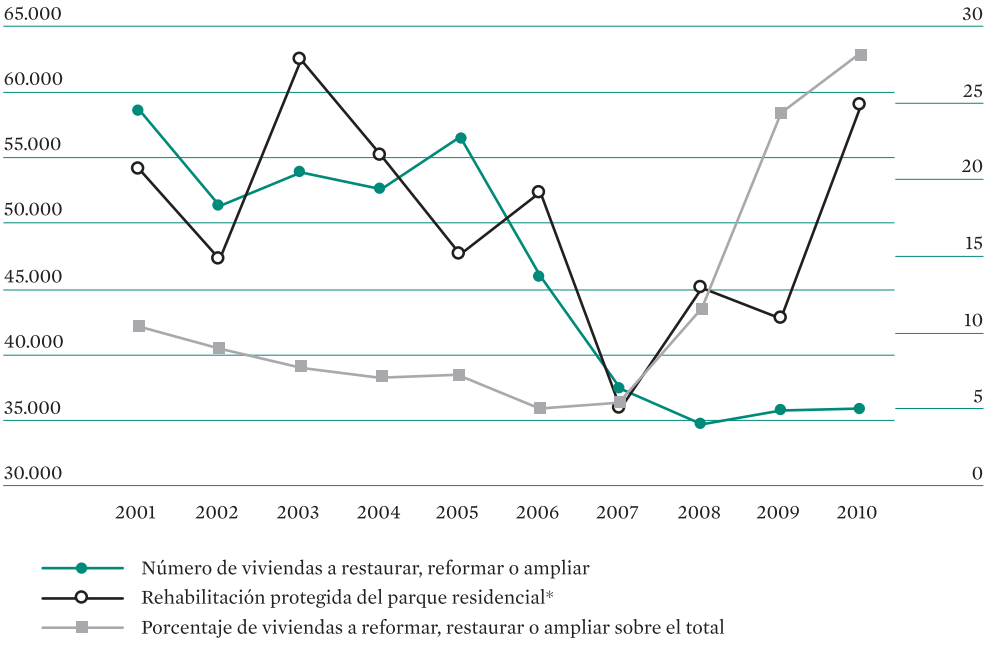
* Número de aprobaciones definitivas (Planes estatales). Se entiende por rehabilitación protegida a aquellas acciones constructivas o de edificación que se realizan, de acuerdo con los requisitos de la normativa estatal que regula las actuaciones de rehabilitación, para mejorar algunas de las condiciones de las viviendas o edificios.
Fuente: Ministerio de Fomento, *Boletín estadístico y Estadística de vivienda protegida.*

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.

En España el sector de la edificación se ha caracterizado por un volumen importante de producción de vivienda nueva y una escasa actividad de rehabilitación (gráfico III-19), produciéndose, hasta el año 2009, más demoliciones de viviendas que rehabilitaciones. En 2010 se atisbó un ligero crecimiento de los visados de reforma o ampliación (gráfico III-20), que han pasado de 35.791 a 35.881, 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 este tipo de actuaciones a través de diferentes medidas.

Aumentan las actividades de rehabilitación de las viviendas

GRÁFICO III-20. VISADOS DE DIRECCIÓN DE OBRA SEGÚN TIPO DE OBRA Y REHABILITACIÓN PROTEGIDA, 2000-2010



* Número de aprobaciones definitivas (Planes estatales). Se entiende por rehabilitación protegida a aquellas acciones constructivas o de edificación que se realizan, de acuerdo con los requisitos de la normativa estatal que regula las actuaciones de rehabilitación, para mejorar algunas de las condiciones de las viviendas o edificios.
Fuente: Ministerio de Fomento, *Boletín estadístico* y *Estadística de vivienda protegida.*

El aumento de la rehabilitación protegida del parque residencial (gráfico III-19 y gráfico III-20), que ha crecido de los 42.774 visados en 2009 a los 59.058 en 2010, responde a una clara orientación de la política de la vivienda al respecto, que busca tanto reducir el impacto de la crisis en el sector de la construcción residencial, como la mejora de la habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética de las viviendas ya construidas. La rehabilitación de viviendas y espacios urbanos, protegida o no, mejora el grado de sostenibilidad de las viviendas y la calidad ambiental del entorno en el que se ubican. Además, prima la regeneración de la ciudad existente, en contraposición a la extensión urbana, y por tanto, es más acorde con un modelo de ciudad sostenible.

Novedades en el impulso a la rehabilitación

La medida más importante en materia de rehabilitación de viviendas es la introducción de una nueva deducción temporal en el IRPF por obras de mejora en la vivienda habitual[107]. La deducción establecida[108] la

107. Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.

108. Contribuyentes con base imponible inferior a 53.007,20 euros, que podrán deducirse hasta el 10 por 100 de las cantidades satisfechas por las obras realizadas desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley hasta el 31 de diciembre de 2012.

soportará íntegramente el Estado y tiene un máximo de 12.000 euros por vivienda habitual, siempre que las obras tengan por objeto, entre otros, la mejora energética de la vivienda, la sustitución de las instalaciones de electricidad, agua, gas u otros suministros, o favorezcan la accesibilidad al edificio o las viviendas. Además se permite la aplicación de tipo reducido del IVA del 8 por 100 a todo tipo de obras de mejora y rehabilitación de la vivienda, ampliándose además el concepto de rehabilitación estructural a efectos del impuesto. Finalmente, recién entrado 2011 se ha aprobado la Ley de Economía sostenible, cuyo Anteproyecto tuvo la ocasión de dictaminar el CES[109]. En esta Ley, entre otras medidas, se adoptan disposiciones para potenciar de manera especial las actividades de renovación y rehabilitación urbana con el objeto de propiciar una mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano.

Por lo que se refiere a las actuaciones protegidas de rehabilitación del parque residencial existente, se mantienen las medidas incluidas en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (PEVR)[110], que suponían un 47 por 100 de las actuaciones previstas (470.000), aunque la mayoría corresponden al programa Renove para la rehabilitación energética de los edificios (400.000 actuaciones)[111]. 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 degradados, centros históricos, centros urbanos y municipios rurales.

Dicho Plan se ha visto modificado, en el año 2010[112], como consecuencia tanto del aumento de la dificultad de la provisión de la financiación hipotecaria para este subsector, como del esfuerzo de contención y reajuste presupuestario de las Administraciones públicas. Dicha modificación recorta algunas de las ayudas establecidas en el PEVR 2009-2012, especialmente las que se refieren a las ayudas (subvenciones y condiciones de los préstamos convenidos) a recibir por parte de promotores de viviendas protegidas para alquiler y venta, y a los adquirentes de las nuevas viviendas protegidas destinadas a la venta.

Cambios en la política de vivienda derivados de la crisis

109. Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible y Dictamen CES 1/2010, sobre el Anteproyecto de Ley de Economía sostenible.

110. Véase Memoria CES 2009.

111. A este respecto, la aprobación este año de la Ley para aumentar la eficiencia energética de los edificios, y la autorización al Gobierno para la aprobación del procedimiento básico de certificación energética en edificios existentes, contenido en la Ley de Economía sostenible, son importantes para favorecer la eficacia de dicho Plan.

112. Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

RECUADRO III-4. PRINCIPALES MODIFICACIONES DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA Y REHABILITACIÓN 2009-2012

- En cuanto a la financiación de las viviendas, se mantiene la horquilla del diferencial que las entidades de crédito pueden aplicar sobre el euribor (de 25 a 125 puntos básicos), aunque si se trata de prestamos al promotor la horquilla puede subir hasta los 200 puntos básicos. Esto supone una mayor carestía en el préstamo a promotor, lo que implica reconocer una mayor prima de riesgo en el caso de los préstamos convenidos a promotor para financiación de actuaciones de política de vivienda.
- Se elimina la AEDE en los préstamos a comprador, ayuda que subvencionaba al comprador una parte del 20% del precio de venta no cubierto por los préstamos convenidos citados (arts. 13.1 y 44).
- Se suprime la subvención a la actuación protegida relativa a la compra y urbanización de suelo para vivienda protegida (art. 66.2) por la situación actual de excedentes de suelo edificable y reducciones de sus precios medios.
- Se reducen las subvenciones contempladas a promotores en la promoción de viviendas protegidas destinadas al alquiler, de 10 y 25 años de plazo, así como las de los promotores de alojamientos protegidos (arts. 27.3, 28.3 y 37.1).
- Se incrementa en un 50 por 100 el periodo en el que el adquirente de una vivienda protegida podrá disfrutar de la ayuda para pagar el préstamo convenido, que pasa de 10 años a 15 años, incrementándose de esta forma la cuantía máxima de esta ayuda (art. 43.).

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al fomento del arrendamiento de viviendas protegidas, aunque se reducen las cuantías de las subvenciones a los promotores, continúa el apoyo económico a los demandantes de viviendas en arrendamiento, si bien se acotan y especifican las características y condiciones de las viviendas protegidas en alquiler con opción de compra (art. 26). Además, con el objeto de aumentar el parque de vivienda protegida, sin perder la propiedad del suelo, se introduce un nuevo modelo intermedio entre la promoción de vivienda protegida para venta y para alquiler: la adquisición del derecho de superficie de las viviendas protegidas ya construidas (art. 2.2). Esta nueva fórmula facilita la adquisición temporal de las viviendas, a un precio más reducido que el normal[113].

Finalmente, con el objeto de facilitar el acceso de más familias a viviendas asequibles y también para ampliar el parque de vivienda protegida en compra y en alquiler aprovechando el excedente de viviendas libres, la modificación del PEVR prorroga las

113. El precio de estas viviendas será, al menos, un 20 por 100 más barato que las destinadas a la venta y sus adjudicatarios adquirirán el derecho de superficie por 99 años.

CUADRO III-13. OBJETIVOS CONVENIDOS Y GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA Y REHABILITACIÓN 2009-2012

Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012	Anualidad 2009		Anualidad 2010	
	Objetivos convenidos*	Porcentaje de cumplimiento	Objetivos convenidos*	Porcentaje de cumplimiento
Vivienda protegida de nueva construcción	57.286	70,8	49.489	95,5
En venta	45.355	66,3	35.032	98,7
En alquiler	11.931	88,1	14.466	88,8
Ayudas a inquilinos	12.647	256,3	19.333	86,6
Adquisición de vivienda usada	4.216	69,3	6.051	97,6
Rehabilitación	80.569	114,5	67.161	86,7
Suelo	16.291	97,2	14.154	100,0
Total	**171.009**	**107,6**	**156.197**	**91,1**

* Actuaciones convenidas con las comunidades autónomas, a financiar de cada clase en número de viviendas.
Fuente: Ministerio de Fomento. Subdirección General de Política de Vivienda.

medidas transitorias establecidas en el año 2009[114] para la conversión de viviendas libres en protegidas. Así, se mantiene la posibilidad de calificar viviendas libres del *stock* como viviendas protegidas, también se permite la interrupción del pago del préstamo del adquirente en situación de desempleo si ya ha hecho frente al pago de una anualidad completa; se prorroga la posibilidad de que las personas jurídicas que adquieren promociones completas puedan subrogarse en la situación del promotor, y por último, durante los dos próximos años también estará vigente la posibilidad de que se autorice la puesta en arrendamiento de viviendas protegidas destinadas inicialmente para venta, pero que no han sido vendidas.

Respecto al programa 2010 del PNVR 2009-2012, hay que señalar que a pesar de la sobreoferta de vivienda protegida en venta, el 22,4 por 100 de las actuaciones convenidas para este año, corresponden a este concepto. Esta situación, en parte se encuentra justificada por la inminente supresión de la ayuda a la entrada, por lo que se reajustaron los objetivos iniciales. Por otro lado, destaca el importante peso de las actuaciones de rehabilitación sobre el total de actuaciones convenidas (43 por 100), aunque el grado de cumplimiento es el menor de todas (cuadro III-13). Sin embargo, y a pesar de la importancia otorgada al régimen de alquiler en el Plan, tanto las viviendas protegidas en alquiler como las ayudas a los inquilinos, suponen tan solo el 9,3 y 12,4 por 100 del total de actuaciones, y el grado de cumplimiento de las mismas no es total. Esta situación respecto a la ayuda a los inquilinos contrasta con la del programa 2009, porque la crisis inmobiliaria y la restricción del crédito, provocaron un menor cumplimiento de las actuaciones que favorecían la adquisición, lo

Grado de cumplimiento del programa 2010 del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012

114. 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.

que provocó una ampliación de la financiación de estas ayudas muy por encima de lo convenido. Sin embargo, en 2010, la restricción presupuestaria ha impedido superar los límites de lo convenido en este concepto, a pesar de la demanda existente al respecto.

2.2. SOSTENIBILIDAD DE LA VIVIENDA Y CALIDAD DEL ENTORNO URBANO

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 y adecuación de las viviendas a determinados problemas del entorno donde se ubican, son importantes socialmente. El acceso a una vivienda habitable y adecuada, pero también la proporción que representan sus gastos de mantenimiento sobre los ingresos, son factores relevantes en términos de condiciones de vida. Tanto la crisis económica, como la evolución del mercado de la vivienda han tenido un efecto específico sobre el aumento de la carga que representan los gastos de la vivienda, especialmente entre la población en riesgo de pobreza, y también sobre el riesgo de devenir persona sin hogar[115]. Esta es la situación más extrema de riesgo de exclusión con relación a la vivienda, pero no la única, pues el grado de privación varía desde la extrema, que impone tener que residir en infraviviendas, sobre lo que no hay datos disponibles, a la marginación severa, en la que a la carencia de determinadas condiciones de habitabilidad y adecuación de la vivienda (como goteras, falta de luz o ausencia de cuarto de baño) se une el hacinamiento.

En España, el 10,4 por 100 de la población en 2009 tiene problemas para afrontar los gastos relacionados con la vivienda, por exceder los costes de alojamiento[116] el 40 por 100 de su ingreso equivalente disponible, representando así una sobrecarga. Además, mientras en la mayoría de los países de la Unión Europea, la situación ha permanecido más o menos constante, la evolución en España muestra un claro empeoramiento al respecto (gráfico III-21), siendo esta tasa solamente superada por Dinamarca, Alemania, Grecia, Países Bajos, Rumanía y Reino Unido.

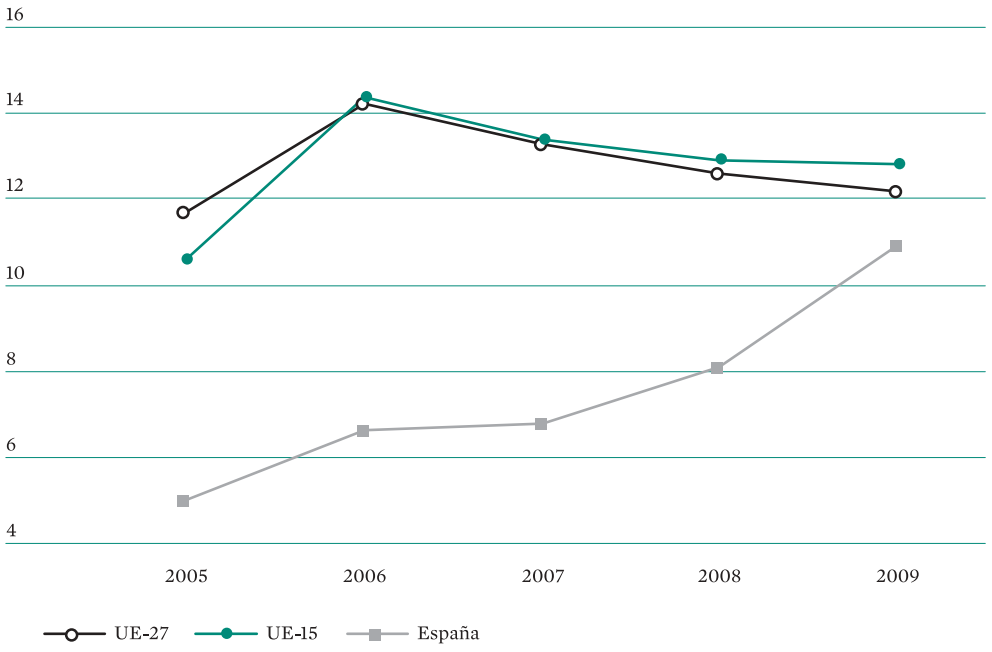
Uno de cada diez españoles tiene problemas con los gastos relacionados con la vivienda

Además, en España casi cuatro de cada diez de los hogares con ingresos bajo el umbral de pobreza sufren esta sobrecarga (36 por 100). La peor evolución de este problema en los últimos tres años se ha concentrado en la población con menos ingresos, entre los que la incidencia de este problema es siete veces superior a la de

115. Fundación Foessa. *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008.*

116. Incluyen hipoteca, los intereses de los préstamos hipotecarios para los propietarios y las rentas de alquiler para los inquilinos, así como los servicios de agua, electricidad, gas y calefacción, y otros costes relacionados con el mantenimiento regular y el aseguramiento estructural.

GRÁFICO III-21. EVOLUCIÓN DE LA SOBRECARGA DEBIDA A LOS COSTES DE ALOJAMIENTO ESPAÑA-EUROPA, 2005-2009



Fuente: Eurostat.

la población por encima del umbral de pobreza. En la mayoría de los países europeos, la incidencia de la sobrecarga es muy superior entre los que se alojan en alquiler libre, y especialmente en España (40,8 por 100), siendo la población de estos hogares y la de los que tienen una vivienda hipotecada los que peor evolución han seguido (cuadro III-14). En este sentido, la preponderancia de la propiedad en

CUADRO III-14. SOBRECARGA POR GASTOS SEGÚN RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN GENERAL Y EN RIESGO DE POBREZA, 2009

Sobrecarga por costes del alojamiento	2007			2009		
	España	UE-27	UE-15	España	UE-27	UE-15
Régimen de tenencia de la vivienda						
En propiedad con hipoteca	8,1	9,0	8,7	14,7	8,8	8,6
En propiedad sin hipoteca	2,1	7,3	4,1	3,3	5,8	4,0
Alquiler libre	33,0	25,4	25,0	40,8	25,6	25,4
Alquiler subsidiado	7,7	12,4	12,5	10,3	11,7	12,3
Pobreza						
Población en riesgo de pobreza	22,0	39,5	39,8	36,1	39,1	41,3
Población sin riesgo de pobreza	3,1	8,1	8,2	4,8	6,9	7,4
Total	**6,8**	**13,3**	**13,4**	**10,9**	**12,2**	**12,8**

Fuente: Eurostat.

España, protege de esa "sobrecarga" a parte de la población de bajos ingresos, sobre todo a los pensionistas que ya la han pagado.

Las condiciones físicas y grado de adecuación de las instalaciones de las viviendas y la calidad del entorno en el que se ubican, dependen de factores de tipo macroeconómico, pero las diferencias en estas condiciones también reflejan la importancia del mercado de la vivienda en relación con la segregación residencial. En España, los hogares con menor estatus socioeconómico declaran en mayor proporción tener algún problema con su vivienda[117], 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 10 viviendas, junto a los que viven en régimen de alquiler a un precio inferior al de mercado.

La calidad de la vivienda y exclusión residencial

El hacinamiento[118] es una de las dimensiones clave entre los componentes que definen la tasa de privación material severa. España es uno de los países europeos[119] donde el hacinamiento menos afecta a la población (3,7 por 100), tanto si esta se encuentra por encima (2,7 por 100) como por debajo del umbral de pobreza (5,1 por 100). Este problema es mayor entre las personas que viven en régimen de alquiler a precio de mercado (11,2 por 100), aunque las diferencias entre los que tienen más y menos ingresos[120], o viven en otro régimen de tenencia[121], son menores en España que en la media de la Unión Europea.

El hacinamiento en España es bajo e inferior al de los países mediterráneos

La calidad de la vivienda puede ser juzgada también por la disponibilidad de instalaciones sanitarias básicas o por las condiciones de habitabilidad del alojamiento. En términos generales la calidad del parque de viviendas en España es buena y ha mejorado desde el año 2007, pues se sitúa en una posición muy cercana a la media de la UE-15, y especialmente a los países mediterráneos, incluyendo Francia. En todos los países, los problemas relacionados con goteras, humedades y podredumbres son los más frecuentes, afectando en

El 18 por 100 de los hogares tienen problemas de habitabilidad relacionados con goteras y humedades

117. *Encuesta Condiciones de Vida*, 2009.

118. Se considera hacinamiento si un hogar no tiene un número de habitaciones disponibles igual a: una habitación para el hogar, una habitación para la pareja del hogar, una habitación para cada persona soltera de 18 años o más, una habitación para cada par de personas solteras del mismo sexo entre 12 y 17 años, una habitación para cada persona soltera entre 12 y 17 años no incluida en la anterior categoría; y una habitación para cada par de niños de menos de 12 años.

119. Junto a Bélgica, Irlanda, Países Bajos y Chipre.

120. En la UE-15, un 21,3 por 100 de la población en riesgo y un 7,9 por 100 entre la población con ingresos por encima del 60 por 100 del ingreso medio equivalente.

121. En la UE-15 la proporción de los que viven en régimen de alquiler a precio de mercado es del 21,5 por 100.

CUADRO III-15. EVOLUCIÓN DE LA CALIDAD DE LA VIVIENDA Y EL ENTORNO RESIDENCIAL, 2007-2009

		2007			2009		
Áreas	Aspectos	España	UE-27	UE-15	España	UE-27	UE-15
Condiciones de habitabilidad	Sin aseo en el interior de la vivienda	0,2	4,1	0,8	0,0	3,5	0,7
	Sin aseo, baño o ducha en el interior de la vivienda	0,3	3,6	0,6	0,0	3,1	0,4
	Tejado con goteras, humedades en las paredes y suelo y podredumbre en ventanas y suelo	18,0	17,9	15,5	17,6	15,9	15,2
	Vivienda muy oscura	10,5	8,1	8,1	6,9	7,3	7,1
Problemas en el entorno residencial	Ruido de los vecinos o de la casa	25,9	23,1	23,4	22,8	22,2	22,5
	Polución	16,3	17,2	17,3	14,1	16,5	16,4
	Crimen, violencia o vandalismo	18,1	15,9	16,8	16,8	16,0	16,8

Fuente: Eurostat.

España al 17,6 por 100 de la población. Sin embargo, actualmente la ausencia de instalaciones sanitarias básicas en la vivienda es un problema prácticamente inexistente en nuestro país.

Las humedades en las paredes y las goteras también aparecen como problemas más frecuentes entre la población con riesgo de pobreza, pues una de cada cuatro personas por debajo del umbral de pobreza declara sufrirlas, proporción que se asemeja a la media de la UE-15, y que solo es inferior en Finlandia, Suecia, Dinamarca o Malta. Además, mientras la diferencia en la prevalencia de este problema entre la población con ingresos por encima y por debajo del 60 por 100 del ingreso medio equivalente es de 10 puntos porcentuales, en otros problemas es muy inferior.

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. Como consecuencia de lo descrito anteriormente, la incidencia de exclusión severa en España se encuentra entre las más bajas de Europa (1,1 por 100), pues solo es superada por Finlandia y Noruega. Entre la población por debajo del umbral de la pobreza es algo superior (2,4 por 100), aunque en cualquier caso a un nivel inferior que la UE-15 (3,2 por 100), otros países mediterráneos y Francia. Nuevamente, este índice es mayor entre los que viven en alquiler, aunque esta proporción es más baja en España (4,3 por 100) que en la UE-15 (7,4 por 100).

Del desarrollo urbano sostenible a la Regeneración Urbana Integrada

La calidad de vida de la población depende en gran medida del entorno urbano en el que habita, sobre todo teniendo en cuenta que la concentración en las ciudades es cada vez mayor. Por ello, junto a la accesibilidad y la calidad de la vivienda, es necesario prestar atención a factores tan importantes como los equipamientos urbanos, la movilidad urbana o la calidad ambiental de las ciudades, entre otros.

La Unión Europea, no ajena a esta cuestión, ha incluido el desarrollo urbano sostenible en la política de cohesión. Tanto las orientaciones estratégicas comunitarias 2007-2013, como la Estrategia de Lisboa, ya señalaban la importancia de la dimensión urbana y la necesidad de estimular un enfoque integrado que favorezca no solo el crecimiento económico y el empleo, sino también objetivos de cohesión social y medioambientales, que también han sido asumidos por la nueva Estrategia Europa 2020. Sin embargo, el hito clave en la Agenda urbana europea fue la Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles (2007), en la que se recomendaba hacer un mayor uso de las políticas integradas de desarrollo urbano, y prestar especial atención a los barrios menos favorecidos. Estos compromisos se vieron completados y reforzados en la reunión informal de Ministros de Desarrollo Urbano, celebrada en 2010 (recuadro III-5).

RECUADRO III-5. ACUERDOS DE LA DECLARACIÓN DE TOLEDO

A. Sobre el modo de afrontar los retos urbanos actuales y aplicar la Estrategia Europa 2020 mediante la consecución de un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo.

A.1. La idoneidad del enfoque integrado en las políticas de desarrollo urbano y la necesidad de un entendimiento común del mismo.

A.2. La importancia de la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible, y socialmente inclusivo en Europa.

B. Sobre el apoyo a la continuación del proceso de Marsella y el desarrollo del Marco Europeo de Referencia de la Ciudad Sostenible (RFSC).

C. Sobre la necesidad de consolidar en el futuro una Agenda urbana europea.

C.1. Fortalecer la dimensión urbana en la Política de Cohesión.

C.2. Apoyar una mayor coherencia entre los temas territoriales y urbanos y sus respectivas Agendas, y fomentar la dimensión urbana en el contexto de la cohesión territorial.

C.3. Continuar promoviendo la investigación, los estudios comparativos y las estadísticas, el intercambio de Buenas Prácticas y la difusión del conocimiento sobre temas urbanos, y fortalecer la coordinación entre todos ellos.

C.4. Promover el desarrollo urbano sostenible y los enfoques integrados mediante el refuerzo y el desarrollo de instrumentos para poner en práctica la Carta de Leipzig a todos los niveles.

Fuente: reunión informal de Ministros de Desarrollo Urbano. Declaración Toledo, 22 de junio de 2010.

En España, la Ley de Suelo 8/2007[122] enuncia, por primera vez en la legislación estatal, el principio del desarrollo territorial y urbano sostenible (art. 2). Por su parte, el

122. Véase Dictamen CES 10/2006, sobre el Anteproyecto de Ley de Suelo.

PEVR 2009-2012 incorpora en su impulso a la renovación urbana[123] los criterios de Leipzig sobre la importancia del desarrollo urbano integrado y la atención a los barrios desfavorecidos, mientras la Ley de Economía sostenible recoge de una manera más completa los principios subyacentes al concepto de Regeneración Urbana Integrada.

La Ley de Economía sostenible establece los fines comunes a las políticas públicas para mejorar la calidad y sostenibilidad del medio urbano, entre los que cabe destacar el desarrollo de políticas que posibiliten el uso residencial en viviendas en un contexto urbano, seguro y sostenible; que mejoren la calidad ambiental y la funcionalidad de las dotaciones y espacios públicos; que fomenten unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente; que favorezcan la localización de actividades de contenido económico generadoras de empleo estable sostenible medioambientalmente; que garanticen el acceso equitativo de los ciudadanos a las dotaciones y los servicios y su movilidad, potenciando los medios de transporte de uso público; y que fomenten la integración en el tejido urbano de cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, evitando con ello desplazamientos innecesarios. El fomento de las actividades de renovación y rehabilitación urbana para potenciar la sostenibilidad del medio urbano cobra una especial relevancia en esta Ley. Por ello, también se establecen las condiciones de las acciones de rehabilitación y renovación que serán objeto de fomento por parte de la Administración General del Estado y las Administraciones competentes, se define la formación y actualización de un sistema informativo para el desarrollo de estas políticas y se precisan las actuaciones de renovación y rehabilitación.

Calidad y sostenibilidad del medio urbano en la Ley de Economía sostenible

El CES en su dictamen[124] consideró que, aunque las medidas que se habían introducido en materia de reforma y rehabilitación de viviendas pretendían ir en la línea de propiciar ciudades más sostenibles desde un punto de vista económico, social y medioambiental, el enfoque debería haber sido más ambicioso y abordar una aproximación integral de mayor alcance, a través de una Ley de Rehabilitación urbana sostenible, que regulara todos los aspectos relevantes para mejorar la sostenibilidad del medio urbano y rural, incluyendo dimensiones como la cohesión social y la reducción de emisiones. Sin embargo, esta opción no ha sido tenida en cuenta en la Ley. Además, el CES opinaba que todas las Administraciones públicas deberían redoblar el esfuerzo inversor en materia de rehabilitación de viviendas y tejido urbano consolidado, así como arbitrar los mecanismos e incentivos necesarios para movilizar recursos del sector privado y de

La Ley de Rehabilitación urbana sostenible recomendada por el CES no se ha hecho realidad

123. Véase Memoria CES 2008, epígrafe *Vivienda*.

124. Dictamen CES 1/2010, sobre el Anteproyecto de Ley de Economía sostenible.

las familias para fomentar viviendas sostenibles y respetuosas con el medio ambiente, sobre todo por su menor consumo energético y ahorro de recursos.

La calidad de vida de la ciudad desde un punto de vista ambiental plantea que la satisfacción de las necesidades urbanas se realice de forma compatible con la reducción del impacto ecológico, mediante la contención del crecimiento indiscriminado, el reciclado y revalorización de la ciudad existente, mediante su rehabilitación estructural y energética, y la multiplicación de la ecoeficiencia urbana. Este nuevo planteamiento, en línea con las recomendaciones de la citada Declaración de Toledo, se despliega en diversos ámbitos de actuación, como la edificación y la ocupación de suelo, el consumo energético y las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), la movilidad urbana, la calidad del aire, el consumo de materiales y la generación de residuos urbanos, el ciclo urbano del agua, la biodiversidad y la biocapacidad urbanas, y la huella ecológica urbana [125].

La calidad de vida en las ciudades desde un punto de vista medioambiental

En este sentido, hay que señalar que además de la información objetiva, los problemas de salubridad, polución y cambio climático, son un importante objeto de preocupación para la mayoría de los habitantes de las ciudades europeas, incluidas las españolas. Así, según un estudio europeo sobre la calidad de las ciudades[126], con datos de 2009, en las ciudades más pobladas, más de las dos terceras partes de la población opinan que la polución del aire (Madrid, 85 por 100, y Barcelona, 76 por 100) y el ruido (Madrid, 84 por 100, y Barcelona, 79 por 100) son los mayores problemas medioambientales a los que se enfrenta la ciudad. En consecuencia, son estas ciudades donde menos población considera que su ciudad es un lugar saludable para vivir (69 y 66 por 100 respectivamente) mientras que en Oviedo y Málaga, la práctica totalidad de la población tiene esta opinión. Sin embargo, solo algo más de la mitad de la población considera que su ciudad está comprometida con el cambio climático, proporción que es algo inferior en el caso de Madrid (48 por 100). Finalmente, hay que destacar que mientras la mayoría de los ciudadanos de Oviedo (96 por 100) consideran que su ciudad es limpia, en Málaga solo un tercio de su población es de esta opinión.

Salubridad, polución y cambio climático

Por otro lado, según datos de Eurostat[127], el grado de satisfacción de los ciudadanos europeos respecto a su entorno pone de manifiesto que el mayor grado de descontento

125. Centro Complutense de Estudios e Información Medioambiental, *Informe Cambio Global España 2020´s. Programa Ciudades. Hacia un pacto de las ciudades españolas ante el cambio global,* noviembre 2009. Programa Cambio Global España 2020/50.

126. Comisión Europea, *Flash Eurobarometer n.º 277, Perception survey on quality of life in European cities.* En el caso de España, las ciudades consideradas son Madrid, Barcelona, Oviedo y Málaga.

127. Eurostat, *Statistics on income, social inclusion and living conditions.*

de los ciudadanos se refiere al ruido y la polución, mientras que en España, los problemas relacionados con el ruido y la seguridad son más frecuentes.

Finalmente, respecto a la calidad medioambiental no se debe olvidar que el uso del transporte motorizado privado es la principal fuente de emisiones de gases contaminantes y ruido en las zonas urbanas, y que no solo está en la base de los problemas de movilidad en las ciudades, sino que supone una amenaza para la salud humana, la calidad de vida y el medio ambiente. Por ello, como principal alternativa, es importante conocer el grado de utilización y satisfacción con el transporte público.

Grado de utilización y satisfacción con el transporte público

El transporte público es el medio de transporte más utilizado en los desplazamientos diarios para ir al trabajo o centro de formación en las dos grandes ciudades estudiadas (Madrid y Barcelona 54 por 100) mientras que en las ciudades de tamaño intermedio estudiadas (Málaga y Oviedo) son el coche y la moto en el caso de la primera (57 por 100) y la bicicleta o caminando en la segunda (48,4 por 100). Además, mientras que en las grandes ciudades el transporte público es utilizado a diario por un 41 por 100 de su población, en Málaga y Oviedo esta proporción no alcanza el 13 por 100. Por otro lado, la principal razón para no utilizar ese medio de transporte es en todas las ciudades la falta de adaptación al itinerario requerido (Barcelona y Madrid —22 por 100—, Málaga —16 por 100— y Oviedo —10 por 100—), aunque en Madrid también destaca la insuficiencia en la frecuencia como un problema. Sin embargo, la mayor parte de los ciudadanos de todas estas ciudades (70 por 100) se declara muy o bastante satisfecho con el transporte público. Finalmente, y como es lógico, el tiempo invertido en los desplazamientos diarios es mayor conforme aumenta el tamaño de las ciudades.

Pero la calidad de vida de las ciudades, no puede ceñirse exclusivamente a su calidad medioambiental, sino que la mejora de su desempeño económico y la cohesión social, son esenciales para asegurar la calidad de vida y bienestar de todos los ciudadanos. Desde el punto de vista social, las ciudades resultan ser los lugares donde se manifiestan más intensamente los retos de la inclusión y la cohesión social (la integración de los inmigrantes, el desempleo, la educación, la pobreza, etc.). Además, esta situación se puede ver agravada por los efectos de la crisis económica, profundizando la polarización social y la segregación espacial, que puede terminar provocando un mayor riesgo de fractura social. De hecho, tanto la sobrecarga económica por los costes relacionados con el alojamiento, como el hacinamiento y la proporción de población que sufre una privación severa es mayor en las áreas densamente pobladas (cuadro III-16).

La cohesión y la inclusión social como factor de calidad urbana

CUADRO III-16. INDICADORES DE CALIDAD Y PRIVACIÓN DE LA VIVIENDA POR GRADO DE URBANIZACIÓN, 2009

Indicadores de calidad de la vivienda y privación	Grado de urbanización: Áreas densamente pobladas (al menos 500 habitantes/km²)	Áreas de urbanización intermedia (entre 100 y 499 habitantes/km²)	Áreas escasamente pobladas (menos de 100 habitantes/km²)
Distribución de la población			
España	51,8	21,4	26,8
UE-27	48,8	26,5	24,7
UE-15	51,8	30,0	18,2
Sobrecarga por costes de alojamiento			
España	11,5	12,7	8,2
UE-27	13,8	11,1	10,1
UE-15	14,6	11,4	10,2
Hacinamiento			
España	4	2,7	2,1
UE-27	18	11,6	24,3
UE-15	11,8	8,2	8,2
Índice de privación severa			
España	1,5	0,8	0,7
UE-27	5,1	3,5	10,4
UE-15	3,6	2,7	2,8

Fuente: Eurostat, *Statistics on income, social inclusion and living conditions.*

Para la mayoría de los ciudadanos de Barcelona, Madrid y Málaga (74, 68 y 67 por 100 respectivamente) la pobreza es un problema en su ciudad. Solo en nueve ciudades europeas, entre las que se incluye Oviedo (37 por 100), son menos de la mitad los ciudadanos que tienen esta percepción. A pesar de ello, es raro encontrar alguna ciudad, europea o española, en la que más de la mitad de los encuestados admita que tiene dificultades financieras, aunque entre las ciudades españolas existen ligeras diferencias. Así, mientras un 67 por 100 de los ciudadanos de Oviedo dice no haber tenido nunca dificultades para pagar las facturas al final de mes, esta proporción se reduce al 60, 57, 55 por 100 en el caso de Barcelona, Madrid y Málaga.

Por otro lado, en la mayoría de las ciudades europeas y españolas sus habitantes tienen una opinión favorable sobre la presencia de extranjeros en la ciudad. Sin embargo, la proporción de los que tienen esta opinión varía del 73 por 100 de los malagueños al 53 por 100 de los madrileños. En prácticamente la totalidad de las ciudades europeas y en todas las españolas, son menos los encuestados que opinan que los extranjeros están bien integrados que los que opinan que su presencia es buena para la ciudad. Aunque, nuevamente entre las ciudades españolas, hay algunas diferencias. Así, mientras en Málaga y Oviedo, el 71 y el 52 por 100 tiene esta opinión, en Madrid y Barcelona esta proporción se reduce a algo más de una tercera parte de los ciudadanos.

Finalmente, respecto a la sensación de seguridad en las ciudades hay que señalar que la opinión de los ciudadanos europeos es más diversa. En las ciudades españolas, al igual que en las nórdicas, aproximadamente dos de cada tres ciudadanos o más —como es el caso de Oviedo (87,5 por 100) y Málaga (70,4 por 100)— opinan que la mayoría de la gente en su ciudad es de confianza. Además, existe una fuerte correlación entre esta opinión favorable y la proporción de los que declaran sentirse seguros en la ciudad. Finalmente, como es lógico, la proporción de los que se sienten seguros en su vecindario es siempre superior a la proporción de los que declaran sentirse seguros en su ciudad.

Cuando se pregunta por los aspectos más importantes a los que tiene que hacer frente la ciudad, la creación de empleo y la reducción del desempleo aparece como la cuestión más trascendente en la práctica totalidad de las ciudades europeas estudiadas, incluidas las españolas. Así es para casi tres de cada cuatro malagueños (72,4 por 100), para dos de cada tres residentes en Oviedo (65,2 por 100), y para algo más de la mitad de los habitantes de Madrid y Barcelona (59,3 y 54,4 por 100 respectivamente). Esta opinión está estrechamente relacionada con la percepción que tienen los residentes de estas ciudades sobre la dificultad de encontrar un buen trabajo. Así, solo un 9,4 por 100 de los malagueños y un 13,2 por 100 de los ovetenses consideran que es fácil encontrar un trabajo, mientras que esta proporción se eleva al 16,5 y 20,6 por 100 en el caso de Barcelona y Madrid.

La calidad de las ciudades desde un punto de vista económico

La necesidad de mejorar la disponibilidad y calidad de los servicios sanitarios, también es uno de los aspectos más importantes mencionados más a menudo en las ciudades europeas. En todas las ciudades españolas entre un 45 y 48 por 100 de los ciudadanos es de esta opinión. Sin embargo, hay que señalar que la proporción de los que dicen estar satisfechos con los servicios sanitarios son mayores en todas las ciudades, aunque hay que diferenciar entre ellas. Así, el 87 por 100 de los ovetenses y el 72 por 100 de los barcelonenses declara estar muy o bastante satisfechos, mientras que en Madrid y Málaga estas proporciones se reducen algo (68,5 y 67,5 por 100 en Madrid y Málaga).

Por otro lado, son los ciudadanos de las ciudades más grandes y las capitales europeas los que tienen una visión más pesimista sobre la disponibilidad de alojamiento a un precio razonable. Así mientras que más de la mitad de los residentes en Oviedo (55,2 por 100) y Málaga (52,5 por 100) considera que es bastante fácil encontrar una casa a un precio razonable, solo uno de cada 3 barceloneses y uno de cada cuatro madrileños son de esta opinión.

Por ello, la rehabilitación edificatoria junto a la protección de las formas arquitectónicas, la mejora física y la modernización de las infraestructuras municipales, la puesta en valor de los espacios públicos degradados, y la provisión de espacios libres, entre otros, son elementos esenciales en la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos.

La calidad urbana desde el punto de vista urbanístico, arquitectónico, de equipamientos...

CUADRO III-17. SATISFACCIÓN CON LA CALIDAD URBANA EN ALGUNAS CIUDADES ESPAÑOLAS

	Barcelona		Madrid		Málaga		Oviedo	
Población muy o bastante satisfecha	%	Orden	%	Orden	%	Orden	%	Orden
Con los servicios culturales	83	1º	82	1º	67	1º	80	4º
Con los espacios públicos	74	2º	79	2º	66	2º	95	2º
Con la belleza de las calles y edificios de su vecindario	67	4º	64	4º	53	6º	96	1º
Con los parques públicos y jardines	58	6º	79	3º	53	5º	89	3º
Con las oportunidades de recreo al aire libre	59	5º	62	6º	57	4º	68	6º
Con las instalaciones deportivas	63	3º	63	5º	60	3º	69	5º

Fuente: Comisión Europea, *Flash Eurobarometer nº 277, Perception survey on quality of life in European cities.*

De hecho, en la encuesta sobre calidad de vida de las ciudades se valoran algunas de estas cuestiones. A este respecto, hay que señalar que el aspecto que más ciudadanos españoles valoran en su ciudad son los servicios culturales ofrecidos por su ciudad (museos, salas de conciertos, bibliotecas, etc.), seguido de los que se manifiestan satisfechos con los espacios públicos (mercados y áreas peatonales). Además, en la mayoría de las ciudades europeas y españolas, los encuestados que dicen estar satisfechos con sus espacios públicos, también lo están con la belleza de las calles y edificios de su vecindario. Igualmente, aquellos que se manifiestan satisfechos con los parques y jardines, también lo están respecto a las oportunidades de esparcimiento al aire libre que ofrece la ciudad.

Por otro lado, especialmente Oviedo, pero también Madrid, son las ciudades que, en términos generales, se encuentran más satisfechas con su calidad urbana, siendo además los aspectos más relacionados con la ordenación urbana (espacios públicos, zonas verdes y belleza arquitectónica) las cuestiones que más ciudadanos valoran, mientras que en Barcelona y Málaga, los equipamientos, tanto culturales como deportivos, son mejor valorados por más ciudadanos.

En definitiva, el aumento de la calidad urbana general es un requerimiento tanto para la población que la habita, como para mejorar el atractivo y la competitividad de la ciudad.

Desde el punto de vista económico, las ciudades concentran buena parte del capital humano, social, cultural y económico, de modo que su optimización es clave para mejorar la calidad de vida. Por ello, resulta esencial la apuesta de las ciudades por una economía más competitiva que apoye el conocimiento, la creatividad, la excelencia y la innovación, que refuerce el desarrollo endógeno y diversifique el tejido productivo, y que articule convenientemente el mercado laboral con la educación y formación.

Sin embargo, habría que señalar que los cada vez más ambiciosos planteamientos en materia de regeneración urbana y calidad de vida en las ciudades chocan con la circunstancia de que las competencias de planeamiento urbanístico recaen fundamentalmente en los ayuntamientos, que atraviesan una situación económica y financiera muy desfavorable, especialmente desde la reducción de ingresos aparejada a la crisis inmobiliaria.

3. Medio ambiente y sostenibilidad

3.1. BALANCE DE LA SITUACIÓN MEDIOAMBIENTAL: PRINCIPALES INICIATIVAS

La sostenibilidad medioambiental, por su carácter de objetivo transversal y pieza esencial del paradigma de desarrollo sostenible, está ligada a multitud de dimensiones tanto de las políticas públicas o la actividad económica y productiva —abordados en anteriores apartados de esta Memoria— como de los hábitos sociales e individuales de los ciudadanos. En este apartado se intenta contemplar el balance de la situación medioambiental, principalmente desde la perspectiva de las implicaciones en la calidad de vida y en el modelo de sociedad imperante, teniendo en cuenta la estrecha conexión entre el respeto al medio ambiente y el desarrollo social. Las implicaciones de la crisis en las políticas e indicadores medioambientales y la contribución del respeto al entorno en la recuperación sostenible son otras perspectivas que se contemplan en el epígrafe.

Prueba de su decidida asunción en el planteamiento de las principales estrategias políticas es su imbricación en la Estrategia Europa 2020[128], una de cuyas iniciativas emblemáticas es la utilización racional de los recursos, proponiéndose la mejora de infraestructura en los ámbitos de la energía sostenible, transporte y tecnologías de la información. Estas acciones contribuirían a los objetivos europeos para 2020 de reducir las emisiones de GEI en al menos un 20 por 100 respecto a 1990, incrementar hasta el 20 por 100 la cuota de fuentes de energía renovables en el consumo energético final bruto y aumentar en un 20 por 100 la eficiencia energética, a los que se suma el de lograr que al menos un 10 por 100 de la energía empleada en el sector transporte sea de origen renovable.

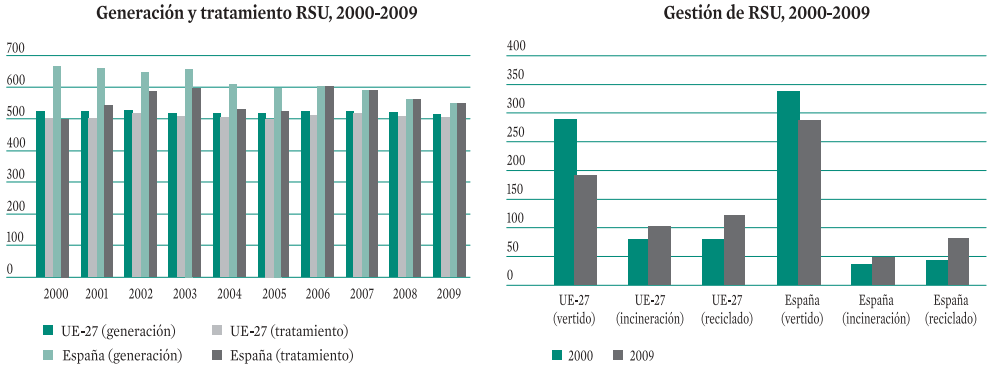
En el marco de las iniciativas españolas a lo largo de 2010, cabe destacar las medidas relacionadas con la protección del medio ambiente contempladas en la Ley de Economía sostenible, cuyo título III incorpora una serie de modificaciones dirigidas a reforzar la sostenibilidad del modelo energético, la reducción de emisión de GEI o la optimización de infraestructuras y servicios del transporte para alcanzar una movilidad más sostenible. Junto a las iniciativas de carácter específico, reviste especial interés considerar la situación de las dimensiones medioambientales, desde el punto de vista de la efectividad de las estrategias y medidas adoptadas en los distintos ámbitos.

La gestión de los residuos

Entre dichas iniciativas destaca el Plan Nacional Integrado de Residuos (PNIR) 2008-2015, que incluye 13 planes de residuos específicos en cada uno de los cuales se establecen medidas concretas y objetivos ambientales, cuya consecución parece encontrarse todavía lejana en muchos casos, lo que debería subsanarse con un mayor impulso de las necesarias actuaciones por parte de las administraciones competentes.

128. Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento. Anexo I. Informe de evolución sobre Europa 2020, Estrategia Europa 2020, Bruselas, 12.1.2011, COM (2011) 11 final.

GRÁFICO III-22. GENERACIÓN Y TRATAMIENTO DE RSU EN ESPAÑA Y UE-27
(Kg per cápita)



Nota: Residuos generados = cantidad de residuos municipales recogidos por autoridades municipales y puestos a disposición de un sistema de gestión de residuos. Aunque la mayor parte procede de hogares, se incluyen los procedentes de comercios, oficinas y edificios públicos (para las áreas no cubiertas por el sistema de gestión se realiza una estimación); Residuos tratados = cantidad de residuos municipales dispuestos en vertedero o tratados mediante incineración; Vertido de residuos = depósito de residos sobre o en el interior de la tierra, incluyendo lugares de almacenamiento temporal y permanente. La definición cubre vertederos internos y externos al punto de generación de los residuos; Incineración = tratamiento térmico de los residuos en una planta de incineración o coincineración, como se define respectivamente en los artículos 3.4 y 3.5 de la Directiva 2000/76/CE sobre incineración de residuos.
Fuente: Eurostat.

El PNIR es el instrumento para implementar en España la Directiva 2008/98/CE Marco de Residuos[129], cuyo fin último es evitar la generación de residuos y en todo caso impulsar la utilización de éstos como recurso, al objeto de transformar la sociedad europea en una "sociedad del reciclado".

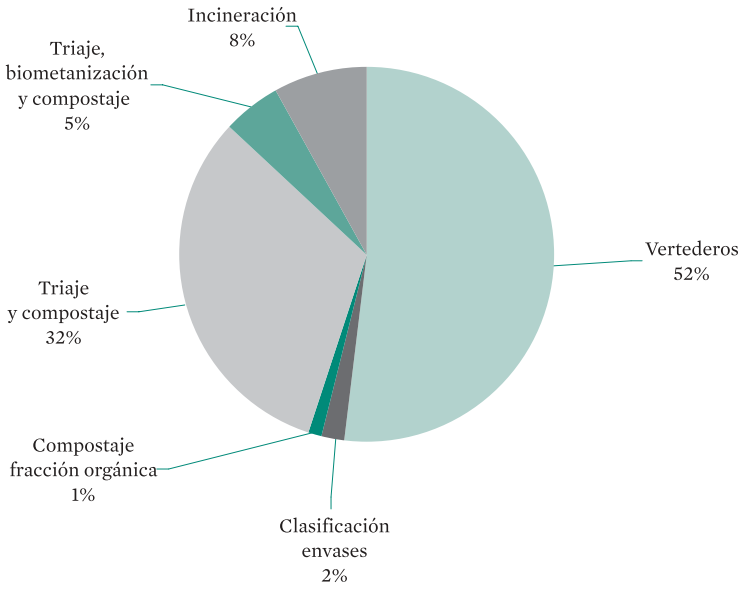
Los residuos municipales (RSU), que suponen el 7 por 100 del total de residuos, continúan siendo una cuestión preocupante en el ámbito europeo, ya que, aunque su generación tiende a estabilizarse[130], su gestión aún no ha alcanzado una proporción plenamente satisfactoria en todos los Estados miembros. Así, la cantidad de residuos destinados a vertedero en 2009 fue de 191 kg per cápita en UE-27 (que representa el 37,2 por 100), mientras se incineraban 102 kg per cápita (19,8 por 100), y se reciclaban 120 kg per cápita (23,4 por 100), habiendo registrado ambos sistemas de gestión un incremento entre 2000 y 2009, junto a la fuerte reducción del volumen destinado a vertedero (gráfico III-22).

Dado que persisten grandes diferencias de aplicación y control de la aplicación entre Estados miembros (algunos han ido mucho más allá del cumplimiento de los objetivos mínimos europeos de reciclado o desvío de residuos fuera de vertederos,

129. Incorporada al ordenamiento español por el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, que regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, y el Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos.

130. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos, COM (2011) 13 final.

GRÁFICO III-23. DISTRIBUCIÓN DE RSU SEGÚN INSTALACIÓN
(Porcentajes)



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, Banco Público de Indicadores Ambientales.

mientras otros tendrán que realizar esfuerzos suplementarios para cumplir los requisitos europeos), la Comisión estima necesario reforzar sus políticas para avanzar hacia una sociedad del reciclado que utilice los recursos de forma eficiente.

España ha registrado cierta mejora en la gestión de RSU: la generación de RSU por habitante, que desde el año 2000 manifiesta una tendencia descendente, superó en 2009 la media europea, mientras la proporción eliminada en vertederos representa un elevado 52 por 100 de los residuos gestionados, y el volumen destinado a incineradoras no alcanzaba en 2009 el 10 por 100[131], si bien esas proporciones están lejos de ser adecuadas. De hecho, es preciso incidir en el excesivo recurso al vertedero dentro de la gestión española de residuos. Si en 2006 se recogían 16 millones de toneladas, ese volumen se elevó en 2008 a las casi 26 millones de toneladas entre residuos peligrosos y no peligrosos, mientras el PNIR insiste en la necesidad de erradicar el vertido ilegal, reducir el vertido y fomentar la prevención, reutilización, y reciclado, así como otras formas de valorización de residuos no reciclables.

131. El Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino reconoce a través del Banco Público de Indicadores la discordancia entre los datos según la fuente de procedencia (Eurostat, INE o MARM), si bien en los tres casos las cifras reflejan una tendencia descendente en lo que se refiere a generación de residuos por habitante.

Entre los avances en este ámbito destacan la reducción del vertido incontrolado al 1 por 100 y la desaparición casi total de la incineración sin recuperación energética; por otro lado, la incineración con recuperación de energía se sitúa en el 7 por 100 superándose el objetivo del 5 por 100 a alcanzar en 2009, según lo establecido en el PNIR 2008-2015. Se detecta, además, una tendencia al aumento del reciclado, que en 2008 se elevó en media al 14,7 por 100, suponiendo para el papel y cartón casi el 75 por 100, el 60,3 por 100 para el vidrio, el 33 por 100 en el caso de plásticos, y para los metales el 60 por 100. En lo que respecta a los residuos peligrosos, que en 2008 superaban los 3 millones de toneladas (el 2,44 por 100 respecto al total de residuos urbanos gestionados), fueron reciclados en un 51 por 100, vertidos en un 44,2 por 100 e incinerados casi el 5 por 100. Cabe recordar que entre los objetivos del PNIR para los residuos peligrosos se encuentra el de disponer antes de 2012 de un sistema de información que permita mejorar el control de sus traslados y gestión, y que a su vez posibilite optimizar la información sobre cantidades producidas y gestionadas, aún pendiente de alcanzar.

En este sentido, tal y como recoge una de las últimas publicaciones del CES[132], sería conveniente mejorar la coordinación entre las administraciones competentes en aspectos como el tipo de infraestructuras de tratamiento de residuos, las autorizaciones necesarias para su implantación, los modelos de gestión o el traslado de los mismos, de forma que se optimizaran tanto los resultados de estas operaciones como la información disponible.

En todo caso, es imprescindible alcanzar una mayor homogeneización de la información estadística, sin la cual resulta muy difícil una correcta comparación de los datos que permita evaluar la situación real en relación a los objetivos del PNIR.

Entre los aspectos más controvertidos en este ámbito debe mencionarse la cuestión de los residuos radiactivos producidos en España y actualmente almacenados en Francia. La Directiva 2006/117/Euratom[133] prioriza el almacenamiento de estos residuos en el Estado que los genere, admitiendo, cuando ello no sea posible, la posibilidad de establecer acuerdos entre Estados miembros para facilitar una gestión segura y eficiente. Así, tras el desmantelamiento de Vandellós I en 1989, se firmó un acuerdo entre España y Francia (18 de mayo de 2001) para albergar los residuos nucleares españoles, cuya vigencia finalizó el 31 de diciembre de 2010, fecha a partir de la cual quedó establecida una penalización diaria hasta la recuperación por parte de España de las 2.000 toneladas de residuos nucleares que fueron enviadas a Francia hasta 2004. Ante la carencia de instalaciones apropiadas, el Gobierno español inició ese año un

132. *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas,* Premio de investigación 2008 del Consejo Económico y Social de España (Colección Estudios núm. 227, diciembre 2010).

133. Directiva 2006/117/Euratom del Consejo de 20 de noviembre de 2006 relativa a la vigilancia y al control de los traslados de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado.

procedimiento para la adjudicación de un Almacén Temporal Centralizado (ATC)[134] capaz de albergar tanto estos residuos como los procedentes de las centrales españolas, hasta un total estimado de unas 7.000 toneladas entre combustible y residuos, y 1.900 metros cúbicos de restos procedentes del desmantelamiento de instalaciones nucleares. En enero de 2010 finalizó el plazo para presentar solicitudes por parte de los ayuntamientos españoles dispuestos a albergar el ATC de materiales radiactivos de alta y media actividad, presentándose en septiembre de 2010 al Consejo de Ministros el informe con los análisis técnicos de los ocho emplazamientos seleccionados[135]. Sin embargo, en 2010 no se llegó a designar el emplazamiento definitivo, por lo que desde el 1 de enero de 2011 la Empresa Nacional de Residuos (Enresa) debe satisfacer la referida penalización diaria a su homóloga francesa (Areva) por el almacenamiento de residuos nucleares de alta intensidad.

Cabe recordar que, como parte del Acuerdo Social y Económico alcanzado a principios de 2011, el grupo de trabajo de industria y energía para el diálogo social reforzado abordará, entre otras cuestiones, la gestión de los residuos nucleares.

Gestión y calidad de las aguas

La Asamblea General de Naciones Unidas ha incluido entre los Derechos Humanos esenciales el agua potable y el saneamiento, exhortando a los Estados y organizaciones internacionales a intensificar los esfuerzos para proporcionar a la población un acceso asequible a dicho recurso, mediante la cooperación internacional especialmente orientada al aumento de la capacidad y la transferencia tecnológica, particularmente en países en desarrollo[136]. Según la ONU actualmente 884 millones de personas carecen de acceso al recurso, más de 2.600 millones no tienen acceso a una red de saneamiento básico, y anualmente mueren 1,5 millones de niños menores de 5 años por causa de enfermedades relacionadas con la falta de agua y saneamiento.

La escasez de agua a escala planetaria se deja notar también en el ámbito europeo. Así, el segundo Informe de Seguimiento de la Comunicación europea sobre sequía[137], presenta los avances alcanzados en respuesta a problemas relacionados con la carestía de recursos hídricos, trasmitiendo preocupación respecto al posible retraso en la aplicación de medidas en los Estados miembros más afectados (Portugal, Chipre, Malta y Grecia).

134. Recibe el nombre de Almacén Temporal Centralizado aquella instalación capaz de albergar de forma temporal los residuos generados durante el tiempo suficiente para que la tecnología permita su tratamiento definitivo (que comprende la reutilización de plutonio como combustible en otras centrales, la trasmutación o aprovechamiento de otros elementos radiactivos, o su almacenaje geológico a gran profundidad de forma permanente).

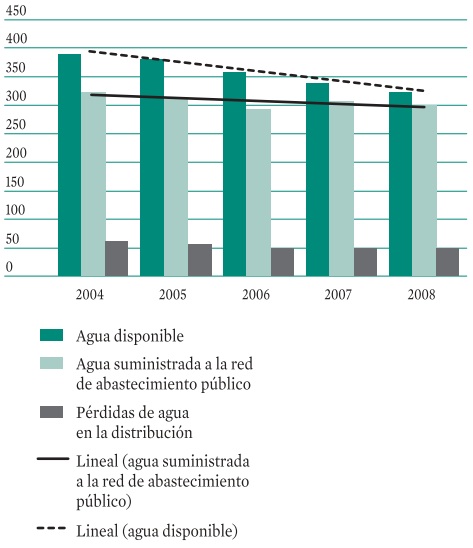
135. Albalá (Cáceres), Villar de Cañas (Cuenca), Yebra (Guadalajara), Zarra (Valencia), Ascó (Tarragona), Congosto de Valdavia (Palencia) y Santervás de Campos y Melgar de Arriba (Valladolid).

136. Resolución 64/292 de la Asamblea General de la ONU (aprobada el 28 de julio de 2010).

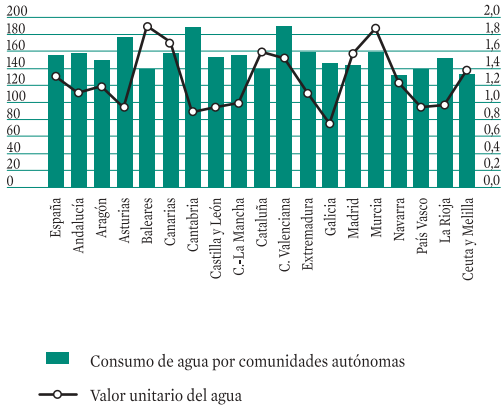
137. Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Segundo Informe de seguimiento de la Comunicación sobre la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea,* COM (2007) 414 final.

GRÁFICO III-24

INDICADORES SOBRE EL SUMINISTRO DE AGUA EN ESPAÑA, 2004-2008
(Litros/habitante/día)



CONSUMO EN LOS HOGARES Y VALOR UNITARIO DEL AGUA POR CCAA, 2008
(Litros/habitante/día y euros/m³)



Fuente: INE, Indicadores sobre el agua.
Fuente: MARM, *El medio ambiente, y el medio rural y marino en España*, 2009, y Observatorio de Sostenibilidad en España (OSE), *Informe sobre Sostenibilidad en España 2010*.

España, país cuya disponibilidad hídrica se encuentra fuertemente condicionada por sus características físicas y climáticas, registra cierta tendencia a la reducción del consumo tanto en hogares, donde se distribuyó casi el 70 por 100 del agua suministrada a redes públicas, como en usos municipales, detectándose entre 2004 y 2008 un descenso del 12 por 100 en pérdidas en redes de abastecimiento urbano por fugas o averías, que aun así alcanzaron ese año el 16 por 100 sobre el total del suministro (gráfico III-24).

En relación a la calidad de las aguas, la Directiva Marco obliga a los Estados miembros a proteger y recuperar todas las masas de aguas superficiales y subterráneas (ríos, lagos, canales y aguas costeras) para conseguir un buen estado de las mismas en el horizonte de 2015. En este sentido, la Comisión Europea ha instado recientemente al Gobierno español a presentar los Planes Hidrológicos de Cuenca, que deberían haberse adoptado antes del 22 de diciembre de 2009 y cuyo retraso puede provocar dificultades para alcanzar ese objetivo[138]. Según fuentes ministeriales dichos planes se encuentran actualmente en proceso de adecuación a la Directiva europea[139].

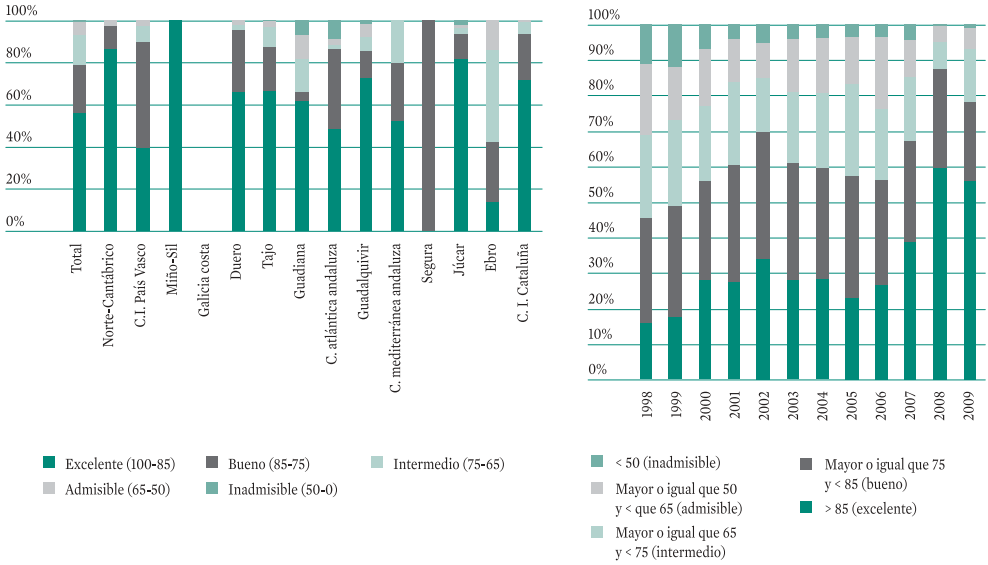
138. Dictamen motivado IP/11/91, Bruselas, 27 de enero de 2011.

139. Concretamente, los planes hidrológicos de las demarcaciones intracomuntarias correspondientes a Cataluña, Baleares, Canarias y Andalucía ya se encuentran en fase de exposición pública, y en el resto se espera que se sometan a consulta pública a lo largo de 2010, Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, nota de prensa de 16 de junio de 2010.

GRÁFICO III-25

CALIDAD DE LAS AGUAS SUPERFICIALES SEGÚN EL ÍNDICE DE CALIDAD GENERAL (ICG), POR DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA, 2009

CLASIFICACIÓN DE ESTACIONES DE CONTROL DE CALIDAD DE AGUAS CONTINENTALES SUPERFICIALES EN FUNCIÓN DEL VALOR MEDIO ANUAL ICG, 1998 2009



Fuente: MARM, *El medio ambiente, y el medio rural y marino en España*, 2009, y Observatorio de Sostenibilidad en España (OSE), *Informe sobre Sostenibilidad en España 2010*.

Para ponderar y medir la calidad del agua se utiliza el Índice de Calidad General (ICG), obtenido mediante la combinación de 23 parámetros a partir de datos recogidos en estaciones de control distribuidas en las distintas confederaciones hidrográficas. Estos datos reflejan una mejora evidente entre 1998 y 2009, indicando que la proporción de estaciones con un ICG clasificado como inadmisible ha disminuido del 11 al 1 por 100, y las clasificadas como admisibles han pasado del 20 al 5,5 por 100 en el mismo periodo, registrándose un incremento de las estaciones situadas en la categoría intermedio, bueno y excelente (gráfico III-25).

Depuración de aguas: queda camino por recorrer

La medida de depuración de aguas residuales se realiza a través del denominado "grado de conformidad de la carga contaminante", expresado como el porcentaje de carga contaminante que recibe un tratamiento según lo dispuesto en la Directiva 91/271/CEE[140], y que indica

140. Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.

también el porcentaje de carga contaminante aún no depurada, pero que será tratada en una estación de depuración de aguas residuales (EDAR) en construcción. Este índice alcanzó en 2008 un 83 por 100 de media en España, habiéndose registrado un considerable aumento de la población equivalente que accede a instalación de tratamiento de aguas residuales entre 1995 y 2008 (del 41 al 95 por 100 respectivamente); sin embargo, el dato esconde divergencias interautonómicas, destacando las comunidades de Madrid, Navarra, Región de Murcia, Baleares, Cantabria, La Rioja y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla con mayor grado de conformidad (entre el 98 y el 100 por 100), frente a Castilla y León y Castilla-La Mancha que registraron las menores proporciones (74 y 72 por 100).

La situación española está lejos de alcanzar los objetivos establecidos en las Directivas 91/271/CEE y Marco del Agua[141], a las que pretende responder el Plan Nacional de Calidad de Aguas 2007-2015, si bien aún no es posible hablar de buenos resultados. A ello se añade el recorte de la inversión pública anunciado en mayo de 2010[142] que afectará previsiblemente a los ámbitos tanto de construcción de nuevas infraestructuras como de mantenimiento de las instalaciones de depuración de agua ya existentes, lo que, además, puede suponer un obstáculo para la buena marcha del Programa de desarrollo rural sostenible.

Por último, cabe señalar la grave situación que atraviesan las balsas contaminantes en España, detectada a partir de los datos estadísticos que se incluyen en el PNIR 2008-2015, y que figuran en el Inventario Nacional de Escombreras y Balsas (elaborado en 1983 y 1989 por el IGME, y solo actualizado en lo referente a las balsas en 2002).

Según los últimos datos disponibles, en 2002 se elevaba a 988 el número de balsas y presas mineras que albergan residuos con un volumen computado de 325,87 millones de m^3, estimándose una generación anual de unas 2.059.792 toneladas, y alcanzándose el mayor volumen en la comunidad autónoma de Andalucía (que representa el 47 por 100 del total). Muchos de estos emplazamientos corresponden a suelos contaminados o lo están los terrenos circundantes, por lo que deberán acogerse a lo dispuesto en el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio de 2009, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras, que transpone la Directiva 2006/21/CE, de 15 de marzo, sobre la gestión de los residuos de las industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE.

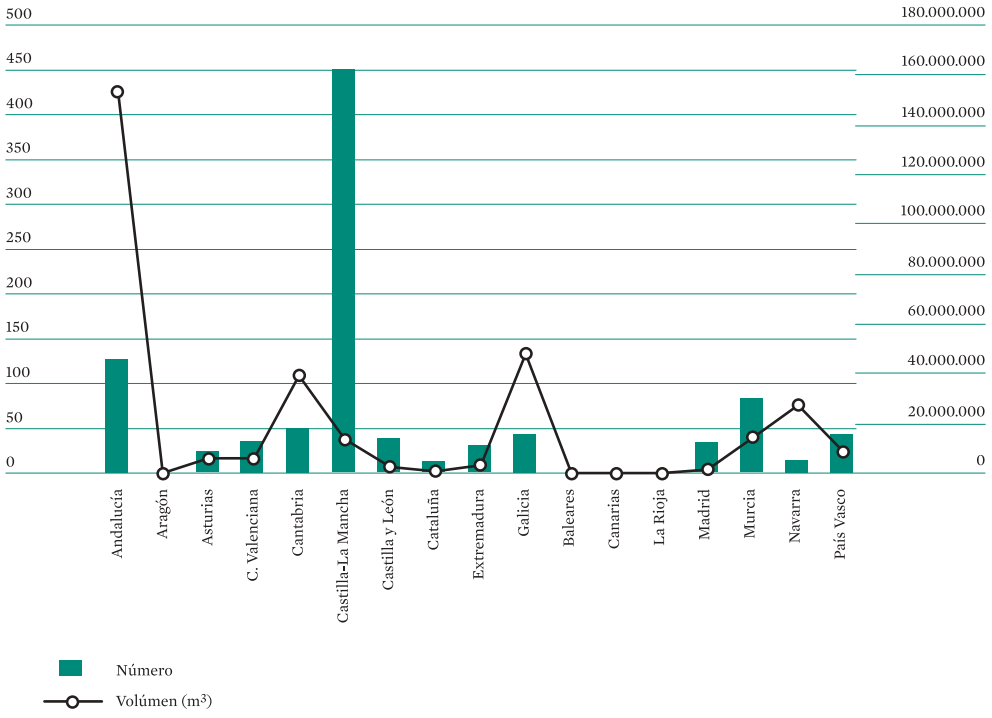
Calidad del aire y protección de la atmósfera

Este constituye uno de los aspectos fundamentales en la calidad de vida de la población, e incide particularmente en aquella que habita en grandes núcleos urbanos debido a la elevada concentración de emisiones contaminantes. En el ámbito europeo se ha incorporado recientemente

141. 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.

142. Real Decreto 8/2010, de 20 de mayo, de medidas extraordinarias de reducción del déficit público.

GRÁFICO III-26. PRESAS Y BALSAS CONTAMINANTES EN ESPAÑA, 2002



Fuente: MARM, I Plan Nacional Integrado de Residuos 2008-2015.

la Directiva sobre emisiones industriales[143], que refunde y modifica el marco jurídico vigente, y cuyo objetivo es aumentar el nivel de protección medioambiental. Por su parte, el acervo normativo español se ha ocupado de actualizar el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y simplificar la normativa en vigor mediante los Reales Decretos 100/2011 y 102/2011[144].

En cuanto a la situación de la atmósfera los últimos datos se refieren a 2009[145], año en el que respecto a 1990 se registraron en España descensos en la emisión de gases acidificadores, eutrofizadores y precursores del ozono (a excepción del NH_3 que ha registrado un incremento del 12 por 100), lo que ha permitido hablar de cumplimiento

143. Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales, que refunde y modifica seis directivas: Directiva sobre prevención y control integrado de la contaminación, Directiva de grandes instalaciones de combustión, Directiva de incineración de residuos, Directivas de compuestos orgánicos volátiles, y tres Directivas sobre óxidos de titanio.

144. Real Decreto 100/2011, de 28 de enero, por el que se actualiza el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecen las disposiciones básicas para su aplicación y Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

145. MARM, *Inventario de emisiones a la atmósfera de España. Edición 2011 (serie 1990-2009). Sumario de resultados de acidificadores, eutrofizadores y precursores del ozono,* diciembre 2010.

de los límites establecidos por la normativa europea para algunos gases, como SO_2, NO_x y compuestos orgánicos volátiles no metánicos o COVNM[146], si bien es preciso mantener el ritmo de reducción, especialmente de las emisiones procedentes del transporte y la industria, mediante la aplicación de las correspondientes soluciones tecnológicas. El inventario español que recoge estos resultados cubre las emisiones por combustión en la producción y transformación de energía, por combustión industrial y no industrial, procesos industriales sin combustión, extracción y distribución de combustibles fósiles y energía geotérmica, uso de disolventes y otros productos, transporte por carretera, otros modos de transporte y maquinaria móvil, tratamiento y eliminación de residuos, agricultura y otras fuentes y sumideros.

En el entorno concreto de las ciudades españolas puede hablarse también de una mejoría de la calidad del aire detectada en 2008, atribuida a la puesta en marcha de planes autonómicos y locales de mejora de la calidad del aire, a una mayor inestabilidad meteorológica, a cierta disminución del tráfico y a la reducción del consumo energético y la actividad industrial.

El transporte urbano e interurbano, se encuentra, pues, entre las actividades cuyas repercusiones medioambientales derivadas de la emisión de gases contaminantes a la atmósfera provocada por algunas tipologías modales (especialmente el transporte privado por carretera) afectan tanto a la calidad de vida de los ciudadanos como a la vida silvestre, a través de la pérdida de hábitats o la desaparición de especies.

Escaso avance de la intermodalidad

La intermodalidad constituye un importante reto en el marco del progreso hacia una economía baja en carbono y de menor consumo energético, que deberá apoyarse en actividades dirigidas a la investigación y el desarrollo tecnológico en este ámbito.

La Unión Europea ha adoptado una serie de medidas en esta dirección, con especial incidencia en transporte de mercancías, que se incluyen en el Libro Blanco "La hoja de ruta transporte 2050. Hacia un Espacio Único de Transporte"[147], entre cuyos objetivos destacan la intención de minimizar la circulación de automóviles de combustible convencional en las ciudades, alcanzar un 40 por 100 de combustible de aviación con bajas emisiones de carbono y reducir en un 40 por 100 las emisiones del transporte marítimo, alcanzar un 50 por 100 de transferencia modal del transporte por carretera hacia el ferroviario y fluvial en distancias medias interurbanas (para pasajeros y mercancías), y, con todo ello, conseguir un descenso del 60 por 100 de las emisiones producidas por el transporte cara a mediados de siglo.

146. Directiva 2001/81/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos.

147. Comisión Europea, *Libro Blanco: Hoja de ruta hacia un Espacio Único Europeo de Transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible,* COM (2011) 144 final.

En España el Plan estratégico de transporte de mercancías (PETRA II, 2007-2012) recoge entre sus objetivos el desarrollo de la intermodalidad por parte de los transportistas por carretera, estableciendo los ejes y medidas de actuación, y analizando la capacidad para dar respuesta a la demanda intermodal. Sin embargo, no se dispone aún de un análisis valorativo que de idea de su cumplimiento.

Entre las opciones para mejorar la intermodalidad en España no puede olvidarse el transporte marítimo, que pese a haber registrado un incremento del tráfico total de carga y pasajeros del 40 y 50 por 100 respectivamente entre 1992 y 2010 (según estadísticas de Puertos del Estado) parece tener un considerable potencial de crecimiento en larga distancia, que podría verse afectado ante los retrasos y elevación de costes provocados por los trámites administrativos en puerto o la mejorable eficacia de los servicios portuarios.

Los últimos datos disponibles reflejan una situación respecto al transporte de pasajeros prácticamente estacionaria entre 1995 y 2008, caracterizada por un 82 por 100 de transporte privado, frente al 13 por 100 de transporte público o el 5 por 100 de ferrocarril (cifras estas últimas, si bien mejorables, por encima de la media en la Unión Europea). En lo que respecta al transporte de mercancías la intermodalidad en el caso de España es casi inexistente, con un 95,9 por 100 correspondiente a transporte por carretera en 2008, casi 20 puntos porcentuales superior a la media europea (gráfico III-27).

El año 2010 fue declarado Año Internacional de la Biodiversidad, y ha servido para incluir en la agenda internacional diversos eventos y publicaciones sobre diversidad biológica. Así, en la Convención de la ONU sobre biodiversidad celebrada en Nagoya (Japón) en septiembre de ese año, los 193 países participantes alcanzaron un acuerdo que incluye el compromiso de proteger el 17 por 100 de las áreas terrestres y el 10 por 100 de las áreas marinas del planeta para 2020, además de un protocolo sobre el uso y distribución equitativa de los beneficios derivados de los recursos genéticos; se concede así una prórroga ante el incumplimiento del objetivo previo de detener la pérdida de especies en 2010.

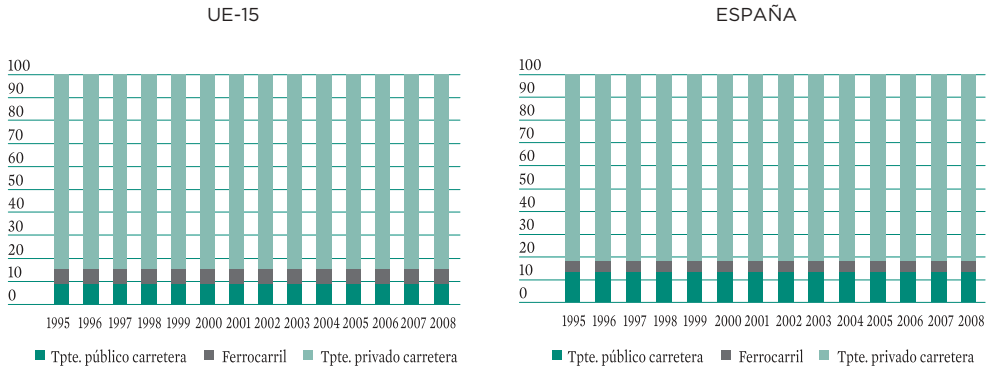
La biodiversidad, en retroceso

De hecho, y pese a los avances detectados en el ámbito local, la tasa de pérdida de biodiversidad continúa aumentando, lo que supone elevados costes para la sociedad en términos de su valor intrínseco, pero especialmente por la pérdida o deterioro de algunos de los servicios que presta (producción de alimentos y agua, adaptación al cambio climático, valores culturales y de esparcimiento, etc.).

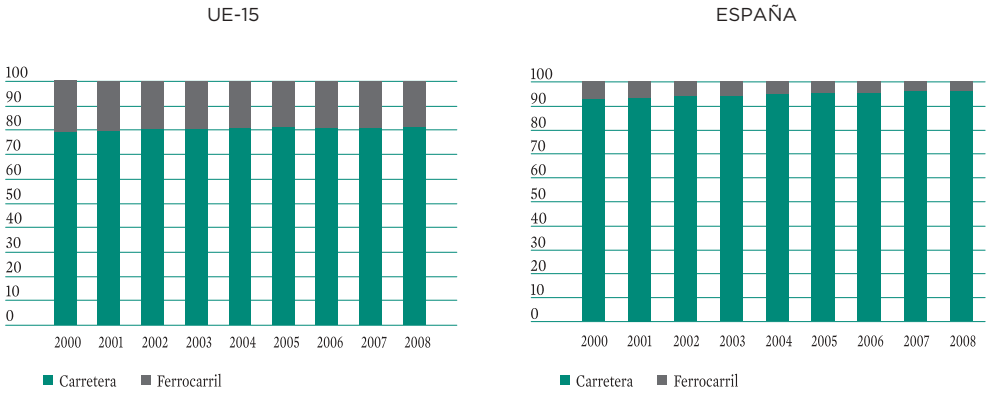
La primera evaluación a gran escala de los hábitats y especies vulnerables de Europa[148] manifiesta que solo el 17 por 100 disfruta de un estado de conservación favorable, según la Directiva hábitats; las praderas, humedales, estuarios y hábitats costeros son los ecosistemas sometidos a mayor riesgo, siendo también alarmante el

148. Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Evaluación de 2010 de la aplicación del Plan de Acción de la UE para la Biodiversidad,* COM (2010) 548 final.

GRÁFICO III-27. DISTRIBUCIÓN DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS SEGÚN MODALIDAD, 1995-2008
(En porcentaje del transporte total de pasajeros, núm./km)



DISTRIBUCIÓN DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS SEGÚN MODALIDAD, 1995-2008
(En porcentaje del transporte total de mercancías, t/km)



Fuente: Eurostat.

ritmo de pérdida de biodiversidad marina. Por otro lado, se detectan deficiencias de aplicación en la Red Natura, concretamente en políticas y estrategias sobre suelos y especies invasoras, y en materia de información y conocimiento, además de la necesidad de integrar aspectos relacionados con la biodiversidad en otras políticas, o de aplicar el principio de equidad en este ámbito (por ejemplo, vía pago por los servicios ambientales para remunerar al propietario de los terrenos que los prestan)[149].

Diversos análisis y estudios recogen el cambio de actitud que a este respecto se viene detectando en las sociedades de los países desarrollados, y concretamente en

149. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Opciones para una meta y una visión de la UE en materia de biodiversidad más allá de 2010,* COM (2010) 4 final.

Actitudes hacia el medio ambiente y hábitos de vida

España, en términos de opinión sobre la importancia relativa del medio ambiente entre otras cuestiones, pero también de cambio en los patrones conductuales que lleva implícita dicha tendencia. Por un lado, la educación interdisciplinaria, donde la dimensión medioambiental y el desarrollo sostenible a través del aprendizaje de conceptos, valores y habilidades juega un papel fundamental entre las nuevas generaciones, y por otro, la necesidad de adoptar nuevas pautas en cumplimiento de políticas y normativas que abogan por la protección medioambiental, son, junto a los acelerados y alarmantes cambios en el medio ambiente global responsables de este avance progresivo.

Se calcula que tres sectores muy vinculados al consumo de los hogares, transporte privado, alimentación y equipamiento de la vivienda, contribuyen, en conjunto, aproximadamente al 70-80 por 100 del impacto medioambiental total del consumo[150]. En el caso de los alimentos, el impacto se deriva, no solo de la producción, transporte y distribución de los mismos, sino también del tratamiento de los residuos generados, tanto a partir del empaquetado como de los propios desperdicios alimentarios. En la UE-27 se eliminan al año aproximadamente 179 kg de alimentos por persona y día (de los que un 42 por 100 proviene de los hogares), con frecuencia por confusión respecto a los diferentes términos relativos a la caducidad[151].

La Encuesta de Hogares y Medio Ambiente (INE, 2008) destacaba en sus conclusiones el hecho de que casi la totalidad de los hogares españoles ha adoptado algún hábito de ahorro de agua (96,9 por 100), en tres de cada cuatro hogares se separan papel, vidrio y envases para su reciclado, el transporte público se utiliza por el 21,7 por 100 de los ciudadanos de forma habitual, y el 85,5 por 100 de las viviendas dispone de luces de bajo consumo.

Sin embargo, aún es necesario poner énfasis en el impacto que las decisiones individuales sobre hábitos de consumo tienen en el medio ambiente, ya que, si bien es menor que el derivado de las actividades productivas, no se deben infravalorar las presiones que suponen sobre el medio ambiente ciertos cambios recientes en los patrones de vida y consumo de los ciudadanos (mayor número de hogares con menos miembros, más consumo de alimentos precocinados y envasados, uso frecuente del transporte privado para desplazamientos de ocio y trabajo en las grandes ciudades) en términos de producción de deshechos y de contaminación.

De las tres dimensiones en que se puede manifestar la conciencia medioambiental en los hábitos de vida (reducir, reutilizar y reciclar), los ciudadanos han avanzado sobre todo en la asunción de la última, la cultura del reciclaje, aunque queda mucho por hacer en los otros ámbitos, más relacionados con el consumo responsable y con la información sobre

150. Joint Research Centre, Comisión Europea, *Environmental Impact of Products Study*, 2006.

151. Comisión Europea, *BIO IS Preparatory Study on Food Waste across EU 27,* 2010.

los productos. La crisis puede inducir a una reducción coyuntural de residuos y a una mayor reutilización de los productos, pero para que esta tendencia se consolide es preciso implantar un modelo de consumo verdaderamente responsable, a lo que podría contribuir el impulso de campañas de divulgación e información sobre la importancia en términos sociales de dichos cambios.

3.2. POLÍTICAS RELACIONADAS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO

Tras la celebración de la Cumbre de Cancún de 2010, la Unión Europea ha seguido trabajando en la búsqueda de políticas eficaces que garanticen alcanzar los objetivos perfilados en el horizonte de 2020: reducción del 20 por 100 de las emisiones de GEI, el 20 por 100 de renovables sobre la energía final bruta y aumento de la eficiencia energética en un 20 por 100 como objetivo indicativo. Se trata de una cuestión que también se orienta hacia la conformación de un modelo europeo que debe redefinirse en respuesta a las actuales presiones económicas y sociales, y que, en síntesis, se ha plasmado recientemente en el denominado Proyecto Europa 2030[152].

Las acciones propuestas se dirigen a la puesta en marcha de mecanismos para alcanzar una economía baja en carbono, como la optimización del mercado de carbono o el establecimiento de impuestos sobre el CO_2. Además, plantean el marco de los nuevos sectores industriales que previsiblemente caracterizarán esa nueva economía (eficiencia energética, vehículos eléctricos, proveedores de captura y almacenamiento de carbono, generadores de biomasa, etc.), impulsando otros ya existentes y de gran potencial, como las energías renovables, para los que es preciso adecuar tanto la asignación de recursos I+D como su financiación. La reorientación de la política agrícola comunitaria hacia una mayor reducción de emisiones[153], así como la participación activa en la actividad internacional de reforestación, serán también líneas de actuación en ese objetivo.

Cumbre de Cancún

La XVI Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 16), celebrada en Cancún entre el 29 de noviembre y el 10 de diciembre de 2010, concluyó en una serie de acuerdos que, en síntesis, definen el compromiso mundial de mantener el aumento global de temperatura por debajo de 2º C, consolidando esfuerzos de mitigación de CO_2, creando un instrumento para la transferencia de tecnologías a países en vías de desarrollo (PVD), instaurando un fondo climático internacional a través del cual los

152. *Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades.* Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la Unión Europea en 2030, mayo 2010.

153. Está previsto que las emisiones del sector agrícola desciendan un 23 por 100 en la UE-27 y un 15 por 100 en la UE-15 respecto a 1990, debido a las mejoras en las técnicas de cultivo, la reducción de las cabezas de ganado, los efectos progresivos de las medidas de reforma impuestas por la Política Agrícola Común (PAC) y a la legislación medioambiental (*La agricultura en la UE – Aceptar el reto del cambio climático*, Comisión Europea, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural 2008).

países industrializados financien la reducción de emisiones por parte de PVD, o avanzando en proyectos de protección de los bosques tropicales. Aun reconociendo la necesidad de que este acuerdo llegue a ser vinculante y de la puesta en marcha efectiva de las anteriores medidas, esta cumbre ha renovado el impulso de la negociación climática internacional.

Políticas europeas

Las instituciones europeas han constatado la tendencia hacia la caída progresiva de emisiones GEI que ya venía señalándose desde 1990, registrándose en 2009 reducciones del 6,9 por 100 respecto a 2008, descenso especialmente acusado en el caso de las industrias manufactureras (24 por 100), si bien todos los sectores han reflejado recortes (6,9 por 100 en el sector energía, 13,6 por 100 en los procesos industriales, 2,9 por 100 en el sector agrícola, y 1,1 por 100 en el sector residuos)[154], lo que supone un progreso evidente respecto al logro de los objetivos incluidos en el Protocolo de Kyoto.

Como marco normativo de impulso al mantenimiento de esa tendencia, la Unión Europea publicó en 2009 un paquete de medidas sobre el clima y la energía, que consta de una serie de textos normativos encargados de revisar el régimen del comercio de derechos de emisión, la distribución de esfuerzos sobre las emisiones de sectores no regulados por dicho régimen, el aumento de las energías renovables en la combinación energética (en ambos casos, los objetivos legalmente vinculantes a 2020 se incluyen en el Anexo del documento IP/09/628), la captura y almacenamiento de carbono y dos actos legislativos relativos a la reducción de emisiones en vehículos nuevos, y a la calidad de los combustibles[155]. Por otro lado, ese año se fijó la contribución mínima de cada Estado miembro al cumplimiento del compromiso de reducción de emisiones GEI para el periodo 2013-2020 (referida a las actividades relacionadas con combustión y emisiones fugitivas de combustibles, utilización de disolventes y otros productos en procesos industriales, agricultura y residuos), estableciendo las normas para la realización de dichas contribuciones y su evaluación, así

154. Estimaciones de la Agencia Europea de Medio Ambiente (European Topic Center on Air and Climate Change, *Approximated EU GHG inventory for the year 2009, Short report for EU-15 and EU-27*, septiembre 2010).

155. Directiva 2009/29/CD 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 GEI; Directiva 2009/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al almacenamiento geológico de CO_2 y por la que se modifican las Directivas 85/337/CEE, 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE y el Reglamento (CE) núm. 1013/2006; Reglamento (CE) núm. 443/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009, por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos como parte del enfoque integrado de la Comunidad para reducir las emisiones de CO_2 de vehículos ligeros; y Directiva 2009/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 98/70/CE en relación con las especificaciones de la gasolina, el diésel y el gasóleo, se introduce un mecanismo para controlar y reducir las emisiones de GEI, se modifica la Directiva 1999/32/CE del Consejo en relación con las especificaciones del combustible utilizado por los buques de navegación interior y se deroga la Directiva 93/12/CEE.

GRÁFICO III-28. EMISIONES DE GEI EN LOS ESTADOS MIEMBROS 2008 Y OBJETIVO 2020
(Referidos a los niveles de 2005)



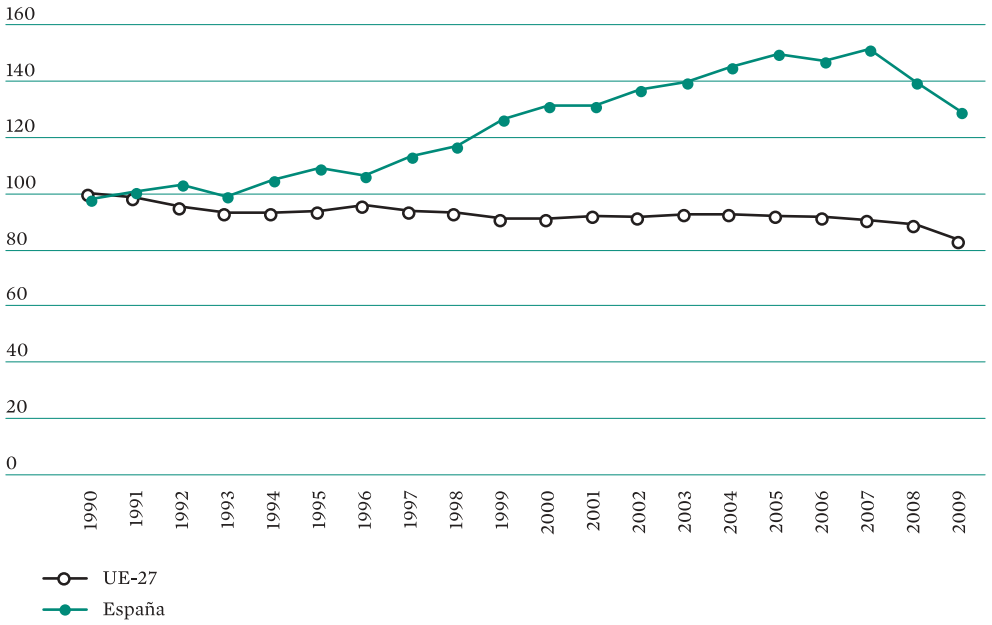
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Decisión núm. 406/2009/CE (Anexo II).

como las correspondientes a un posible compromiso de reducción por parte de la Unión Europea que supere el 20 por 100[156] (gráfico III-28).

Apoyándose en la fuerte reducción de emisiones registrada en 2009 (el 14 por 100 respecto a 1990), debida en buena medida a la crisis económica pero también a la aplicación de políticas orientadas a reducir las emisiones GEI, las instituciones europeas han transmitido una postura más exigente, proponiendo reducciones de emisión GEI del 80-95 por 100 hasta 2050 en los países desarrollados respecto a los niveles de 1990 (lo que para la Unión Europea supondría una reducción aproximada del 70 por 100), y de entre un 15 y un 30 por 100 en los países en desarrollo, para garantizar que el aumento térmico sea efectivamente inferior a 2ºC. La trayectoria acordada en 2008 debería reducir las emisiones europeas un 20 por 100 antes de 2020 y un 25 por 100 en 2030, lo que parece insuficiente para alcanzar el objetivo establecido a 2050. Por ello la Unión Europea se abre a una propuesta más exigente de hasta el 30 por 100 de reducción en 2020, en función del compromiso internacional de aumentar sus correspondientes cuotas, compromiso que no ha sido alcanzado a lo largo de 2010. Las opciones políticas podrían

156. Decisión núm. 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009 sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de GEI a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020 y Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Análisis de las opciones para rebasar el objetivo del 20 por 100 de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y evaluación del riesgo de fugas de carbono,* COM (2010) 265 final.

GRÁFICO III-29. EMISIONES GEI, 1990-2009
(1990 = 100)



Fuente: Eurostat (los datos para 2009 proceden del Informe *Progress towards achieving the Kyoto Objectives,* COM (2010) 569 final y del Inventario de GEI de España 1990-2009, sumario edición 2011).

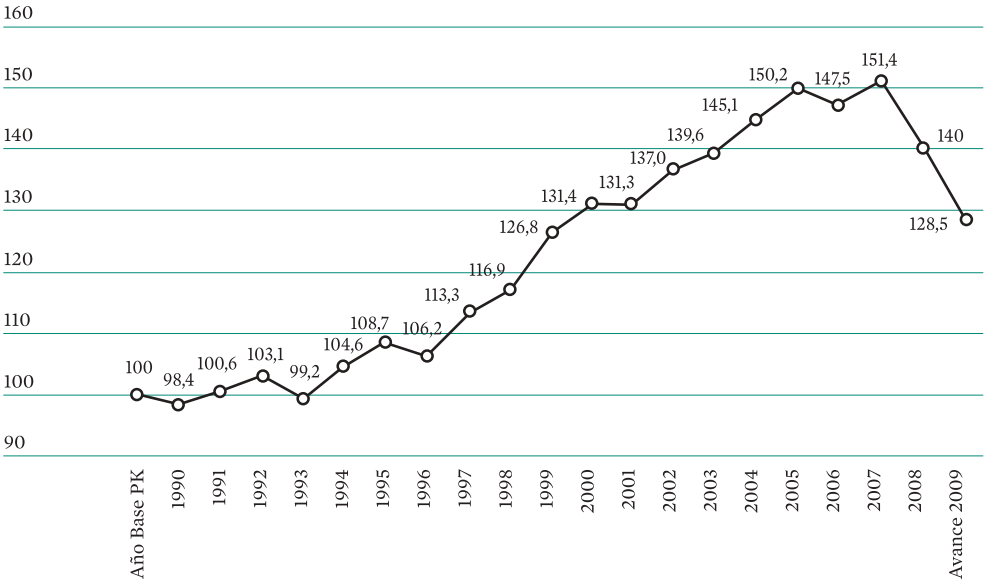
dirigirse hacia una remodelación del comercio de derechos de emisión mediante la "reserva" de parte de los derechos (es decir, reduciendo la cantidad de derechos subastados), y la recompensa mediante derechos gratuitos de emisión para las actividades que inviertan en tecnologías de elevado rendimiento. Además, la puesta en marcha de iniciativas como el diseño ecológico, la limitación de emisiones de CO_2 en vehículos, la Agenda Digital, o las redes inteligentes podría contribuir a modificar el comportamiento de los consumidores, aumentar la eficiencia energética y permitir una mayor penetración de la energía renovable. Se trata, en todo caso, de preparar el terreno en previsión de alcanzar una decisión que depende, en buena medida, de la evolución de la situación económica y de los resultados de las negociaciones internacionales.

Entre tanto, la puesta en marcha de medidas y partidas presupuestarias, el aumento del compromiso empresarial y la generalizada sensibilización ambiental, pero, sobre todo, los efectos de la crisis económica experimentada en los últimos años, han favorecido un mejor comportamiento del indicador de emisiones de GEI (gráfico III-29).

Contraste de indicadores

Los compromisos de reducción de emisiones de GEI han constituido un punto de partida en la modificación de políticas tendentes a minimizar las causas y efectos del

GRÁFICO III-30. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE EMISIONES GEI SOBRE EL AÑO BASE DEL PROTOCOLO DE KYOTO
(Emisiones totales en CO_2 equivalentes)



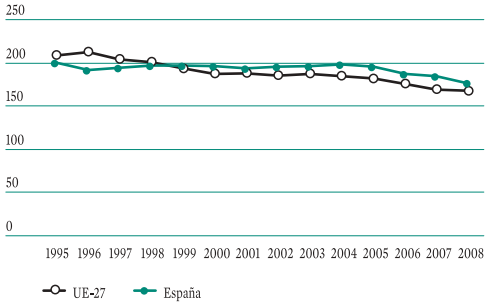
Para tres de los seis gases catalogados como causantes del efecto invernadero (CO_2, CH_4 y N_2O) el año de referencia en 1990, y para los tres restantes (HFC, PFC y SF6) el año base es 1995.
Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, *Inventario de GEI de España 1990-2009, sumario edición 2011* (diciembre 2010).

cambio climático; en este sentido, si bien la tendencia media en la Unión Europea ha sido de constante reducción desde 1990 como respuesta a la progresiva implementación de medidas, no en todos los países se ha reproducido este patrón; España, de hecho, representa un caso paradigmático de comportamiento opuesto, avalado por una situación de expansión económica bruscamente detenida en el periodo de crisis que aún atraviesa, y que está detrás de la reducción de emisiones registrada en estos años, especialmente acusada entre 2007 y 2009. Según el Avance del Inventario de Emisiones GEI 2009, las emisiones experimentaron ese año un descenso del 8,2 por 100 respecto de 2008 y el índice de referencia para el Protocolo de Kyoto (PK) se situó en el 128,5 por 100 (respecto a los 289,8 millones de toneladas del año base) (gráfico III-30).

Como consecuencia de la menor demanda de energía registrada desde algunos sectores en el marco de la crisis internacional así como de las políticas en apoyo a la eficiencia energética, se ha mantenido la tendencia al descenso de la intensidad energética de la economía (un 4 por 100 entre 2008 y 2009, y un 13,3 por 100 acumulado desde 2004); entre esas políticas destaca el Plan de Activación del Ahorro y la Eficiencia Energética 2008-2011, configurado en una serie de medidas de las que en 2009 se encontraban implementadas el 60 por 100.

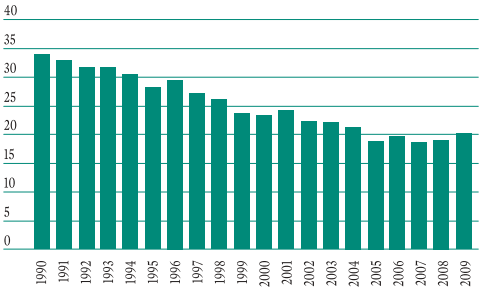
GRÁFICO III-31

INTENSIDAD ENERGÉTICA DE LA ECONOMÍA
(Kep/1.000 euros)



Consumo bruto de energía/PIB.
Fuente: Eurostat.

GRADO AUTOABASTECIMIENTO, 1990-2009
(Porcentaje)

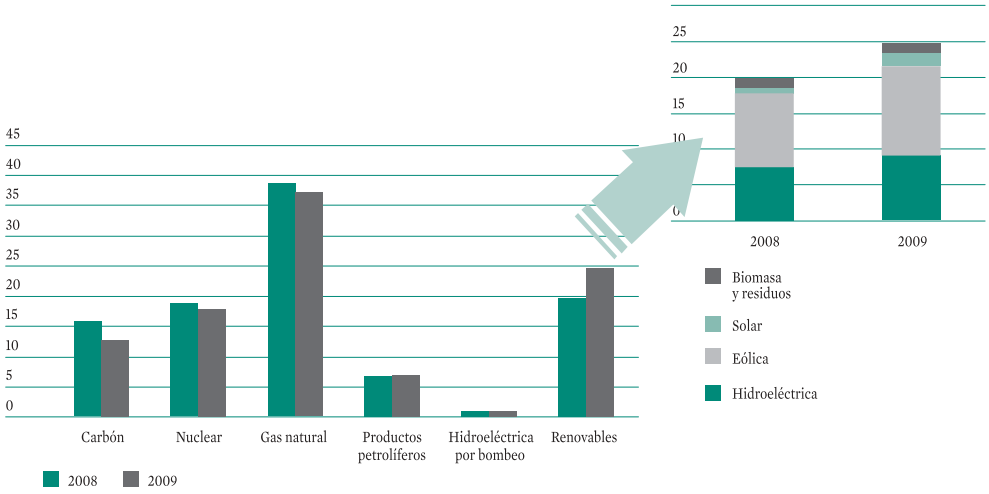


Fuente: MARM, Inventarios Nacionales de Emisiones a la Atmósfera 1990-2008.

En el contexto de la reflexión sobre el futuro de la política energética y el impulso a las renovables, arreció durante 2010 el debate sobre la utilización de la energía nuclear, en el que fueron ganando terreno las posiciones más proclives a una flexibilización de las restricciones vigentes, ante la necesidad de atenuar la dependencia energética, así como por su mayor inocuidad respecto al deterioro del proceso de cambio climático. De hecho, la Ley de Economía sostenible abre la posibilidad a casos de renovación extraordinaria de las concesiones por encima del plazo de 40 años, derivadas del desarrollo de nuevas tecnologías y de la necesidad de garantizar el mantenimiento del suministro. En el sector de generación eléctrica, se atribuye a la energía nuclear un ahorro de energía primaria de casi 300 ktep y de emisiones evitadas de CO_2 de 694 kt hasta 2012, suponiendo en 2009 una contribución al total de la generación eléctrica nacional del 17,8 por 100. Ya entrado el año 2011, el accidente nuclear de Fukushima (Japón) volvió a situar en el centro del debate otros aspectos de la cuestión nuclear ajenos a consideraciones de política energética, como los riesgos medioambientales y para la salud humana inherentes a los residuos nucleares. En los próximos años se verá en qué medida este suceso afectará al enfoque de las políticas en este ámbito.

Por otro lado, el Gobierno español ha seguido impulsando el Plan de Energías Renovables (PER) 2005-2010, consiguiendo cubrir con renovables el 9,4 por 100 sobre el consumo primario de energía, el 24,7 por 100 de generación eléctrica y el 4,20 por 100 con biocarburantes para transporte en 2009. Finalizada su vigencia, la nueva planificación, aún en proceso de elaboración (Plan de Energías Renovables 2011-2020), deberá asumir los compromisos adquiridos por la Directiva de Energías Renovables 2009/28/CE, entre otros alcanzar un 20 por 100 de cobertura renovable sobre el consumo final en 2020.

GRÁFICO III-32. GENERACIÓN DE ELECTRICIDAD SEGÚN FUENTE EN ESPAÑA, 2008-2009
(Estructura, en porcentaje)



Fuente: IDAE, Observatorio de Energías Renovables, julio 2010.

Gracias a este aumento de producción de renovables, el grado de autoabastecimiento energético, en franco retroceso desde 1990, experimentó en 2008 y 2009 un ligero repunte, alcanzando respectivamente el 19 y 20 por 100 frente al 18,6 por 100 del 2007 (gráfico III-31).

La sostenibilidad ambiental es uno de los objetivos a los que debe tender el sistema de abastecimiento energético, junto con la seguridad de suministro, la reducción de la dependencia energética y la competitividad económica. Desde esa perspectiva, más amplia que la estrictamente medioambiental, el debate ha estado abierto durante 2010 alentado por las diferentes iniciativas normativas con repercusiones en este ámbito[157]. El Acuerdo Social y Económico suscrito por Gobierno e interlocutores sociales en 2010 dedica un amplio apartado a la política energética, desde el convencimiento de su condición como factor clave para estimular un desarrollo económico compatible con la protección ambiental, señalando la necesidad de impulsar una serie de actuaciones, que serán negociadas y desarrolladas en 2011 en el marco del diálogo social reforzado. Entre todas ellas (cuyo contenido concreto se refiere en el capítulo I de esta Memoria), cabe mencionar la realización de una propuesta compartida para el horizonte 2035 tomando como base de partida el mix energético de referencia a 2020, que contemplará una mayor electrificación de la economía y asegurará el cumplimiento en 2020 de los objetivos del 20 por 100 de energía final renovable y el 10 por 100 de renovables en el transporte; la necesidad de reforzar el liderazgo de España en el ámbito de las energías renovables (gráfico III-32); el

157. Véase capítulo I sobre el desarrollo de la política enérgetica y el enfoque sectorial de estas cuestiones.

impulso de medidas de ahorro y eficiencia energética; el apoyo a una mejor gestión de la demanda energética (vía redes inteligentes, telegestión y telemedida para facilitar a los consumidores señales de precio en tiempo real, etc.); el fomento de la eficiencia y sostenibilidad en el sector del transporte y el apoyo a la investigación y desarrollo de las tecnologías de captura y almacenamiento de CO_2.

3.3. INNOVACIÓN Y PROTECCIÓN AMBIENTAL

La Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (EDS 2001), renovada en el Consejo de Bruselas de 2006, descansa en el principio básico de "determinar y elaborar medidas que permitan mejorar la calidad de vida para las actuales y futuras generaciones mediante la creación de comunidades sostenibles, capaces de gestionar y utilizar los recursos de forma eficiente para aprovechar el potencial de innovación ecológica y social que ofrece la economía, garantizando la prosperidad, la protección del medio ambiente y la cohesión social". También la política de I+D+i española incorpora este principio a la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS 2007), convirtiendo en objetivo transversal el fomento de la I+D+i ambiental y la ecoinnovación. Se trata de conceder mayor importancia a la promoción de proyectos de I+D y ecoinnovación que permitan reducir los contaminantes, el consumo de materias primas y la generación de residuos y que, al tiempo, impulsen la valorización de subproductos en nuevas aplicaciones industriales.

Desde las instituciones europeas se viene difundiendo la necesidad de impulsar y promover acciones destinadas al fomento de tecnologías ambientales, entendidas como aquellas cuyo uso causa menos daño en el medio ambiente que las alternativas.

Concepto y situación actual de las tecnologías ambientales

Incluyen las destinadas a controlar la contaminación, a diseñar y elaborar productos y servicios menos contaminantes y a gestionar de manera eficiente los recursos. Juegan, por tanto, el doble papel de dar respuesta a los problemas de deterioro ambiental provocados por la contaminación, el cambio climático, o la destrucción de la biodiversidad, entre otros factores, por un lado, y de aportar soluciones a la escasez de recursos, por otro.

Su importancia es creciente a escala mundial dado que representan un mercado de gran potencial y ofrecen importantes posibilidades para la exportación. Mantener el liderazgo europeo en este ámbito es fundamental, tanto por su papel en la lucha contra los impactos ambientales como por el beneficio que reportan a la industria, para cuya optimización y adaptación al correspondiente marco normativo es preciso contar con el imprescindible apoyo de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.

A partir de la presentación del Plan de Acción de Tecnologías Ambientales (ETAP)[158], la Unión Europea ha realizado un seguimiento de su puesta en marcha constatando el

158. Comunicación de la Comisión, Fomento de las tecnologías en pro del desarrollo sostenible. *Plan de Acción a favor de las Tecnologías Ambientales en la Unión Europea,* COM (2004) 38 final, de 28 de enero de 2004.

crecimiento de las mismas en algunos sectores, si bien ha precisado la conveniencia de aumentar su demanda[159]. Estas tecnologías son también parte de los objetivos de la Estrategia de Lisboa renovada orientados a impulsar el crecimiento, la competitividad y sostenibilidad del entorno europeo, que destaca la necesidad de reforzar las sinergias entre protección medioambiental, prevención de riesgos y crecimiento, dedicando especial atención a la prestación de servicios ambientales (como el suministro de agua potable), las infraestructuras de tratamiento de residuos y aguas residuales, la gestión de recursos naturales, la descontaminación de los suelos o la protección contra riesgos ambientales. La Estrategia considera la innovación como "un instrumento fundamental para que el crecimiento económico sea respetuoso con el medio ambiente, por lo que insta al fomento de la innovación ecológica, especialmente en los ámbitos del transporte y la energía".

Para ello se sirve del Programa Marco para la Innovación y la Competitividad 2007-2013[160], que se propone contribuir a los objetivos de lograr una sociedad avanzada del conocimiento, un desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico sólido y una economía social de mercado competitiva, alcanzando al tiempo un elevado nivel de protección y mejora de la calidad medioambiental. Este Programa Marco establece una serie de Programas para la puesta en marcha de acciones en torno a dichos objetivos entre los que destacan los destinados a la protección ambiental. Así, el denominado "Energía inteligente" se orienta al fomento de la eficiencia energética, la utilización racional de recursos energéticos, y la promoción de fuentes renovables de energía y diversificación energética; por su parte, el Programa para la iniciativa empresarial y la innovación contempla acciones dirigidas a la innovación ecológica, en apoyo a la adopción de tecnologías ambientales, a la promoción de redes y agrupaciones que faciliten o promuevan la innovación ecológica, o la de implementar enfoques integrados destinados al mismo fin, como la gestión medioambiental o el diseño de productos, procesos y servicios respetuosos con el medio ambiente.

En aras a favorecer el intercambio de experiencias sobre ecoinnovación y mejores prácticas, la Unión Europea ha instado a los Estados miembros a formalizar la transposición de las estrategias y planes de acción en materia de tecnologías ambientales, presentándose en 2005 las correspondientes hojas de ruta orientadas a adoptar el Plan de Acción de Tecnologías Ambientales (ETAP) (recuadro III-6).

159. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Informe sobre el Plan de Actuación a favor de las Tecnologías Ambientales (2005-2006)*, COM (2007) 162 final, de 2 de mayo.

160. Decisión núm. 1639/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por la que se establece un programa marco para la innovación y la competitividad (2007-2013).

RECUADRO III-6. PLAN DE ACCIÓN TECNOLOGÍAS AMBIENTALES (ETAP)

Líneas acción ETAP UE	Hoja de ruta España
Acciones propuestas • Conseguir que las tecnologías ambientales pasen de los laboratorios de investigación al mercado. • Mejorar las condiciones comerciales para favorecer adopción de las tecnologías ambientales. • Fomentar las tecnologías ambientales a escala mundial. **Acciones prioritarias** • Aumentar y centrar los programas de investigación, demostración y difusión. • Crear plataformas tecnológicas sobre tecnologías ambientales. • Crear redes europeas de normalización, pruebas y control de resultados de las tecnologías ambientales. **Propuestas concretas** • Establecer objetivos de prestaciones para principales productos, servicios y procedimientos. • Utilizar los instrumentos financieros (préstamos, capital de riesgo, mecanismos de garantía) para compartir el riesgo de las inversiones en tecnologías ambientales. • Revisar orientaciones sobre las ayudas estatales. • Revisar subvenciones con efectos negativos para el medio ambiente. • Fomentar la compra de tecnologías ambientales. • Concienciar a consumidores y empresas. • Organizar formaciones específicas en materia de tecnologías ambientales.	**I+D** • Aumentar y centrar la investigación, demostración y difusión. Mejorar la coordinación de los programas. • Crear plataformas tecnológicas **Objetivos de rendimiento** • Establecer objetivos de rendimiento para productos, procedimientos y servicios claves (sector agua, sector energía). **Movilización de financiación** • Usar instrumentos financieros para compartir el riesgo de inversiones en tecnologías ambientales. • Impulsar asociaciones público-privadas. • Fomentar nuevas posibilidades comerciales. **Directrices sobre ayudas de Estado** • Revisar directrices sobre ayudas estatales. • Fomentar internalización sistemática de costes mediante instrumentos basados en el mercado • Revisar las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente. **Contratación** • Fomentar la adquisición de tecnologías ambientales. **Aumentar concienciación y capacitación** • Aumentar la concienciación de empresas y consumidores. • Ofertar formación especializada.

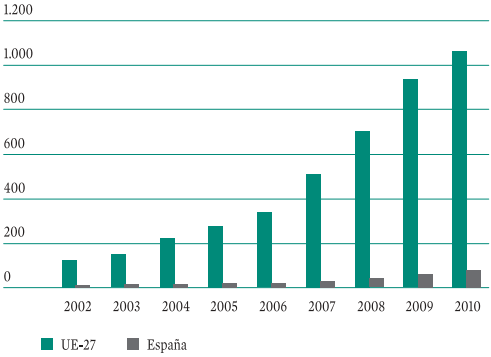
Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, *Plan de actuación a favor de las tecnologías ambientales en la Unión Europea* (COM[2004] 38 final), y Ministerio de Medio Ambiente, *Hoja de Ruta: Plan de Acción de Tecnologías Ambientales (ETAP)*.

Tecnologías ambientales en los sectores productivos

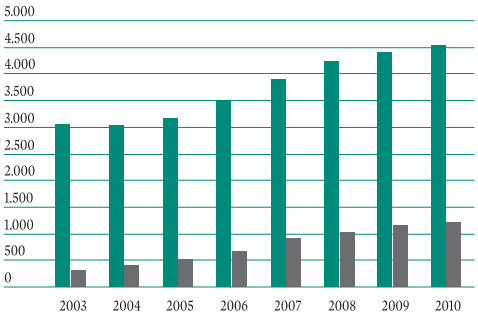
Un análisis de la implementación de las tecnologías ambientales a nivel sectorial da idea de su enorme potencial. Así por ejemplo, el sector papel, gran consumidor de agua y energía, y potencialmente muy contaminante, ha alcanzado elevadas tasas de reciclaje aplicando tecnologías de "final de proceso"; en el sector del plástico se están desarrollando líneas de

GRÁFICO III-33

LICENCIAS DE ECOETIQUETADO
(Número)



SISTEMAS DE GESTIÓN AMBIENTAL
(Número de empresas y organizaciones)



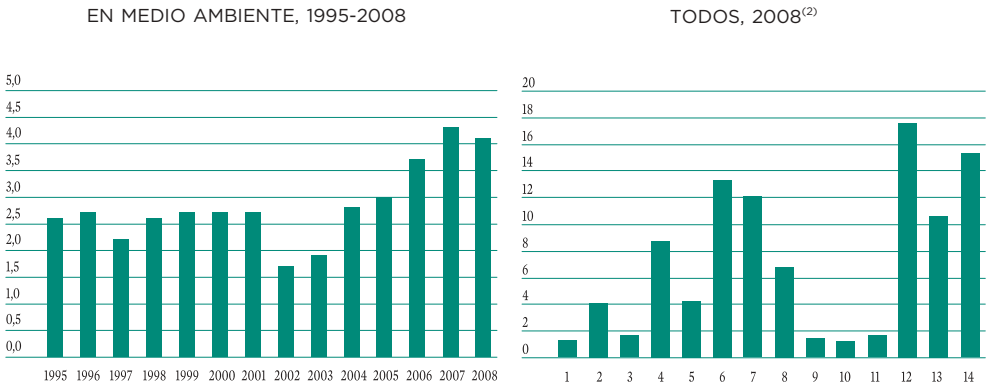
El *ecoetiquetado europeo* se otorga a productos y servicios con impactos ambientales reducidos, y es administrado por la Comisión Europea con el apoyo de los Estados miembros y la Asociación Europea de Libre Mercado (EFTA). Los criterios se discuten en el Comité de Etiquetado Ecológico de la Unión Europea, entre cuyos miembros se incluyen representantes de la industria, grupos de protección ambiental, organizaciones de consumidores y representantes de pymes. Los sistemas de ecogestión y ecoauditoría (EMAS) son estrategias de carácter voluntario implementadas por empresas y organizaciones de todos los sectores de actividad económica, para evaluar y mejorar su gestión medioambiental. En este concepto se incluye el Estandar Internacional para la Gestión Medioambiental (ISO 14001).
Fuente: Eurostat, Datos de medio ambiente.

investigación orientadas a sustituir materias primas de origen petroquímico por otras renovables; en el de hierro y acero se han conseguido reducir el consumo energético y las emisiones de CO_2; y en el sector construcción la investigación pretende minimizar el volumen de materiales empleados y las emisiones contaminantes.

Según los fines perseguidos y las especificidades de cada proceso productivo, es posible aplicar tecnologías de distinto grado y función, orientadas bien a alcanzar un producto o servicio ecológico (a través del ahorro de materiales o energía, o aumentando su reciclaje) mediante una evaluación de impacto ambiental del producto o servicio en cuestión, sometiéndose de forma voluntaria a las normas del ecoetiquetado, o bien a la modificación de todo el proceso, incorporando el desarrollo tecnológico al ciclo de vida del producto, aplicando sistemas de gestión ambiental o auditorías medioambientales.

La evolución en el número de licencias de ecoetiquetado ha mostrado un rápido aumento para el conjunto de la Unión Europea desde 2002, alcanzando en 2010 un total de 1.067, más de la mitad de las cuales corresponden a Francia y Alemania, representando España una cuota del 7,5 por 100 sobre el total. En cuanto a las empresas acogidas a sistemas de gestión medioambiental, su número también ha experimentado un fuerte crecimiento en Europa a partir de 2005, suponiendo en este caso las empresas españolas más del 27 por 100 sobre el total en 2010 (gráfico III-33).

GRÁFICO III-34. CRÉDITO PRESUPUESTARIO I+D POR OBJETIVOS SOCIOECONÓMICOS (NABS 07)[1]
(Porcentaje sobre el total)



(1) NABS 2007: nomenclatura para el Análisis y Comparación de Programas y Presupuestos Científicos, Eurostat.
(2) 1. Exploración y explotación del medio terrestre, 2. Medio ambiente, 3. Exploración y explotación del espacio, 4.Transporte, telecomunicaciones e infraestructuras, 5. Energía, 6. Producción y tecnología industrial, 7. Salud, 8. Agricultura, 9. Educación, 10. Cultura, ocio, religión y medios de comunicación, 11. Sistemas políticos y sociales, estructuras y procesos, 12 y 13. Avance del conocimiento, 14. Defensa.
Fuente: Ministerio de Ciencia e Innovación (enero 2010).

La asunción de estos objetivos de sostenibilidad en todo el ciclo de vida del producto depende en buena medida de la integración de las tecnologías ambientales a lo largo del sistema organizativo, cuya rigidez impide o dificulta con frecuencia el necesario impulso para desarrollar de forma eficiente estos nuevos productos y servicios, o sistemas productivos, más compatibles con la protección del medio ambiente.

Barreras detectadas

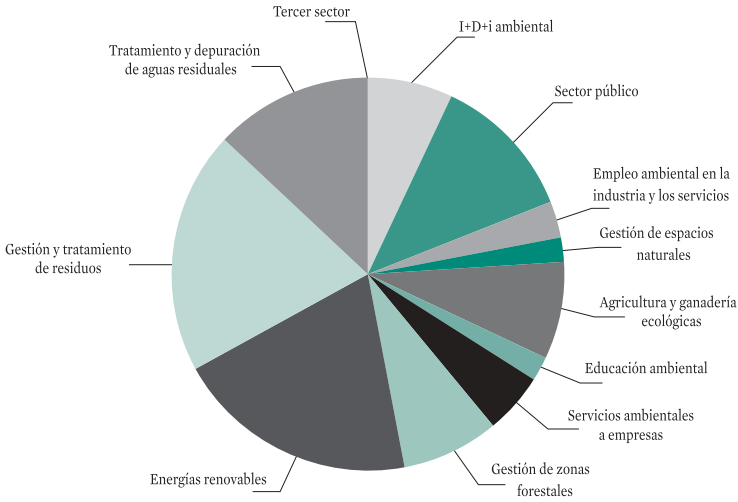
Entre las barreras detectadas para la adopción de tecnologías ambientales pueden citarse el escepticismo respecto a su rendimiento frente a las convencionales, los elevados costes que dificultan su implantación especialmente en las pymes, la posible desventaja competitiva en empresas exportadoras respecto a otros países donde aún no se hayan generalizado estas prácticas, la falta de conocimientos específicos y escasez de personal cualificado, la incertidumbre sobre futuras normas o cambios en la normativa vigente, o la insuficiente demanda de determinados productos y servicios por parte del consumidor, entre otras, que la Unión Europea pretende compensar mediante los mecanismos de financiación de I+D+i.

Gasto y estructura de I+D+i ambiental

Pese al esfuerzo presupuestario realizado en los últimos años, se detecta una insuficiente participación del sector privado en la financiación de actuaciones de I+D+i ambiental en España, lo que se pone de manifiesto en la consolidación de los sectores ambientales más tradicionales.

Así, el número de trabajadores dedicados a la gestión de residuos y tratamiento de aguas residuales representa un 37,4 por 100 sobre el total de empleados en actividades

GRÁFICO III-35. EMPLEOS RELACIONADOS CON EL MEDIO AMBIENTE EN ESPAÑA, 2009



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, *Perfil ambiental de España 2009*.

relacionadas con el medio ambiente, seguido de los dedicados a energías renovables (20,6 por 100), frente a los servicios ambientales a empresas, el empleo ambiental en industria y servicios o la gestión de espacios naturales que respectivamente suponen el 4,96, 3,77 y 2,06 por 100 sobre el total, que en 2009 se elevaba a 531.000 personas (lo que representa el 2,6 por 100 de la población ocupada) (gráfico III-35).

Las conclusiones de los análisis del sector inciden en la necesidad de impulsar a las empresas que basen su competitividad en la innovación ambiental, así como la participación del sector privado en la financiación I+D+i ambiental, mejorar la flexibilidad y liderazgo de la ecoindustria, crear valor añadido a lo largo de toda la cadena productiva, aumentar la eficiencia energética y de recursos y crear *clusters* ecoindustriales, aprovechando la crisis financiera para captar nuevas oportunidades de mercado. Pero sobre todo, es preciso insistir en la necesidad de avanzar hacia una economía eficiente en términos de sostenibilidad ambiental y energética, en todos los sectores y actividades.

Unido a lo anterior, es preciso aprovechar el potencial de desarrollo de numerosos nuevos sectores en este ámbito —como edificación sostenible y rehabilitación de vivienda, turismo sostenible, actividades específicas relacionadas con la mitigación y el cambio climático (gestión de recursos hídricos, captación y almacenamiento de CO_2, salud), transporte y movilidad sostenibles, economía de la biodiversidad y servicios ambientales, cultivos agroenergéticos, sector de automoción, o ecología industrial (“cuyo objetivo no es crear una nueva actividad verde sino convertir en

verde la actual economía")—, ante la necesidad de seguir desarrollando un modelo económico basado en actividades con bajas emisiones de carbono en un contexto, como es el actual, de agravamiento del cambio climático.

4. Consumo y protección de los consumidores y usuarios

La profundización en la crisis económica ha tenido consecuencias claras en la calidad de vida de los españoles, con un aumento considerable del desempleo y una reducción de los ingresos de los hogares. Esta realidad ha tenido su impacto sobre las pautas de consumo, mucho más limitado en términos cuantitativos. Pero, además, la falta de optimismo en el futuro, medido como las expectativas de evolución de los ingresos, ha modificado esas pautas también en términos cualitativos, llevando a la mayoría a ajustar más el contenido de sus compras en función de una nueva escala de prioridades.

No obstante sus consecuencias negativas, la situación económica desfavorable puede animar a la reflexión sobre los aspectos más importantes del consumo en tanto que dimensión de la calidad de vida. El consumo es considerado en sí mismo un motor del crecimiento económico que reporta prosperidad y bienestar. Sin embargo, la importancia creciente de otras vertientes de la calidad de vida, como el medio ambiente, está llevando a valorarlo, como indicador de bienestar, en términos no exclusivamente cuantitativos. Por ello, es probable que en el futuro cobren mayor importancia parámetros más cualitativos en su estudio.

Entretanto, los últimos datos del INE muestran una fuerte caída del consumo de los hogares, superior a la de 2008, y que marca un claro contraste con la etapa inmediatamente anterior a la aparición de la crisis. Al mismo tiempo, se extiende de manera lenta pero continua el uso de las tecnologías de la información para adquirir bienes y servicios en el mercado.

4.1. Evolución de las pautas de consumo

Una de las consecuencias más visibles de la crisis económica en los hogares en España está siendo la reducción global del consumo, cuya evolución en los últimos años muestra, de acuerdo con los datos de las encuestas, un perfil claramente descendente. La metodología de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), de carácter anual, no hace posible disponer de información de 2010, pero los datos correspondientes a 2009 confirman la profundización en la caída del consumo, que ya era evidente el año anterior. Así, como se reflejó en la Memoria de 2009, 2008 fue un año de reajustes en el gasto de las familias, que en un entorno económico poco capaz de inspirar confianza, optaron por reducir su consumo, lo que se manifestó en una tasa de variación cercana al 4 por 100 negativo. Pues bien, en 2009 el signo negativo de la tasa ha aumentado hasta situarse en el 5 por 100, dato que contrasta con el 1,7 positivo del año previo a la crisis, y que resume la evolución de las distintas partidas de gasto contenidas en la encuesta.

Siendo un elemento básico de la vida cotidiana de los ciudadanos, salvo en situaciones excepcionales, las personas consumen a diario y sus actos de consumo presentan, de acuerdo con la sociología especializada en esa área, una carga simbólica que responde al perfil de cada consumidor, manifestando entre otros rasgos el estatus social y cultural. El consumo tiene, por tanto, una función comunicativa que lo relaciona con lo que los ciudadanos/consumidores quieren mostrar de sí mismos. Por ello, supera muchas veces la cobertura de necesidades vitales, siempre sujetas a ampliación, y enlaza con un orden de necesidades de carácter expresivo.

No obstante, la introducción de elementos de racionalidad forma también parte de los procesos de consumo; un cambio en las circunstancias personales, familiares y sociales, como la emergencia de una crisis económica de las características de la actual, puede llevar a primar criterios de esa naturaleza, ajustando el gasto a la situación y a las expectativas sobre la situación futura. En este sentido, no es extraño que los datos de la EPF presenten evoluciones distintas en cada partida de gasto y que sean las que requieren mayores desembolsos y las más alejadas de las necesidades primarias las que hayan experimentado los mayores descensos. En el caso de los gastos elevados, las expectativas juegan un papel muy importante, pues lo más habitual es disponer de recursos futuros necesarios para su financiación, por lo que una pobre expectativa acerca de la evolución de la propia situación económica implica una reducción de dichos gastos. En lo que respecta a las necesidades alejadas de la supervivencia como la alimentación y la vivienda, en buena lógica, la asignación de recursos es consecuencia de la asignación de importancia, por lo que aquellas acusan en mayor medida el ajuste de las economías familiares.

Los gastos que con mayor frecuencia requieren endeudamiento fueron una vez más los que más se resintieron por la mala situación económica, lo que se debió al endurecimiento de las condiciones impuestas por las entidades financieras, pero también a la precaución de los consumidores. Un año más siguió disminuyendo la cantidad de dinero empleada por los hogares a las partidas de transportes y equipamiento de las viviendas. En lo que toca a los primeros, las familias redujeron su gasto en un 11 por 100, que sin duda tiene mucho que ver con la caída en la venta de automóviles y motocicletas, pero también con la disminución de los desplazamientos en toda clase de medios de transporte. En cuanto al segundo, mobiliario, equipamiento del hogar y gastos corrientes de conservación de la vivienda, las familias optaron también por reducir su gasto, que disminuyó en un 9,1 por 100 con respecto a 2008, una caída importante, pero algo menos acusada que la del año anterior.

La reasignación de importancia a los objetos y servicios disponibles en el mercado, necesaria en momentos de incertidumbre y de dificultad económica, tiene un reflejo claro en los resultados de la EPF. Ya en 2008 fue significativa la nueva organización de las compras de las familias, con importantes reducciones en partidas concretas

GRÁFICO III-36. TASA DE VARIACIÓN DEL GASTO MEDIO POR HOGAR, 2009



Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares.*

que pueden considerarse elementos de ajuste de las economías domésticas, como la hostelería y el vestido, pero en 2009 las familias no solo han mantenido la misma línea de gasto, sino que han profundizado en ella reduciendo la asignación de recursos a partidas que el año anterior habían permanecido inalteradas. Así, los gastos relativos a ropa y calzado se redujeron casi en un 9 por 100 con respecto al año anterior, mientras que los gastos de hostelería, esto es, restaurantes, bares y hoteles, lo hicieron en un 8,4 por 100. En el mismo sentido, en 2009 las familias gastaron menos dinero en tabaco y alcohol, especialmente licores, para consumo fuera del establecimiento de compra, lo que se manifestó en una tasa de variación negativa del 7 por 100, suponiendo una caída superior a la del ejercicio anterior.

La estrategia de reducción del gasto que las familias empezaron a aplicar en 2008 se ha manifestado en 2009 de forma más contundente, reduciéndose la asignación de recursos en prácticamente todas las partidas, con la excepción de la vivienda, cuyo gasto se incrementó, aunque muy levemente, por el aumento del gasto en el

CUADRO III-18. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE VARIACIÓN DEL GASTO EN CONSUMO POR HOGAR

	2009	2008	2007
Alimentación	–5	–3,3	–0,4
Alcohol, tabaco	–6,9	–1,4	–0,1
Vestido	–8,6	–7,7	–0,3
Vivienda y suministros	0,3	1,3	3,8
Muebles, equipamiento hogar	–9,1	–10,5	–2,4
Salud	–4,7	6,5	6,1
Transportes	–11,1	–10,4	0
Comunicaciones	–1	4,1	6,5
Ocio, espectáculos y cultura	–5,4	–1,9	6,9
Enseñanza	–7,1	–2,4	–0,1
Hoteles, cafés y restaurantes	–8,4	–10	2,6
Otros bienes y servicios	–4,7	–4,3	–1,7
Total	**–5,1**	**–3,9**	**1,7**

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares.*

suministro de electricidad, lo que se explicaría por la escasez de alternativas en un sector que ofrece un servicio imprescindible. Por el contrario, el sector de la alimentación, con una amplia gama de productos y precios, sirvió también para que los hogares modificaran sus pautas de consumo, aplicando un gasto inferior (–5 por 100), más notorio en la compra de fruta, café y cacao.

La crisis también llevó a las familias a reducir la cantidad de recursos dedicados a las partidas de educación y salud, elementos muy importantes en la calidad de vida. En el caso de la enseñanza, fue especialmente importante la reducción en educación infantil y bachillerato. En el de la salud, se redujo sensiblemente el gasto en servicios médicos (–23,4 por 100) y hospitalarios (–25 por 100) —sin contar las cuotas de los seguros de salud—, que cuentan con alternativa pública. En cambio, los servicios odontológicos, que no disponen de una verdadera alternativa, también vieron disminuir la cantidad de recursos dedicados, aunque de manera mucho menos acusada.

La partida de ocio y cultura también sirvió a las familias para ajustar su gasto a las nuevas circunstancias; la caída del 5 por 100 con respecto al año precedente se manifestó sobre todo en el fuerte descenso de la compra de equipos relacionados con el deporte y con los instrumentos musicales (casi un 30 por 100 menos), pero también se dejó sentir en los servicios deportivos y en la compra de periódicos y libros.

Estos cambios resultaron inevitablemente en una transformación de la estructura del gasto de los hogares, importante indicador del nivel de desarrollo del consumo y medida del nivel de bienestar social[161]. Cada hogar destinó en 2009 28.328

161. De acuerdo con la teoría clásica, las estructuras muy desarrolladas se caracterizan por un bajo peso de las partidas de supervivencia, como la alimentación o la vivienda y un peso creciente de las que incluyen bienes y servicios como el ocio, la cultura, las comunicaciones o el transporte.

CUADRO III-19. VOLUMEN Y ESTRUCTURA DEL GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES, 2006-2009

	2006		2007		2008		2009	
	Gasto en euros	%	Gasto en euros	%	Gasto en euros	%	Gasto en euros	%
Alimentación	4.393,31	14,38	4.376,70	14,08	4.230,72	14,17	4.017,18	14,18
Alcohol, tabaco	562,88	1,84	562,37	1,81	554,68	1,86	516,18	1,82
Vestido	2.090,39	6,84	2.084,77	6,71	1.924,91	6,45	1.759,54	6,21
Vivienda y suministros	7.582,13	24,81	7.872,72	25,33	7.976,44	26,72	7.997,27	28,23
Muebles, equipamiento hogar	1.812,56	5,93	1.769,01	5,69	1.583,10	5,3	1.438,67	5,08
Salud	902,11	2,95	957,26	3,08	1.019,75	3,42	972,20	3,43
Transportes	4.503,84	14,74	4.504,32	14,49	4.034,04	13,51	3.585,35	12,66
Comunicaciones	866,74	2,84	923,05	2,97	960,86	3,22	951,10	3,36
Ocio, espectáculos y cultura	2.116,78	6,93	2.263,03	7,28	2.220,81	7,44	2.100,27	7,41
Enseñanza	277,65	0,91	277,44	0,89	270,90	0,91	251,54	0,89
Hoteles, cafés y restaurantes	3.027,39	9,91	3.105,43	9,99	2.796,15	9,37	2.562,63	9,05
Otros bienes y servicios	2.425,82	7,94	2.385,11	7,67	2.282,80	7,65	2.176,12	7,68
Total	**30.561,61**	**100,00**	**31.081,21**	**100,00**	**29.855,15**	**100,00**	**28.328,06**	**100,00**

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares.*

euros al consumo, de los que la mayor parte se empleó, como es habitual, en gastos de vivienda. Lo llamativo de ese año fue precisamente el notable aumento del peso de esta partida de gasto en las economías domésticas, que desde 2006 ha aumentado en casi cuatro puntos, debido casi exclusivamente al incremento del gasto en energía. Al mismo tiempo, el peso de los transportes que suele ser similar al de la alimentación, descendió en dos puntos desde 2006. Sin embargo, las comunicaciones y cultura incrementaron ligeramente su importancia relativa, en tanto que el resto perdió peso básicamente para compensar el incremento de los gastos de vivienda.

Algunas particularidades del consumo en hogares extranjeros

Las familias de nacionalidad extranjera despliegan comportamientos de consumo particulares de acuerdo con sus propias capacidades de gasto, sus necesidades y expectativas. Es notable la menor cantidad de recursos dedicados a la compra de bienes y servicios en general y la mayor importancia concedida a algunos capítulos en particular. Sin embargo, la estructura resultante es muy similar en hogares españoles y extranjeros, salvo en algunas partidas, que son precisamente las que caracterizan el consumo extranjero.

En 2009 los hogares encabezados por personas de nacionalidad extranjera dedicaron como término medio un 25 por 100 menos al consumo que los encabezados por españoles. La mayor parte de esos recursos se destinó, al igual que en los hogares españoles, a los gastos de vivienda y sus suministros, con una proporción prácticamente igual. También la alimentación se llevó una parte importante de los recursos de estas familias, teniendo el mismo peso en las estructuras de consumo de ambos colectivos. Sin embargo, hay tres elementos que caracterizan el consumo extranjero en España: los transportes, las comunicaciones y el equipamiento de los hogares. El primero es característico por suponer mayores desembolsos proporcionalmente, comprometiendo el 14 por 100 del gasto frente al 11,7 por 100 en las familias españolas, lo que sin duda se explica por los desplazamientos a/desde otros países en transporte aéreo. El referido a las comunicaciones, que responde a las necesidades de comunicación de larga distancia con las redes sociales de origen, supone un 4,3 por 100 del gasto, algo más que en los hogares nacionales. Es llamativo, además, que el desembolso medio sea, con 3.390 euros anuales, superior al realizado por los españoles, lo que también ocurre con las bebidas alcohólicas y el tabaco, si bien de forma menos acusada.

Parece pues que las familias extranjeras tienden a integrarse asumiendo las pautas de consumo dominantes, si bien con sus limitaciones de ingresos y algunas particularidades que derivan de una asignación de prioridades relacionada básicamente con la lejanía de su hogar de origen.

CUADRO III-20. GASTO Y ESTRUCTURA DEL CONSUMO SEGÚN LA NACIONALIDAD, 2009

	Total		Española		Extranjera		Otro caso	
	Euros	**Porcentaje**	**Euros**	**Porcentaje**	**Euros**	**Porcentaje**	**Euros**	**Porcentaje**
Alimentación	4.376,77	14,39	4.511,30	14,44	3.361,46	13,97	3.906,61	14,16
Alcohol, tabaco	623,16	2,05	623,53	2	641,62	2,67	442,73	1,61
Vestido	1.760,51	5,79	1.810,04	5,79	1.389,29	5,78	1.565,41	5,68
Vivienda y suministros	8.951,12	29,43	9.179,77	29,37	7.234,91	30,08	8.072,42	29,27
Muebles, equipamiento hogar	1.531,52	5,04	1.623,01	5,19	843,99	3,51	1.186,98	4,3
Salud	971,92	3,2	1.023,62	3,28	593,12	2,47	695,63	2,52
Transportes	3.643,19	11,98	3.667,36	11,74	3.390,36	14,09	4.152,57	15,06
Comunicaciones	953,45	3,14	941,08	3,01	1.025,22	4,26	1.178,96	4,27
Ocio, espectáculos y cultura	2.064,87	6,79	2.144,42	6,86	1.470,23	6,11	1.738,92	6,31
Enseñanza	283,72	0,93	299,97	0,96	154,29	0,64	283,89	1,03
Hoteles, cafés y restaurantes	2.866,04	9,42	2.939,28	9,41	2.325,51	9,67	2.507,18	9,09
Otros bienes y servicios	2.384,47	7,84	2.487,76	7,96	1.625,76	6,76	1.848,16	6,7
Total	**30.410,74**	**100,00**	**31.251,14**	**100,00**	**24.055,74**	**100,00**	**27.579,46**	**100,00**

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares.*

El consumo a través de Internet: una práctica poco extendida, pero en aumento

Lejos de permanecer ajeno a la presencia cada vez mayor de las tecnologías de la comunicación y la información en la sociedad, el consumo es un elemento de la vida cotidiana muy sensible a la implantación de nuevas tecnologías tanto de forma indirecta como directa. Así, las prácticas comerciales, como la publicidad o la promoción de empresas y productos a través de Internet, por un lado, y el comercio electrónico, por otro, son actividades cada vez más extendidas. En España el consumo a través de Internet es todavía limitado, aunque de acuerdo con los datos de la Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y comunicación en los hogares publicada por el INE, su avance es continuo.

En efecto, desde el año 2004 el número de personas que han comprado a través de Internet en los tres meses previos a la realización de la encuesta ha pasado de representar el 5,5 por 100 de la población al 17,4 por 100 en 2010. La extensión de esta práctica es inferior a la que exhibe como término medio la Unión Europea, y muy inferior a la de algunos países de su entorno geográfico más próximo, fundamentalmente por la falta de confianza en la seguridad de las operaciones comerciales en la red, mucho más acusada en España que en el resto de los países de su entorno. Si la media en la Unión Europea asciende al 33 por 100 de la población, algunos países como Reino Unido (60 por 100), Francia (42 por 100), Países Bajos (52 por 100), Suecia (50 por 100) o Noruega (53 por 100) se alejan de manera notoria de España, donde el comercio electrónico es muy reducido, siendo practicado por una minoría con formación elevada, residente en grandes núcleos urbanos y con edades inferiores a los 44 años.

Internet se utiliza sobre todo para comprar alojamientos de vacaciones en hoteles, apartamentos, etcétera (50 por 100 de los compradores electrónicos) y otros servicios para viajes, como billetes de avión o alquiler de coches (50 por 100). También para comprar entradas a espectáculos, como cine, teatro o conciertos musicales (40 por 100), y en menor medida para adquirir artículos para el deporte (28 por 100), equipamiento electrónico (19 por 100), libros y revistas (18 por 100) o bienes para el hogar como muebles o juguetes (19 por 100).

4.2. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES: SEGURIDAD Y SALUBRIDAD DE LOS PRODUCTOS

En un modelo de consumo adaptado a las pautas de los países más desarrollados, el notable incremento de las operaciones comerciales en los últimos años ha discurrido en el marco del proceso de globalización de los mercados y las economías, de incremento y diversificación constante de la oferta de bienes y servicios, así como de los lugares y vías de acceso a los mismos, que han aumentado las posibilidades de opción de los consumidores y usuarios, cada vez más conocedores de sus derechos, aunque han añadido complejidad a su toma de decisiones y aumentado las ocasiones de conflicto, lo que tiene su reflejo en el incremento continuado del número de consultas y reclamaciones.

CUADRO III-21. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LAS CONSULTAS Y RECLAMACIONES SEGÚN LOS SECTORES ECONÓMICOS, 2005-2010
(En porcentaje)

Sectores	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Administración	2,79	1,45	2,87	2,23	2,28	2,45
Adquisición de muebles	1,2	1,1	1,54	1,55	1,41	1,37
Agencias viajes	1,83	1,57	2,5	1,77	1,94	2,26
Agua	0,8	0,2	0,44	0,67	0,8	0,79
Alimentación y bebidas	2,38	0,7	1,29	0,98	0,8	0,9
Automóviles nuevos	1,12	0,9	1,05	1,17	1,2	0,79
Automóviles usados	2,26	1,5	1,35	1,16	1,24	0,55
Compañías de seguros	4,07	2,5	3,54	4,57	5,14	4,62
Compañías eléctricas	1,82	0,98	1,78	5,01	3,82	2,98
Comunidad de propietarios	0,22	0,18	1,05	1,26	1,09	1,13
Correos y mensajería	0,18	0,1	0,06	0,12	0,18	0,11
Datos personales	0,03	0,03	0,21	0,5	2,5	1,72
Electrodomésticos	2,43	1,8	3,36	2,55	2,2	2,09
Electrodomésticos SAT	1,55	1,3	1,29	1,81	1,42	1,16
Enseñanza	0,93	0,26	0,25	0,45	0,69	0,57
Farmacia	0,27	0,2	0,15	0,03	0,02	0,03
Gas y derivados	1,87	1,28	1,45	1,53	1,47	1,34
Hostelería-restauración	0,93	0,58	0,73	0,82	0,94	0,65
Informática y reparaciones	0,19	0,15	0,22	1,6	1,16	0,77
Medio ambiente	0	0	0,05	0,51	0,41	0,37
Otros sectores	19,18	25,01	16,32	21,78		
Publicidad	1,27	1	0,12	0,3	3,81	3,37
Reparación de automóviles	1,55	1,2	2,07	1,11	0,93	1,5
Reparaciones en el hogar	3,34	2,7	3,29	1,85	1,86	1,58
Ropa-calzado	1,74	1,32	1,72	1,79	1,46	1,58
Sanidad privada	1,03	0,7	0,92	0,8	1,13	1,01
Sanidad pública	0,86	1,18	0,84	0,98	0,7	1,25
Seguros de automóviles	1	0,46	0,59	1,41	1,35	1,61
Servicios financieros	9,91	18,6	12,59	10,4	10,31	9,98
Servicios municipales	1,77	1,38	0,01	0,21	0,29	2,84
Telefonía	11,17	12,1	17,43	12,65	15,03	14,22
Tiempo compartido	0,06	0,05	0,09	0,24	0,23	0,12
Tintorería	0,65	0,7	0,63	0,21	0,18	0,14
Transportes públicos	2,25	2,59	3,62	3,64	3,45	10,05
Venta a distancia	0,21	0,2	0,11	2,25	1,13	0,83
Vivienda arrendamiento	3,67	2,3	2,89	2,33	2,85	2,59
Vivienda en propiedad	13,46	11,93	11,53	7,76	6,08	4,66

Fuente: Instituto Nacional del Consumo.

La información sobre la actividad de asesoramiento y de atención a las reclamaciones de las asociaciones de consumidores es recogida anualmente por el Instituto Nacional del Consumo, sacando a la luz las dimensiones del desacuerdo de los consumidores y usuarios. El conocimiento de esa actividad de protección de los consumidores

ayuda a determinar en qué sectores económicos o actividades empresariales se muestran más exigentes los consumidores y usuarios con los productos y servicios adquiridos. Por ello, constituye un instrumento muy útil para conocer las necesidades y demandas de los consumidores, facilitando la labor de las administraciones de consumo.

Como es sabido, esta actividad está sujeta al surgimiento de problemas puntuales en el mercado, lo que provoca un mayor volumen de actividad en relación con un sector económico determinado, como ocurriera en el año 2006 en el sector de los servicios financieros motivado por la estafa de las sociedades Forum Filatélico y Afinsa, o recientemente, ya en 2010, con el transporte aéreo. Sin embargo, a pesar de incrementos como este, la estructura sectorial de las quejas de los consumidores muestra cierta estabilidad, siendo los sectores más polémicos el de las comunicaciones electrónicas, los servicios financieros, las compañías de seguros y la vivienda. No obstante, hay que ponderar estas cifras tomando en consideración el uso, intensidad y alto grado de penetración de los servicios prestados por las empresas de dichos sectores.

Desde 2009 la demanda de servicios de asesoramiento y reclamaciones en las organizaciones ha aumentado en un 18 por 100, incremento superior al registrado en el ejercicio previo, que alcanzó un 9 por 100. De acuerdo con el balance anual del Instituto Nacional del Consumo, en 2010 las consultas y reclamaciones atendidas por las asociaciones de consumidores de ámbito nacional alcanzaron la cifra total de 1.632.823 (más de cuatro mil al día), de las que la mayor parte fueron consultas (81 por 100) (gráfico III-37).

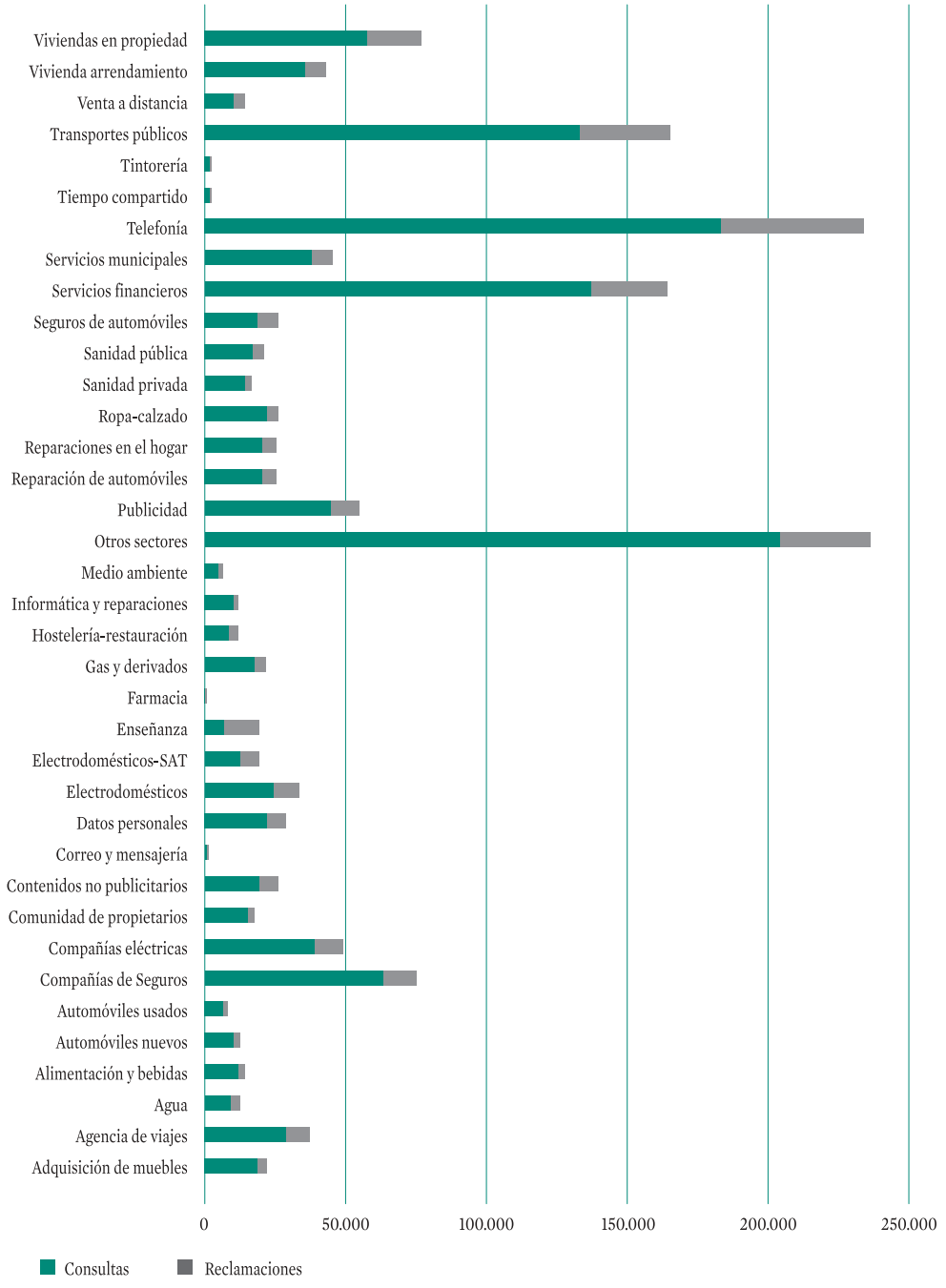
En cuanto a la distribución de la actividad, el mayor volumen corresponde al sector de los servicios telefónicos, cuyo avance ha sido paralelo al incremento de la presencia del servicio en los hogares españoles[162], y que según el balance del Instituto Nacional del Consumo seguirá aumentando. A pesar de los intentos de mejorar la regulación de este y otros servicios de tracto sucesivo o continuado[163], 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 se ha situado en pocos años en el primer puesto con un 15 por 100 del total. Se sitúa así por delante de la vivienda, que tradicionalmente acumulaba el mayor número de quejas, y de los servicios financieros. Debe esperarse que la próxima aprobación de la Ley de servicios de atención al cliente[164], que habrá de regular una dimensión importante en la prestación de servicios telefónicos, contribuya a mejorar los niveles de satisfacción de los usuarios de estos servicios.

162. 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.

163. Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

164. Actualmente en tramitación. En proceso de dictamen del CES.

GRÁFICO III-37. DISTRIBUCIÓN DE LAS CONSULTAS Y RECLAMACIONES, POR SECTORES, 2010



Fuente: Instituto Nacional del Consumo.

El sector de los transportes públicos fue el segundo en número de reclamaciones y consultas, con un 10 por 100 del total, adquiriendo una nueva posición protagonista en el año 2010, lo que se explica por la insatisfacción generada por los servicios de transporte aéreo, en concreto debido a los retrasos y cancelaciones.

En el caso de la vivienda, los datos de evolución muestran una clara tendencia al estancamiento desde 2005, con un 7,3 por 100 en 2010. En tanto que los servicios financieros recuperaron su posición en la estructura de las reclamaciones después de varios años de aumento, como consecuencia de la estafa piramidal de Forum Filatélico y Afinsa.

Más allá del alcance de las consultas y reclamaciones efectuadas por los consumidores y de su distribución en los distintos sectores económicos, en los últimos años está cobrando un notable auge la modalidad colectiva en la presentación de las reclamaciones, que permiten un acceso más eficaz de los consumidores a la justicia, sobre todo en los casos de reclamación de pequeñas cantidades. La acción colectiva cuenta con la ventaja de una 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 servicios financieros, academias de idiomas, algunos servicios de telefonía, 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. Este fenómeno es cada vez más frecuente en un contexto de mercado de gran consumo, en pleno crecimiento y que llega a ser transfronterizo y donde un gran número de consumidores puede ser perjudicado por prácticas similares de un comerciante. En este sentido, el Libro Verde sobre recurso colectivo de los consumidores[165] recuerda que la Estrategia en materia de política de los consumidores[166] de la Comisión fija como objetivo para 2013 conseguir que los consumidores y los minoristas depositen la misma confianza en las compras transfronterizas que la que tienen en las que realizan en sus países. No obstante, este objetivo solo puede lograrse si los consumidores saben positivamente que, ante un problema, sus derechos serán respetados y recibirán una compensación adecuada. La existencia de una notable diversidad de normas en el seno de la Unión Europea en materia de recursos colectivos ha promovido el debate sobre esta modalidad de recurso, de gran interés en la defensa de los derechos de los consumidores del mercado único europeo.

Seguridad de los productos de consumo no alimentario: el sistema de Red de Alerta

La protección contra los riesgos para la seguridad es un derecho básico de los consumidores[167], ampliamente desarrollado en normativa diversa que concreta, tanto en la Unión Europea como en España, las medidas a

165. COM (2008) 794 final.

166. COM (2007) 99 final.

167. Real Decreto 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias. Real Decreto 1801/2003 sobre seguridad general de los productos, que transpone la Directiva 2001/95/CE.

adoptar en caso de detección de productos inseguros, desarrollando también las obligaciones de los productores y distribuidores con relación a la seguridad de los productos que comercializan, y creando un sistema de notificación e intercambio de información de productos que puedan entrañar riesgo (Red de Alerta). El sistema de Red de Alerta tiene como objetivo el intercambio rápido de información entre las autoridades ante la presencia de un producto que pueda presentar riesgo, evitando su llegada a los consumidores.

De acuerdo con los últimos datos ofrecidos por el Instituto Nacional del Consumo, referidos a 2008, el número de notificaciones emitidas alcanzó las 2.492, incrementándose en un 13 por 100 sobre el año anterior. En términos históricos este incremento fue considerablemente inferior al registrado en 2005, que, como consecuencia de la incorporación a la Unión Europea de nuevos miembros y su implicación activa en el sistema, registró un aumento de las notificaciones superior al 100 por 100.

De las más de dos mil notificaciones, la mayor parte se generó en la CE (1.876), 616 procedieron de las comunidades autónomas y 42 fueron emitidas por el Instituto Nacional del Consumo. La mayoría de ellas se referían a riesgos graves, mientras que una parte inferior (16 por 100) fue de carácter informativo, principalmente por una escasa identificación del producto.

En lo que se refiere a las categorías de los productos, los más notificados fueron los juguetes (30,5 por 100), los artículos infantiles (12,6 por 100), el material eléctrico (11,7 por 100) y los vehículos y accesorios (9 por 100), siendo los principales riesgos alertados la asfixia, el choque eléctrico y los cortes, heridas y lesiones.

La mayor parte de los productos alertados procedía de países asiáticos (61 por 100) y su origen era desconocido en un 17 por 100. Los comunitarios no identificados representaron el 16,5 por 100 del total, algo menos que en el año anterior.

5. Salud y sistema sanitario

2010 ha sido un año intenso tanto en debate como en actividad legisladora en el ámbito sanitario; por un lado, la profundización en la crisis económica colocó al sistema sanitario en primer plano en la discusión sobre la sostenibilidad de las estructuras del bienestar, y por otro, se aprobaron varias normas de gran calado, entre las que algunas fueron objeto de notable polémica, más allá del propio debate parlamentario. Todo ello en un momento de cambio organizativo en el Ministerio, que pasó a asumir también las competencias de Igualdad.

5.1. Equidad en salud y en el acceso a los servicios sanitarios

La posición central de la salud y del sistema sanitario dentro del registro de intereses de los ciudadanos queda reflejada año tras año en los resultados del Barómetro sanitario que elabora el Ministerio, donde se recogen las opiniones y actitudes sobre los aspectos más importantes del Sistema Nacional de Salud (SNS). Así, desde hace más de tres lustros, los españoles consideran la sanidad como el ámbito de mayor interés entre otras

CUADRO III-22. EVOLUCIÓN DE LAS OPINIONES SOBRE EL SNS, 2000-2009

	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
En general, el sistema sanitario funciona bastante bien	21,34	18,41	18,58	19,80	19,40	19,16	20,05	19,23	21,20
El sistema sanitario funciona bien, pero necesarios cambios	45,46	47,67	47,61	47,10	48,30	50,53	47,35	48,86	48,00
El sistema sanitario necesita cambios fundamentales	25,51	27,31	26,96	27,10	26,00	24,97	26,85	26,17	25,30
Sistema sanitario está tan mal que necesitamos rehacerlo	6,38	5,51	5,60	5,00	5,10	4,42	4,69	4,88	4,70

Fuente: MSPS, *Barómetro sanitario,* 2010.

áreas sensibles, como la educación, las pensiones o la vivienda. Al tratarse de un área con la que todos los ciudadanos han tenido algún contacto y constituyendo una pieza importante en el mantenimiento de la salud, que es una dimensión de la vida de incuestionable relevancia, las opiniones recogidas en la encuesta están dotadas de gran consistencia, lo que se hace patente, además, en las pautas de evolución de los datos.

En general, el sistema sanitario público es bien valorado, alcanzando una puntuación media de 6,3 en una escala de 1 a 10, con algunas variaciones, no muy llamativas, entre las distintas comunidades autónomas. Los problemas no resueltos del sistema son también tomados en consideración por los ciudadanos, que piensan de forma mayoritaria que aunque en general funciona bien, es necesario someterlo a algunos cambios. Por el contrario, son muy pocos los que encuentran tan desafortunado su funcionamiento que piensen que es necesario rehacerlo. Ahora bien, algunas posiciones intermedias, como la de aquellos que opinan que el sistema requiere cambios fundamentales son mayoritarias en comunidades como Canarias y están muy extendidas en otras como Extremadura (cuadro III-22).

Aunque el sistema es bien valorado de manera general, los problemas encontrados en la atención sanitaria pública limitan la preferencia por ese circuito, lo que se está haciendo patente en todos los niveles de atención en los últimos años, pero sobre todo en la atención especializada, donde los ciudadanos se reparten entre quienes optarían por la consulta pública y quienes lo harían por la privada a partes iguales. Hace solo algunos años el sistema público era el preferido por la mayoría en todos los ámbitos, pero poco a poco la alternativa privada ha ido ganando terreno, y cubriendo en muchos casos las lagunas que presenta el sistema público. Así, el principal motivo aludido por quienes reconocen su preferencia por la sanidad privada es la menor presión de las listas de espera que, no en vano, es uno de los principales problemas del SNS en atención especializada y hospitalaria. Sin embargo, el hecho de que la opción privada vaya cobrando cada vez más fuerza en todos los niveles, incluida la atención primaria, debe animar a la reflexión por parte de las autoridades sanitarias. En este sentido, la evolución de los modelos de cobertura sanitaria muestra un peso creciente de la sanidad privada, con una

CUADRO III-23. PREFERENCIA POR LA ATENCIÓN SANITARIA PÚBLICA O PRIVADA, 2003-2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pública en atención primaria	65,10	59,60	–	58,69	61,74	62,94	62,80
Privada en atención primaria	27,78	32,90	–	34,52	32,31	31,00	31,30
Ambas provisiones en atención primaria	6,43	6,70	–	6,35	5,39	5,61	5,50
Pública en consultas de atención especializada	53,49	47,50	–	46,19	49,75	47,92	46,80
Privada en consultas de atención especializada	35,94	42,60	–	45,63	42,69	43,60	45,20
Ambas provisiones en atención especializada	9,96	9,20	–	7,63	6,83	7,87	7,40
Pública en hospitalización	69,10	62,40	–	59,47	61,66	58,96	58,40
Privada en hospitalización	24,00	30,20	–	33,01	31,60	33,37	34,10
Ambas provisiones en hospitalización	6,10	6,60	–	6,67	5,76	6,86	6,60
Pública en atención urgente	71,85	64,60	–	62,12	62,65	60,75	59,70
Privada en atención urgente	21,02	27,70	–	30,51	29,62	31,19	32,90
Ambas provisiones en atención urgente	6,34	6,90	–	6,60	6,83	7,27	6,50

Fuente: MSPS, *Barómetro sanitario,* 2010.

proporción ascendente de habitantes con doble cobertura[168], corroborada por el fuerte aumento del número de pólizas de seguros de asistencia sanitaria, que casi se ha duplicado entre los años 2000 y 2009, pasando de 2.600.000 a 4.100.000, según los datos del Ministerio de Economía y Hacienda[169].

Por su parte, las actitudes ante los otros niveles de atención, que exhiben los problemas más visibles del sistema, anuncian de forma más contundente el desplazamiento de las preferencias de los ciudadanos por un circuito menos congestionado y con una oferta hostelera más acorde con sus exigencias. Este proceso no responde solo a un empeoramiento de la calidad de la atención percibida, sino que es fruto también del aumento de las exigencias de los usuarios, que buscan el equilibrio entre la calidad de la atención, los tiempos de espera y la comodidad de los servicios, y por supuesto, del incremento de las rentas en los años que precedieron a la crisis, que hicieron posible una importante expansión de la provisión privada (cuadro III-23).

En cuanto a la percepción que los ciudadanos tienen sobre la equidad en el funcionamiento de los servicios sanitarios, los datos del barómetro son claros: la sanidad pública presta los mismos servicios a todos los ciudadanos con independencia de que sean hombres o mujeres (87 por 100), y también, aunque en menor medida, pero en proporción claramente ascendente, de su estatus social y su edad. En cambio, el lugar de residencia es, a juicio de la mayoría, un inconveniente en la igualdad de trato; el 44 por 100 piensa que la sanidad de unas comunidades autónomas es mejor que la de otras, percepción que ha aumentado desde el año 2002, y que ocurre lo

168. Informe CES 1/2010, *Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social en el sistema sanitario.*
169. MEH, Dirección General de Seguros, *Seguros y fondos de pensiones 2010.*

CUADRO III-24. PERCEPCIÓN DE LA EQUIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DEL SNS, 2002-2009

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Comunidad autónoma de residencia	39,47	43,41	49,60	44,50	46,65	45,29	43,33	42,00
Residencia en medio urbano o rural	35,92	39,82	46,40	41,70	42,32	43,52	43,37	44,80
Edad	60,06	64,26	70,50	66,20	71,25	71,21	73,29	72,70
Nivel social alto o bajo	57,66	60,77	68,60	61,10	67,88	68,83	70,63	70,10
Sexo					87,85	87,52	88,55	87,10
Nacionalidad					65,92	64,86	65,18	62,60
Residencia legal o no					54,97	54,50	54,73	52,90

Fuente: MSPS, *Barómetro sanitario,* 2010.

mismo cuando se trata de entornos rurales y urbanos, opinión bastante superior a la de siete años atrás (cuadro III-24).

La cuestión de las listas de espera, que condiciona fuertemente las actitudes ante el sistema sanitario público, incluyendo su elección de una u otra provisión —cuando su situación económica lo hace posible—, sigue siendo un problema no resuelto. Así, sigue igual que hace un año según una proporción creciente de entrevistados (50 por 100 en el barómetro de 2009). Y también aumenta el número de personas que cree que el problema ha empeorado, al tiempo que disminuye el de quienes ven que ha mejorado. Todo ello a pesar de las medidas aplicadas para aliviar su presión, como la derivación a la sanidad privada o el acortamiento de las estancias hospitalarias. En este caso también se observan notables diferencias entre las comunidades autónomas, en algunas, como Aragón, Cantabria o Valencia la percepción se ha deteriorado sustancialmente en los últimos años.

Aumentar la esperanza de vida en salud: un reto ineludible

La esperanza media de vida al nacimiento, uno de los principales indicadores sociosanitarios, sintetiza las dimensiones más relevantes de la salud y la asistencia sanitaria en una cifra. Esta es cada vez más elevada tanto en España (81,8 años; 78,7 los hombres y 84,9 las mujeres) como en la mayor parte de Europa, dando cuenta de la mejora continua de las condiciones de vida y de los sistemas de protección de la salud. Sin embargo, el indicador es capaz también de reflejar ciertas desigualdades sociales[170], como ocurre en España, donde se registra una diferencia de casi tres años entre la comunidad autónoma más

CUADRO III-25. OPINIONES ACERCA DE LA EVOLUCIÓN DE LAS LISTAS DE ESPERA, 2001-2009

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Han mejorado	30,03	27,13	27,46	24,20	23,60	24,38	23,87	20,10	20,70
Han empeorado	5,82	9,10	8,77	9,00	11,00	9,74	11,02	14,10	13,10
Siguen igual	41,92	46,63	47,68	49,60	50,80	51,22	50,38	50,10	50,80

Fuente: MSPS, *Barómetro sanitario,* 2010.

170. Informe CES 1/2010, *Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social en el sistema sanitario.*

longeva y la de menor esperanza de vida y donde es patente la importancia del estatus socioeconómico a la hora de establecer el valor del indicador.

En cualquier caso, el incremento constante del número de años que los españoles pueden esperar vivir debe ser motivo de satisfacción, pues denota mejoras tanto en la asistencia sanitaria, como en los hábitos de vida. No obstante, existen otros parámetros con valores menos positivos para España y que ensombrecen en cierta medida el valor neto de la esperanza de vida, una de las altas de la Unión Europea[171]. En concreto, la esperanza de vida saludable, es decir, el número medio de años que se vivirán en buen estado de salud, que en España no supera los sesenta y dos, algo más los hombres que las mujeres. Ello significa que, como término medio, los españoles viven con buena salud el 76 por 100 de su vida y que la otra cuarta parte lo hacen con problemas, lo que merma de manera no poco importante el bienestar desde una perspectiva de conjunto, además de suponer una notable carga para el sistema sanitario. En este sentido, España muestra un perfil muy similar a Italia, pero menos halagüeño que Francia y ciertamente alejado de Reino Unido, Suecia o Noruega entre otros que, además de exhibir altas cifras de esperanza de vida, presentan más años saludables, en torno al 85 por 100 del total.

En este contexto, cobran especial importancia las enfermedades crónicas, que en la actualidad son responsables de la mayor parte del gasto sanitario (70 por 100 del presupuesto). Su alta prevalencia ha venido interpretándose como un hecho inevitable cuando la vida se prolonga en lustros, pero los datos de Eurostat citados arriba invitan a pensar que el alargamiento de la vida no tiene por qué suponer un incremento del tiempo padeciendo enfermedades y que es posible una vida más larga con buena salud, asumiendo estilos de vida más saludables. Por ello, es importante activar la dimensión de salud pública del sistema sanitario, dando prioridad a sus vertientes preventiva y educativa.

Entretanto, el sistema sanitario debe asumir el cuidado de los enfermos crónicos, muchas veces de larga duración, cada vez más numerosos. Para aliviar la carga que ello supone en términos de gasto, mejorando al mismo tiempo la calidad de vida de los enfermos, se hace necesario reactivar la coordinación sociosanitaria, creando un nuevo marco de atención desde una perspectiva integrada.

Como ya se ha resaltado en otras ocasiones, el mapa epidemiológico español presenta unos rasgos de marcadas diferencias regionales. Siguiendo los datos de la Encuesta Europea de Salud (EES) para el año 2010, las comunidades de Murcia, Galicia y Extremadura, con prevalencias superiores a la media nacional en un buen número de trastornos y problemas, como la hipertensión, los problemas respiratorios, la depresión o los dolores lumbares y cervicales, entre otros, exhiben rasgos menos favorables que otras como las comunidades del norte, entre las que Aragón continúa mostrando el perfil más saludable, con prevalencias inferiores a la media en siete de los dieciocho problemas que recoge la encuesta (cuadro III-26). Entre los

171. Eurostat, *UE Health Portal*.

CUADRO III-26. PROBLEMAS O ENFERMEDADES CRÓNICAS O DE LARGA EVOLUCIÓN DIAGNOSTICADOS POR UN MÉDICO

(En porcentaje)

Comunidades autónomas	Asma	Bronquitis enfisema	Infarto cardiaco	Angina de pecho, enfermedad coronaria	Hipertensión	Infarto, hemorragia cerebral	Osteoporosis	Dolor cervical	Lumbalgia	Diabetes	Alergia	Úlcera gástrica/duodenal	Disfunción hepática	Cáncer	Migrañas	Incontinencia urinaria	Ansiedad crónica	Depresión crónica
Andalucía	7,02	6,15	2,76	4,93	19,49	1,84	5,3	18,37	20,37	7,17	15,45	5,1	0,96	2,36	9,73	5,01	7,21	6,86
Aragón	4,36	3	2,2	4,86	18,6	1,46	6,78	13,87	16,84	6,69	13,41	3,87	0,18	2,67	7,81	4,34	3,86	4,24
Asturias	9,02	6,69	3,07	5,05	19,2	2,23	8,23	16,05	18,99	5,82	16,94	5,87	1,95	4,02	9,49	5,92	6,8	7,53
Baleares	6,66	3,69	1,94	3,09	18,97	0,91	2,67	11,86	13,79	3,27	13,06	2,83	1,47	3,93	8,48	3,67	9,12	8,36
Canarias	8,42	4,74	2,87	3,11	20,25	1,1	5,13	12,74	18,3	6,65	19,8	4,19	0,66	1,78	12,52	3,38	9,89	6,18
Cantabria	5,92	4,89	2,88	4,81	17,62	0,87	4,14	16,22	17,19	6,43	10,22	4,82	1,06	2,99	7,77	3,55	6,3	7,26
Castilla y León	7,36	5,62	2,3	3,91	20,39	1,34	7,45	15,76	18,82	5,93	14,47	4,76	0,98	2,95	10,15	4,28	5,3	5,68
Castilla-La Mancha	9,42	6,39	2,76	4,16	19,4	1,67	8,17	19,07	19,95	6,9	18,85	5,5	2,08	1,67	17,05	6,89	7,72	6,95
Cataluña	6,55	5,94	1,93	3,34	20,23	1	5,82	13,98	16,92	5,38	12,89	3,74	1,25	3,36	8,9	3,14	5,68	6,13
Comunidad Valenciana	7,58	8,26	2,23	4,18	19,84	1,95	7,61	18,28	20,21	7,26	14,86	5,78	1,99	2,61	11,87	3,57	9,58	8,16
Extremadura	8,1	7,71	3,46	3,98	24,73	1	6,67	22,31	24,86	8,33	17,51	5,15	0,37	2,24	15,9	4,23	7,99	7,71
Galicia	7,94	6,56	1,97	8,09	24,22	1,92	7,82	20,93	21,98	6,83	13,98	4,34	1,38	3,95	11,98	4,63	9,67	10,43
Madrid	7,47	4,8	1,9	2,56	18,2	1,04	5,45	11,98	14,52	5,66	18,2	4,88	1,14	3,07	11,91	3,15	6,54	5,42
Murcia	9,77	9,31	2,52	4,03	21,51	0,98	6,26	21,25	26,81	8,55	21,07	7,17	2,82	3,24	14,08	6,03	14,25	10,74
Navarra	5,01	2,2	1,6	3	15,05	1,38	5,73	7,97	10,93	5,06	13,5	4,53	0,95	2,73	8,05	2,71	6,1	3,8
País Vasco	8,38	4,74	2,34	4,55	20,02	1,48	5,16	10,21	15,99	6,83	15,91	6,06	1,64	3,79	8,47	5,49	5,66	3,99
La Rioja	2,91	4,58	1,07	4,1	17,89	1,69	6,32	9,86	12,96	6,36	10,24	6,85	2,09	4,05	8,17	4,62	4,01	5,83
Ceuta	9,33	4,93	0,92	1,88	16,93	0,76	1,21	13,86	9,51	9,37	7,64	0,35	1,65	0,81	1,22	1,07	3,2	2,69
Melilla	8,57	5,3	2,35	5,98	16,73	0,48	2,96	10,1	14,9	10,48	15,28	4,77	0,87	2,33	5,69	3,04	3,86	2,6
Total	**7,39**	**5,95**	**2,32**	**4,15**	**19,91**	**1,44**	**6,15**	**15,8**	**18,48**	**6,44**	**15,58**	**4,87**	**1,3**	**2,92**	**10,79**	**4,2**	**7,36**	**6,74**

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Encuesta Europea de Salud.*

CUADRO III-27. DETERMINANTES DE LA SALUD POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comunidades autónomas	Actividad física	Consumo fruta verdura		Consumo tabaco		Consumo intensivo de alcohol
	No realiza ninguna actividad	Menos de una vez a la semana	Nunca	Diario	Ocasional	Semanal
Andalucía	15,02	4,88	3,55	26,65	4,23	6,91
Aragón	5,69	2,97	5,07	24,77	1,89	2,84
Asturias	18,12	7,43	4,67	27,18	3,04	3,92
Baleares	22,13	3,9	2,37	25,68	5,01	1,2
Canarias	11,76	2,43	3,41	27,21	3,51	3,79
Cantabria	21,89	3,35	3,29	27,63	2,39	5,17
Castilla y León	5,97	2,14	1,46	28,44	2,13	3,68
Castilla-La Mancha	18,21	3,57	4,12	28,95	3,86	7,85
Cataluña	10,6	4,36	2,33	24,18	3,45	1,88
Comunidad Valenciana	10,46	3,38	2,53	28,19	4,68	1,68
Extremadura	13,35	6,21	4,47	26,28	5,29	9,26
Galicia	10,46	6	3,19	22,24	3,28	4,18
Madrid	5,5	3,66	2,39	25,06	3,64	3,88
Murcia	18,39	4,93	4,67	26,68	5,08	5,68
Navarra	12,21	6,79	2,74	28,26	1,89	5,35
País Vasco	17,79	5,51	3,44	27,24	3,3	6,74
La Rioja	23,21	5,44	2,59	29,43	3,82	0,46
Ceuta	46,18	0,95	2,06	24,77	2,03	0
Melilla	36,21	3,96	3,4	18,8	1,02	1,2
Total	**12,08**	**4,26**	**3,04**	**26,16**	**3,71**	**4,21**

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Encuesta Europea de Salud, 2010*.

factores que explican esta distribución se encuentran sin duda las distintas tasas de envejecimiento regionales, pero también los niveles de renta, que constituyen un determinante de la salud de primer orden.

La adopción de estilos de vida saludables es clave en la consecución de una buena calidad de vida y se asocia a una menor incidencia de patologías asociadas a muerte evitable[172]. En España en las últimas décadas se han hecho grandes progresos en la toma de conciencia por parte de los ciudadanos de la importancia de evitar algunas conductas y fomentar otras necesarias para mantener un buen estado de salud. Sin embargo, los estilos de vida tienen otros condicionantes que a veces dificultan el establecimiento de pautas saludables (comidas fuera de casa, escaso tiempo para realizar ejercicio físico, etc.). De acuerdo con los datos de la EES, casi la tercera parte de la población en España consume tabaco diaria y ocasionalmente, con algunas

172. Muertes por enfermedades sensibles a prevención primaria (evitando comportamientos no saludables) y muertes sensibles a cuidados médicos.

CUADRO III-28. UTILIZACIÓN DE RECURSOS SANITARIOS
(En porcentaje)

Comunidades autónomas	Hospitalizaciones en el último año
Andalucía	8,7
Aragón	8,31
Asturias	8,89
Baleares	10,54
Canarias	10,21
Cantabria	8,71
Castilla y León	9,34
Castilla-La Mancha	9,87
Cataluña	8,39
Comunidad Valenciana	9,64
Extremadura	10,3
Galicia	9,78
Madrid	10,24
Murcia	9,6
Navarra	8,2
País Vasco	8,09
La Rioja	9,26
Ceuta	10,38
Melilla	7,61
Total	**9,26**

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Encuesta Europea de Salud.*

variaciones, si bien no muy significativas, entre las comunidades autónomas. En lo que respecta al consumo de bebidas alcohólicas, el 4 por 100 de los entrevistados manifiesta realizarlo de manera intensiva (seis o más unidades en una ocasión) semanalmente, con diferencias notables entre Extremadura (9 por 100), comunidad en la que más se confiesa beber y Baleares (1,7 por), teniendo siempre cautela en la interpretación de estos datos (cuadro III-27).

La actividad física es el elemento enmarcado en los estilos de vida saludables que más variaciones territoriales presenta; como término medio un 12 por 100 de los entrevistados afirma no realizar ninguna clase de actividad, si bien destacan La Rioja, Baleares y Cantabria con proporciones en torno al 20 por 100 y en el lado opuesto Aragón, Madrid y Castilla y León (en torno al 6 por 100), que serían las comunidades donde más extendida se encuentra la práctica del deporte.

Al constituir un elemento importante en el cultura gastronómica en España, el consumo de frutas y verduras, si bien de acuerdo con los estudios recientes es inferior al deseable, es muy parecido en todo el territorio nacional; solamente el 3 por 100 confiesa no tomar estos alimentos nunca, mientras que el 4 por 100 lo hace con frecuencia inferior a una vez por semana.

5.2. CALIDAD Y SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

En la actualidad, el SNS afronta unos retos, comunes a los demás países de la Unión Europea, que es preciso abordar para garantizar la calidad, la equidad y la cohesión teniendo como horizonte la necesaria sostenibilidad de los servicios de salud. Además, la crisis económica ha tenido como consecuencia el desarrollo de unos presupuestos públicos, tanto en la Administración General del Estado como en las comunidades autónomas que se han caracterizado por su mayor austeridad. En este contexto, el Consejo Interterritorial del SNS adoptó en marzo de 2010 un acuerdo que recoge un conjunto de acciones y medidas tendentes a garantizar la calidad y la sostenibilidad, con objetivos a corto y medio plazo, entre los que destacan las orientadas a la contención del gasto en farmacia. Entretanto, la situación financiera de las comunidades autónomas, que responden del 90 por 100 del gasto sanitario y cuyo sistema de financiación fue objeto de una nueva reforma en 2009, continúa preocupando y repercutiendo también en los proveedores privados del sistema.

El incremento del gasto sanitario a largo plazo (entre los años 2002 y 2008 el aumento se cifró en una media anual del 9,8 por 100), que ha motivado en los últimos años una creciente preocupación por la sostenibilidad financiera del modelo sanitario español, de cobertura casi universal y con amplias prestaciones, obedece según los análisis económicos del sector a factores tanto de oferta como de demanda. El aumento continuado de los costes de provisión de la asistencia sanitaria, por la incorporación de recursos humanos cada vez más cualificados, la incesante innovación tecnológica y terapéutica en un contexto de creciente concentración económica de la industria, por un lado, y el aumento de la intensidad del uso de los servicios sanitarios debido al crecimiento y el envejecimiento de la población, la cronificación de enfermedades, y las debilidades de los servicios públicos sociosanitarios, por otro, se citan como causas principales del incremento del gasto. En este contexto, la coordinación sociosanitaria, elemento importante en la reducción del gasto, continua siendo una asignatura pendiente.

La población cubierta por el SNS se ha incrementado de manera notable a lo largo de la pasada década; partiendo de 38.300.000 en el año 2000, en 2008 ya se habían sobrepasado los 44 millones y en 2010, de acuerdo con la estimación realizada por el Ministerio a partir de las proyecciones del INE, casi se alcanzaron los 45 millones de personas. En 2008, último año del que se dispone de datos, el gasto sanitario realizado por las administraciones autonómicas —que implica el 90 por 100 del gasto sanitario total— ascendió a 60.629.616.000 euros, lo que supone un 11 por 100 más que en el año anterior.

Atendiendo a la clasificación económica del gasto sanitario autonómico, el apartado más cuantioso corresponde a gastos de personal, con un 45 por 100 del total, que es el principal componente del gasto en todas las comunidades autónomas, en consonancia con el carácter intensivo en trabajo de la actividad sanitaria, aunque se observan diferencias de peso relativo entre comunidades, representando menos del 40 por

RECUADRO III-7. MEDIDAS INMEDIATAS PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD Y LA COHESIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

En materia de calidad, equidad y cohesión

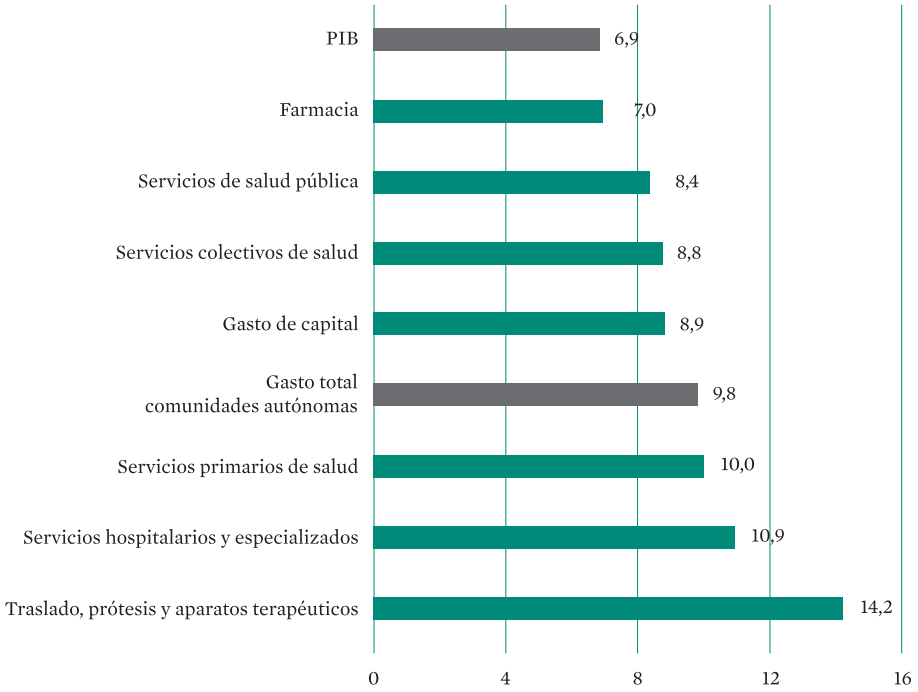
- Aprobación de una norma para la plena universalidad en el acceso a los servicios sanitarios del SNS.
- Mejorar las garantías de los ciudadanos mediante una norma para garantizar un tiempo máximo de acceso a las prestaciones del SNS que incorpore criterios marco acordados en el seno del Consejo Interterritorial tal como establece la Ley de Cohesión y calidad del SNS de 2003.
- Aprobación en el Consejo Interterritorial del SNS de un calendario vacunal único para toda España.
- Mejorar la accesibilidad del ciudadano al sistema sanitario mediante un uso extensivo de las *e-Health* y nuevas tecnologías (atención telefónica, telefonía móvil, Internet).
- Extensión de la historia clínica digital común del SNS.

En materia de eficiencia del sistema y control de gasto

- Adoptar políticas comunes en materia farmacéutica. Desarrollar un conjunto de medidas de uso racional de los medicamentos en el marco del II Plan Estratégico de política farmacéutica que incluirá medidas de impulso a la calidad de la prestación farmacéutica y de control de gasto farmacéutico por importe de unos 1.500 millones de euros mediante una modificación del sistema de precios de referencia, rebaja de precios de medicamentos genéricos y fijación de precios máximos para medicamentos de síntomas menores.
- La incorporación de nuevos medicamentos en la cartera de servicios del SNS ha de basarse en criterios de coste-efectividad, así como trabajar de manera conjunta para desarrollar guías farmacoterapéuticas que ayuden a que las decisiones clínicas se fundamenten en criterios de evidencia y coste-efectividad.
- Establecimiento en 2010 de un procedimiento de compras agregadas para el conjunto del SNS, al que las comunidades autónomas se puedan sumar de manera voluntaria. Elaborar e implantar un sistema de información que permita compartir entre las comunidades autónomas los precios de compra a diferentes proveedores.
- Desarrollo de estrategias educativas, informativas y organizativas que ayuden a moderar la presión asistencial. Se trabajará para contribuir a la moderación de la presión asistencial mediante acciones que ayuden a concienciar a la ciudadanía de la necesidad de hacer un buen uso del sistema. Para ello, el SNS desarrollará estrategias educativas, informativas y organizativas que incluirá la difusión del conocimiento del coste de los servicios sanitarios (explicitar el precio de los mismos e implantar la información al usuario del coste de los servicios consumidos, bien mediante facturas sombra, bien mediante la utilización de tablas estándar). Se realizará un esfuerzo informativo y educativo general mediante campañas que contribuyan a favorecer la adecuada utilización de los servicios, con especial atención a las urgencias hospitalarias.
- Asimismo, se considera necesario trabajar para definir criterios comunes para las retribuciones que permitan incrementar la productividad y la calidad de los servicios de salud y establecer procedimientos de planificación compartidos.

Fuente: Consejo Interterritorial del SNS, *Acciones y medidas para promover la calidad, la equidad, la cohesión y la sostenibilidad del SNS*, marzo 2010.

GRÁFICO III-38. EVOLUCIÓN DEL GASTO SANITARIO, 2002-2008
(Variación media anual en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

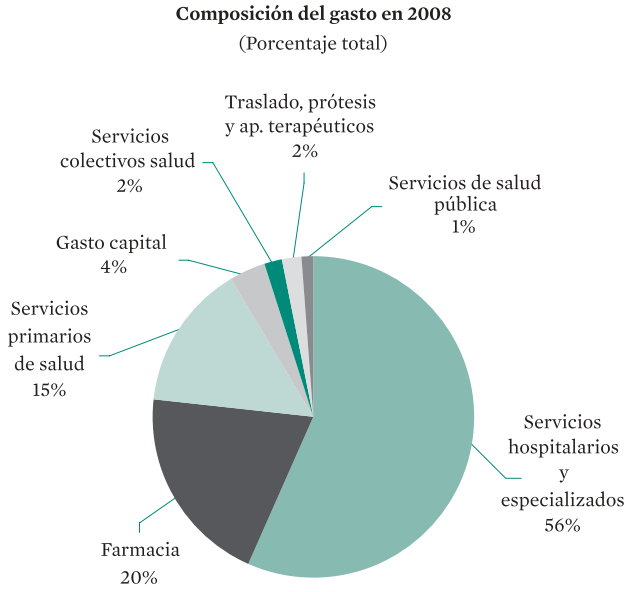
100 en Cataluña, La Rioja y la Comunidad Valenciana, y alcanzando porcentajes superiores al 50 por 100 en Castilla y León y Baleares. En todo caso, debe esperarse que las medidas de ajuste del gasto aprobadas en 2010, que incluyen la reducción del 5 por 100 de las retribuciones de los empleados públicos[173], tengan un impacto notable sobre la evolución de este componente del gasto sanitario.

En la pasada década, los gastos de personal y el consumo intermedio, del que un 30 por 100 corresponde a gasto farmacéutico hospitalario, han sido los componentes con un comportamiento más dinámico, con tasas de crecimiento del 10,2 por 100 y el 11,9 por 100, respectivamente, mientras que las transferencias corrientes, que se corresponden fundamentalmente con el gasto en recetas, experimentaron un crecimiento muy moderado, inferior al del PIB.

En lo referente a la clasificación funcional del gasto, la principal partida sigue siendo el gasto en servicios hospitalarios y especializados, que concentra el 55 por 100 del gasto sanitario. Le siguen en importancia el gasto en farmacia (recetas), con el 21 por 100, y el gasto en servicios primarios de salud, con tan solo el 15 por 100. El resto de

173. Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

GRÁFICO III-39. GASTO SANITARIO PÚBLICO POR PARTIDAS, 2008



Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

los conceptos de gasto, a saber, inversión, salud pública, traslados, prótesis y aparatos terapéuticos, administración general e I+D+i, tienen una importancia residual. De los tres componentes principales, solo el gasto farmacéutico aumentó en la década de los años 2000 por debajo de la media (y del PIB), mientras que tanto el gasto en atención especializada como en atención primaria mostraron una tasa media de incremento anual elevada, aunque mayor en el primer caso que en el segundo, lo que implica, una pérdida de peso relativo de la atención primaria respecto a la especializada. A pesar de ser potencialmente capaz de resolver la mayor parte de las demandas de atención sanitaria con el consiguiente ahorro de gasto para el sistema, la atención primaria sigue estando infradotada, situación que se debería corregir, como se viene advirtiendo desde numerosas instancias.

La moderación del gasto farmacéutico en recetas observada en los últimos años responde sin duda a las medidas de racionalización que se han ido adoptando, y este 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 la Administración General del Estado en exclusiva. Las medidas adoptadas hasta el momento se han enfocado fundamentalmente a la rebaja de los precios, a través de la aplicación del sistema de precios de referencia, el impulso a los medicamentos genéricos, y

CUADRO III-29. INDICADORES DE LA PRESTACIÓN FARMACÉUTICA EN 2010, POR CCAA
(Enero-diciembre 09 y enero-diciembre 10)

Comunidades autónomas	Gasto farmacéutico a través de receta		Recetas facturadas		Gasto medio por receta facturada (euros)	
	2010	Increm. % 10/09	2010	Increm. % 10/09	Increm. % 2010	10/09
Andalucía	2.004.670.059	–2,73	176.739.209	1,83	11,34	–4,48
Aragón	391.534.064	–4,43	28.940.147	1,73	13,53	–6,05
Asturias	343.741.776	–2,57	24.835.373	1,31	13,84	–3,82
Baleares	219.697.060	–1,43	16.729.643	7,66	13,13	–8,44
Canarias	536.311.937	–5,90	41.311.624	1,21	12,98	–7,02
Cantabria	152.456.479	–4,91	11.870.895	2,13	12,84	–6,89
Castilla-La Mancha	596.484.069	–2,90	45.941.215	3,53	12,98	–6,21
Castilla y León	725.240.336	–2,17	52.744.305	2,92	13,75	–4,95
Cataluña	1.842.480.622	–2,23	151.486.758	2,65	12,16	4,75
C. Valenciana	1.543.952.639	–3,80	114.020.266	2,00	13,54	–5,68
Extremadura	356.924.545	–0,47	26.477.061	3,39	13,48	–3,74
Galicia	931.283.873	0,71	65.572.028	3,48	14,2	–2,67
Madrid	1.288.457.667	–2,28	106.826.195	2,82	12,06	–4,96
Murcia	420.249.109	1,93	30.866.297	3,78	13,62	–1,78
Navarra	161.140.260	–3,35	12.042.936	2,03	13,38	–5,28
País Vasco	578.019.562	–1,47	42.872.249	2,52	13,48	–3,90
La Rioja	87.753.275	–2,15	6.212.762	1,36	14,12	–3,47
Ceuta	14.948.650	0,27	1.183.346	3,32	12,63	–2,95
Melilla	12.337.165	2,44	1.022.319	3,72	12,07	–1,24
Total nacional	**12.207.683.146**	**–2,38**	**957.694.628**	**2,54**	**12,75**	**–4,80**

Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

la fijación de precios máximos para medicamentos de síntomas menores. Estas estrategias han resultado fructíferas en el objetivo de contener un crecimiento de la factura pública en farmacia, si bien no lo han sido en cuanto a la racionalización de la demanda y utilización de medicamentos, cuya dispensación sigue desempeñando un papel muy importante. El gasto medio de la prescripción farmacéutica, con una caída del –4,8 por 100 en 2010, ha registrado una tasa de crecimiento negativa por segundo año consecutivo, aunque en esta ocasión la caída ha sido mucho más pronunciada, lo que se explica sobre todo por la deducción del 7,5 por 100 en el precio de todos los medicamentos no genéricos y no afectados por el sistema de precios de referencia adquiridos por el SNS.

En esta misma dirección, el plan de ajuste aprobado en mayo de 2010[174] contempla nuevas medidas de contención del gasto farmacéutico público, instrumentando asimismo la posibilidad de instaurar una central de compras, sobre la base de la adhesión voluntaria de las comunidades autónomas.

174. Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Capítulo V: Medidas en materia de sanidad.

Atención primaria

Los indicadores sobre recursos en atención primaria revelan la existencia de notables diferencias de dotación entre unos y otros servicios de salud, como viene constatándose en los últimos años. En España el número de tarjetas sanitarias asignadas a cada médico de familia asciende a 1.410, cifra que no ha variado en el último año, aunque ha aumentado en los últimos diez en más de treinta pacientes por cada médico en este nivel de atención. En la mayor parte de las comunidades autónomas la ratio se mantuvo con valores similares a los de 2008, aumentando la presión solamente en el País Vasco y en Andalucía.

Por su parte, la atención pediátrica mantiene el mismo perfil del año 2008, con 1.063 tarjetas sanitarias por cada facultativo y notables diferencias entre las distintas comunidades autónomas, con una diferencia de casi trescientos niños por pediatra entre el servicio más congestionado y el más aliviado. La mayoría mantiene el nivel de presión que se registraba en el ejercicio anterior, aunque en cinco comunidades se ha incrementado la ratio. En concreto, Castilla y León, Galicia, Madrid, Murcia y La Rioja han sufrido la evolución menos favorable de este indicador, siendo el madrileño el servicio de salud más presionado.

En lo que concierne al personal de enfermería, en los últimos años se ha venido denunciando desde distintos ámbitos la falta de efectivos para hacer frente a las

CUADRO III-30. RECURSOS HUMANOS EN ATENCIÓN PRIMARIA, 2004 Y 2009
(Ratio personal/tarjetas sanitarias)

Comunidades autónomas	Médicos de familia		Pediatras		Enfermería	
	2004	2009	2004	2009	2004	2009
Andalucía	1.390	1.452	952	—	1.790	1.827
Aragón	1.223	1.187	981	1.000	1.469	1.439
Asturias	1.550	1.455	809	797	1.588	1.396
Baleares	1.754	1.688	1.125	1.052	1.974	1.898
Canarias	1.711	1.509	1.069	956	1.855	1.657
Cantabria	1.488	1.378	1.111	1.039	1.663	1.527
Castilla y León	928	945	1.322	911	1.240	1.175
Castilla-La Mancha	1.307	1.277	1.115	1.027	1.437	1.386
Cataluña	1.687	1.409	1.185	—	1.639	1.513
Comunidad Valenciana	1.575	1.552	926	—	1.853	1.786
Extremadura	1.191	1.199	1.112	971	1.208	1.213
Galicia	1.448	1.316	862	932	1.778	1.526
Madrid	1.705	1.535	960	1.069	1.942	1.949
Murcia	1.646	1.465	1.163	1.047	2.010	1.811
Navarra	1.432	1.420	943	—	1.425	—
País Vasco	1.864	1.824	1.083	834	2.209	1.767
La Rioja	1.365	1.244	1.219	994	1.535	1.532
Ceuta y Melilla	1.511	1.601	1.289	1.099	1.614	1.684
Total	**1.484**	**1.410**	**1.030**	**1.063**	**1.709**	**1.626**

Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, *Sistema de Información de Atención Primaria, 2010*.

necesidades del sistema, necesidades que en buena medida podrían cubrirse con un aumento en la dotación de personal enfermero. Sin embargo, lejos de mejorar, la situación se ha agravado, habiendo aumentado en prácticamente todo el territorio nacional el número de pacientes por enfermera. Por otro lado, con una diferencia de ochocientas tarjetas sanitarias por enfermera entre el servicio de salud más presionado y el más descongestionado, la enfermería registra las diferencias más importantes entre las comunidades autónomas en materia de dotación de personal, siendo el País Vasco, Murcia y las comunidades insulares las más presionadas.

Atención especializada

El número de camas en hospitales públicos por cada mil habitantes no supera en España las 2,3 y es significativamente más bajo que el que muestran las estadísticas europeas. Dicho número alcanzaba en 2008 una media de 562 para la UE-27, mientras que en España en ese mismo año no se superaban las 324. Debe recordarse que en toda la Unión Europea se registra una clara tendencia a la reducción numérica de este equipamiento básico, que en los últimos años ha disminuido de forma notable, 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 parece responder al cambio en los procedimientos médicos hacia técnicas cada vez menos agresivas y con menor requerimiento de hospitalización, por lo que, como se viene recordando, este indicador debe complementarse con la presencia de hospitales de día, la atención domiciliaria y la utilización de tecnologías poco agresivas en los tratamientos.

También este indicador muestra diferencias en la dotación de recursos a lo largo del territorio, de modo que 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; aunque las diferencias pueden responder al modelo de atención propio de cada una, Cantabria, Asturias, Cataluña y Madrid son las mejor dotadas y Extremadura y La Rioja las que disponen de menos plazas.

El número medio de médicos en el nivel de atención especializada por cada mil habitantes en 2008 era de 1,76 cifra de la que se alejaban por arriba Aragón, Navarra, Cataluña y Asturias y que no alcanzaban Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana y Murcia. De igual modo, el personal de enfermería, cuya tasa por mil habitantes se situaba como valor medio en 3, presentaba un rango de variación notable por mil habitantes, siendo los extremos Comunidad Valenciana (2,6) y Navarra (4,3).

CUADRO III-31. RECURSOS BÁSICOS DEL SNS EN ATENCIÓN ESPECIALIZADA

Comunidad autónoma	Hospitales SNS	Camas en funcionamiento SNS/1.000 hab.	Plazas hospital de día públicos SNS/1.000 hab.	Médicos SNS		Enfermeros SNS	
				Núm.	Tasa/1.000 hab.	Núm.	Tasa/1.000 hab.
Andalucía	44	1,82	0,15	11.556	1,43	21.156	2,61
Aragón	20	3,07	0,2	2.848	2,18	5.029	3,85
Asturias	10	2,94	0,26	2.207	2,08	3.546	3,35
Baleares	11	2,22	0,19	1.968	1,86	3.937	3,72
Canarias	14	2,14	0,11	3.342	1,62	6.048	2,93
Cantabria	5	2,44	0,35	1.040	1,81	1.930	3,36
Castilla y León	15	2,74	0,15	4.192	1,67	7.642	3,05
Castilla-La Mancha	19	2,40	0,19	3.525	1,76	5.691	2,84
Cataluña	74	2,41	0,23	15.478	2,13	22.256	3,06
Comunidad Valenciana	32	2,01	0,13	7.872	1,59	12.716	2,57
Extremadura	10	3,28	0,09	1.829	1,69	3.090	2,86
Galicia	16	2,95	0,20	4.850	1,77	8.749	3,20
Madrid	35	2,20	0,23	11.839	1,90	20.914	3,35
Murcia	10	2,00	0,16	2.234	1,56	4.204	2,94
Navarra	6	2,26	0,13	1.387	2,27	2.648	4,34
País Vasco	18	2,60	0,24	3.478	1,63	5.687	2,66
La Rioja	3	2,60	0,1	553	1,76	1.078	3,44
Ceuta y Melilla	3	2,55	0,08	216	1,52	393	2,77
Total	**345**	**2,31**	**0,19**	**80.414**	**1,76**	**114.714**	**3,00**

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social, *Estadística de establecimientos sanitarios con régimen de internado*, 2008.

Salud pública

Demostrada la importancia de la prevención en el objetivo de lograr una vida sana y lo más prolongada posible para toda la población, la dimensión de salud pública del SNS afronta en la actualidad algunos de los más importantes retos del sistema. Mientras sigue pendiente la aprobación de la Ley de Salud pública, cuyo Anteproyecto se sometió a dictamen del CES, en 2010 vieron la luz algunas normas enmarcadas en esta dimensión de la sanidad que sin duda tendrán importantes efectos sobre el bienestar de los ciudadanos.

En el año 2005 se aprobó la Ley de Medidas frente al tabaquismo[175], que regulaba el consumo de tabaco en los espacios públicos cerrados. Esta norma constituyó una importante intervención en el ámbito de la salud pública, pues además de establecer la prohibición de fumar en los lugares de trabajo y la restricción parcial en los establecimientos de hostelería, regulaba otros aspectos relevantes en la prevención, como las condiciones de la publicidad y las limitaciones de la venta.

Nueva regulación del consumo de tabaco

175. Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de Medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco.

En su dictamen sobre el Anteproyecto que precedió a la norma[176], el CES recordaba las importantes consecuencias que viene produciendo la extensión del tabaquismo en la población mundial, que de acuerdo con la estadísticas de la Organización Mundial de la Salud, incluyen una gran incidencia de las afecciones pulmonares, así como un importante peso de la mortalidad cardiovascular y la originada por cáncer. Por ello, el objetivo de proteger la salud de los ciudadanos mediante la aplicación de medidas de prevención y de control del tabaquismo, y de salvaguardar el derecho a la salud de la población no fumadora, fue bien valorado por el Consejo. Sin embargo, cuatro años después de la entrada en vigor de la norma, se ha demostrado que su eficacia ha sido limitada.

Las conclusiones del informe Evaluación del impacto de la Ley de Medidas sanitarias frente al tabaquismo realizado por la Sociedad Española de Epidemiología en 2009, ponen de manifiesto que los efectos de la Ley han sido menos satisfactorios de lo que hubiera sido deseable y varían en función del área que se examine. Así, en lo que respecta a las actitudes de los ciudadanos, los resultados de las encuestas realizadas muestran que, tras su entrada en vigor, la aceptabilidad de la Ley ha aumentado en toda la población, incluyendo los fumadores. También se han constatado efectos beneficiosos sobre la salud de la población general, en términos de una reducción de los ingresos hospitalarios por infarto agudo de miocardio y de la morbilidad respiratoria de los trabajadores no fumadores del sector de la hostelería, aunque solo en los locales con prohibición total de fumar, lo que sugería la necesidad de ampliar la extensión de los espacios sin humo. Por otro lado, no se constató que la Ley haya supuesto cambios en el consumo de tabaco, que parece seguir desde hace años un curso de moderado descenso.

Todo ello ha llevado a la revisión de la norma para avanzar en la protección de la salud de los ciudadanos. Así, en la línea seguida en materia de prevención y control del tabaquismo por la Unión Europea, cuyo objetivo es ampliar la prohibición de fumar en espacios cerrados en todos los Estados miembros en 2012, la Ley que modifica la Ley 28/2005[177] se encamina a avanzar en las limitaciones tendentes a aumentar los espacios libres de humo. La nueva norma, que entró en vigor en enero de 2011, avivó nuevamente —también lo hizo la Ley de 2005— el debate sobre la prohibición de fumar, debate que se centró en las posibles pérdidas económicas en el sector de la hostelería (la Ley amplía los lugares libres de humo y elimina las excepciones existentes en la hostelería).

Sin embargo, en términos de salud pública, la Ley podría estar dando sus primeros frutos, pues en los tres primeros meses del año se ha producido un descenso en el número de ingresos hospitalarios por infartos de miocardio y enfermedades respiratorias agudas, sobre todo crisis asmáticas que, según el Comité Nacional para la Prevención

176. Dictamen CES 2/2005, sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora de la venta, suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco.

177. Ley 42/2010, de 30 de diciembre por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de Medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco.

del Tabaquismo (CNPT), están directamente relacionadas con la entrada en vigor de la Ley antitabaco.

RECUADRO III-8. NOVEDADES EN LA REGULACIÓN DEL CONSUMO DE TABACO

Se amplía la prohibición de fumar a los siguientes espacios:

- Espacios al aire libre comprendidos en los recintos de los establecimientos sanitarios.
- Centros comerciales, incluyendo grandes superficies y galerías, salvo en los espacios al aire libre.
- Todos los centros de atención social.
- Todos los centros de ocio y esparcimiento, salvo en los espacios al aire libre.
- Salas de fiesta, establecimientos de juego o de uso público en general salvo en los espacios al aire libre.
- Estaciones de autobuses, excepto espacios al aire libre.
- Estaciones y puertos de transportes ferroviarios y marítimos.
- Aeropuertos, salvo en espacios al aire libre.
- Hoteles, salvo en espacios al aire libre y habitaciones habilitadas al efecto.
- Bares, restaurantes y demás establecimientos de restauración cerrados.
- Salas de teatro, cine y otros espectáculos públicos que se realizan en espacios cerrados.
- Recintos de los parques infantiles y áreas o zonas de juego para la infancia, entendiendo por tales los espacios al aire libre acotados que contengan equipamiento o acondicionamiento destinados específicamente para el juego y esparcimiento de menores.
- Todos los demás espacios cerrados de uso público o colectivo.

Se define, en el ámbito de la hostelería, el concepto de espacio al aire libre como el espacio no cubierto o el que estando cubierto esté rodeado lateralmente por un máximo de dos paredes, muros o paramentos.

Se amplía la prohibición de vender o suministrar tabaco a cualquier lugar o centro donde esté prohibido su consumo, así como en los espacios al aire libre señalados.

La composición de los productos del tabaco y sus condiciones de etiquetado se determinarán mediante Real Decreto.

Las máquinas expendedoras solo podrán ubicarse en quioscos de prensa y en locales dedicados a la venta de prensa con acceso directo a la vía pública, además de las salas de fiesta y hoteles.

Se prohíbe la emisión de programas o imágenes en las que los presentadores, colaboradores o invitados aparezcan fumando o mencionen o muestren marcas, nombres comerciales, etc. asociados al tabaco.

Se potenciarán los tratamientos de deshabituación cuya eficacia y coste-efectividad haya sido avalada por la evidencia científica, valorando en su caso su incorporación a la Cartera de Servicios del SNS.

Se introducirán contenidos orientados a la prevención y a la concienciación contra el tabaquismo en los planes formativos del profesorado.

La Ley de Salud sexual y reproductiva

La Ley de Salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo[178], que entró en vigor en julio de 2010, vio la luz después de un intenso debate social, más allá de la discusión parlamentaria. Como cabía esperar, al tratar cuestiones sujetas a distintos posicionamientos éticos, el desarrollo del texto legal tuvo lugar en un clima de controversia con amplio eco en los medios de comunicación. El apartado de la interrupción voluntaria del embarazo, objeto principal del debate, es, en efecto, un asunto polémico, como ponen de manifiesto los estudios sociológicos que lo han abordado. Según los datos del Centro de Investigaciones Sociológicas de 2008, el aborto voluntario estaría justificado solo en caso de defectos importantes del feto para el 58 por 100 de los entrevistados, mientras que el 40 por 100 no lo vería bien ni siquiera en ese supuesto. Las razones económicas lo justificarían solo para el 26 por 100, en tanto que el 66 por 100 no lo aceptaría en ese caso. Se trata de una cuestión con implicaciones sanitarias, éticas, de igualdad, que está sujeta a múltiples matizaciones, por lo que su tratamiento legal es siempre complejo.

El nuevo texto modifica, entre otros aspectos relacionados con la salud sexual, las condiciones de las interrupciones voluntarias del embarazo, reguladas en la Ley de despenalización del aborto de 1985[179]. Introduce el sistema de plazos existente en otros países, de tal modo que podrá interrumpirse el embarazo dentro de las primeras catorce semanas de gestación a petición de la mujer embarazada, siempre que se haya informado a la mujer sobre los derechos, prestaciones y ayudas públicas de apoyo a la maternidad. En cuanto al aborto por causas médicas, podrá llevarse a cabo cuando no se superen las veintidós semanas de gestación y siempre que exista grave riesgo para la vida o la salud de la embarazada, cuando exista riesgo de graves anomalías en el feto y cuando se detecten anomalías fetales incompatibles con la vida o se detecte una enfermedad extremadamente grave e incurable en el momento del diagnóstico.

Uno de los aspectos más polémicos de la Ley ha sido el artículo 13, referido a los requisitos comunes para la realización de los abortos, y en concreto la regulación de las condiciones para las mujeres de 16 y 17 años de edad. Debe recordarse que la Ley de Autonomía del paciente, de 2002, estableció la mayoría de edad sanitaria en los 16 años, con las excepciones de los ensayos clínicos, la reproducción asistida y la interrupción voluntaria del embarazo. La eliminación de esta última en la nueva Ley supone que las menores podrán decidir si abortan, aunque debiendo informar a uno de los padres o al tutor legal de su propósito.

178. Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de Salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.

179. Ley Orgánica 9/1985, de 9 de julio.

6. Protección social

El enorme impacto social y económico de la recesión, cuya magnitud exacta dista todavía de poder ser calibrada con exactitud, ha continuado marcando en 2010 las tendencias en protección social en todo el ámbito de la Unión Europea, y especialmente en España. Durante este año se ha hecho más visible la diversidad de situaciones de partida, de niveles de afección de la crisis y de capacidades para satisfacer una demanda creciente de servicios. También se ha puesto a prueba la propia coherencia de las políticas europeas en lo que se refiere a la pretendida interacción entre los objetivos económicos, sociales y medioambientales habiendo sido estas dos últimas dimensiones relegadas, de facto, al papel de estrategias complementarias de la primera, en la medida en que apoyen el cumplimiento de los estrictos requisitos exigidos por el Pacto de Estabilidad.

El Método Abierto de Coordinación ha contribuido a conocer los efectos de la crisis en los diferentes sistemas de protección social y a divulgar las iniciativas puestas en marcha para aproximarse a los objetivos comunes. Conforme a los últimos datos comparados, que se refieren a 2008, en relación a los demás Estados miembros, el sistema de protección social español sufrió ya en ese primer año de crisis un mayor impacto, acentuando el protagonismo de las prestaciones por desempleo en el conjunto de un gasto social todavía moderado, pero en clara progresión ascendente.

El impacto social de la crisis ha sido especialmente grave en España, donde en el año 2010 prácticamente todas las vertientes de la protección social continuaron acusando con intensidad el empeoramiento de sus principales magnitudes económicas y el aumento de las situaciones de necesidad. El sistema de protección social ha sido particularmente eficiente en preservar las condiciones de vida de los actuales pensionistas, que han sido el colectivo menos afectado por el deterioro de la renta disponible y las consecuencias del paro. También son las personas mayores quienes se van viendo cada vez más beneficiadas por la progresiva implantación del sistema de atención a la dependencia. En cambio, el sistema de protección por desempleo, que ha sido la vertiente de la protección social que mayor esfuerzo ha tenido que desplegar para amortiguar la pérdida de rentas que acarrea el paro, ha comenzado a dar señales de no ser suficiente para alcanzar a todas las situaciones, con un protagonismo cada vez mayor de la vertiente asistencial.

La responsabilidad de hacer frente al consiguiente aumento de población en riesgo de exclusión social recae en los últimos eslabones de la protección social, las políticas de inclusión social y los servicios sociales, con un elevado nivel de descentralización y escasa conexión con los servicios públicos de empleo, tradicionalmente con exigua dotación presupuestaria y sin suficiente capacidad de respuesta para afrontar una situación tan crítica, capacidad que no puede ser suplida por el tercer sector. Tampoco por las redes informales y familiares de solidaridad, tan características del modelo social español, que probablemente estén desempeñando un papel determinante

para sobrellevar la desfavorable situación, especialmente entre los jóvenes desempleados. La política de igualdad de oportunidades, por su parte, ha perdido el protagonismo adquirido en los últimos años, pese a que las situaciones de crisis económica son un caldo de cultivo idóneo para las discriminaciones de todo tipo.

6.1. Repercusiones de la crisis en la protección social

Los dispositivos de seguimiento y evaluación de las tendencias en protección social desplegados en aplicación del Método Abierto de Coordinación en protección social e inclusión social han servido para visibilizar la situación en los distintos países. Los sistemas de protección social y las realidades sociolaborales sobre las que se proyectan son muy diferentes, pese a lo cual, es palpable la aproximación en torno a los objetivos señalados en este ámbito de coordinación de las políticas sociales, pese al carácter eminentemente nacional de su diseño y contenido concreto.

La Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social, que elabora el Comité de protección social de la Unión Europea y presentó la Comisión Europea a comienzos de 2010, reconoce el importante papel que han desempeñado los sistemas europeos de protección social, atenuando el impacto económico y social de la peor recesión de los últimos decenios, gracias a sus estabilizadores automáticos. También constata la diversidad de situaciones, pues no todos los Estados miembros tienen los medios financieros para satisfacer una demanda creciente, siendo prioritario subsanar las lagunas que algunos tienen en sus redes de seguridad. Y ante la exigencia de contener el aumento del gasto público se apunta a la necesidad de mejorar la calidad, la eficacia y la eficiencia de la protección social y la inclusión social. La clave para lograr trazar el círculo virtuoso de la calidad en tiempos de escasez de ingresos públicos estaría en la activación, pues "una inclusión activa puede servir para conciliar los objetivos de lucha contra la pobreza, aumento de la participación en el mercado de trabajo y mejora de la eficacia del gasto social".

¿Más calidad con menos recursos?

Este enfoque presenta algunas limitaciones, que han sido puestas de manifiesto desde diversos ámbitos. El Informe no menciona los escasos resultados de la Agenda social en materia de inclusión social, precisamente en 2010, el Año europeo de lucha contra la pobreza y la inclusión social, en el que se registraron 5 millones más de europeos en riesgo de pobreza que en 2008. En el documento de evaluación de la Estrategia de Lisboa, por el contrario, sí se reconocía que la mejora del empleo en los años previos a la crisis no había alcanzado suficientemente a los que estaban más alejados del mercado laboral, ni el mero hecho de tener trabajo alejaba siempre a las personas del riesgo de pobreza, señalando las específicas dificultades de acceso a la formación de algunos colectivos[180].

180. Commission staff working document, *Lisbon Strategy evaluation document*, SEC (2010) 114 final.

El acento puesto prácticamente en exclusiva sobre el necesario carácter activador de que debe dotarse a la protección social puede no ser aplicable a todos los supuestos de exclusión social ni a todos los momentos y países por igual. Las situaciones de desarraigo social más extremo, que pueden aumentar en la perspectiva de tener que convivir durante varios años con elevadas tasas de desempleo de larga duración, no siempre son abordables o no solamente a través del empleo, sino que requieren la complementariedad de otros dispositivos como la atención social y sanitaria, las políticas de vivienda social, los recursos del sistema educativo, la integración de las minorías, la igualdad de oportunidades, etc. Por otro lado, para los ciudadanos puede resultar frustrante depositar todas las expectativas de mejora en la empleabilidad de las personas cuando en algunos países, como España, hay una escasez manifiesta de oferta de puestos de trabajo, por lo que, al menos a corto y medio plazo, van a seguir siendo necesarios los mecanismos de protección social en sentido clásico e incluso la intensificación de la labor de algunos dispositivos, como los servicios sociales, con un amplio potencial de intervención en situaciones de crisis pero no suficientemente desarrollados y sometidos a una fuerte presión presupuestaria.

Según el Informe conjunto, en 2010, Año Europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión social, las antiguas y las nuevas formas de pobreza y exclusión deben ser objeto de atención renovada. Preparar el futuro requiere abordar en particular la pobreza infantil, así como estrategias integradas para afrontar los fenómenos de la exclusión en vivienda y las personas sin hogar. Además, las penurias económicas aumentan el riesgo de ahondar las desigualdades en salud, por lo que es urgente mejorar la eficacia de los sistemas sanitarios, garantizando el acceso de todos a una atención sanitaria de calidad.

Por último, el Informe pone de relieve que la crisis y las perspectivas de bajo crecimiento pueden repercutir sobre todos los tipos de regímenes de pensiones y agravar el desafío que supone el envejecimiento, para lo que sugiere que la adecuación de las pensiones dependerá de la capacidad de los mercados de trabajo para dar la oportunidad de realizar carreras contributivas más completas y de mayor duración.

Sistemas de pensiones, presión adicional

En cuanto a la situación y perspectivas de los sistemas de pensiones, al reto a largo plazo del envejecimiento se ha añadido la presión adicional que, debido a la crisis, sufre el equilibrio entre la adecuación de las pensiones y su sostenibilidad financiera, equilibrio que han intentado mantener las reformas de las últimas décadas, y en el que se ha insistido reiteradamente en el último año desde las instituciones comunitarias, por su conexión con los objetivos de déficit en orden al cumplimiento del Pacto de Estabilidad.

La situación de partida y el contexto de cada uno de los Estados miembro dista mucho de ser parecida, por más que los objetivos sean compartidos en el marco del método abierto de coordinación, y así se traduzca en la dirección de las reformas.

CUADRO III-32. ALGUNOS INDICADORES VINCULADOS A LAS PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA

(Indicadores de seguimiento del MAC en pensiones)

Países	Gasto total en protec. social (€/hab.)[1]	Gasto pensiones (€/hab.)[2]	Tasa de sustitución de las pensiones (2006)[3]	Tasa agregada de reemplazo de las pensiones (2009)[4]	Edad media de retirada del mercado laboral[5]	Porcentaje pensionistas en riesgo de pobreza[6]	Esperanza de vida a los 65 años (2009)[7]	Tasa de dependencia[8]	
								2010	2040
UE-27	**6.603,6**	**2.551,2**		**51**	**61,4**	**17,8**	**19,1**	**25,9**	**45,4**
UE-15	**7.879,5**	**3.063,7**		**51**	**61,6**	**17,8**			
Bélgica	9.112,7	3.038,3	70	45	–	21,6	19,5	26,1	42,3
Bulgaria	719,2	223,0		34	–	39,3	15,5	25,3	43,6
Rep. Checa	2.656,0	1.010,3		51	60,5	7,2	17,2	21,8	42,7
Dinamarca	12.602,8	4.053,7	71	42	62,3	19,4	18,2	25,0	42,7
Alemania	8.388,1	3.302,3	63	47	62,2	15,0	19,3	31,2	54,7
Estonia	1.808,6	591,9		52	62,6	33,9	17,2	25,0	39,0
Irlanda	8.995,2	1.883,8	82	48	–	16,2	19,0	16,7	30,6
Grecia	5.446,1	2.051,1	115	41	61,5	21,4	19,2	28,2	48,3
España	**5.425,0**	**1.699,1**	**95**	**49**	**62,3**	**25,2**	**20,5**	**24,4**	**46,4**
Francia	9.338,8	3.539,5	79	68	60,0	10,7	21,2	25,8	44,0
Italia	7.281,8	3.177,8	89	51	60,1	19,6	20,4	31,0	54,1
Chipre	4.005,6	1.186,2		35	62,8	48,6	19,5	18,0	30,8
Letonia	1.283,0	356,5		35	–	47,5	16,3	23,2	42,8
Lituania	1.553,5	566,4		48	–	25,2	16,4	25,2	40,7
Luxemburgo	16.339,2	5.687,8	98	62	–	6,0	19,7	21,1	36,3
Hungría	2.406,1	791,6		62	59,3	4,6	16,4	24,2	40,1
Malta	2.629,0	1.088,0		47	60,3	19,0	18,8	21,2	41,7
Países Bajos	10.314,3	3.639,9	92	44	63,5	7,7	19,4	22,8	46,8
Austria	9.569,0	4.023,8	84	64	–	15,1	19,6	26,0	46,0

CUADRO III-32. ALGUNOS INDICADORES VINCULADOS A LAS PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA *(Continuación)*

(Indicadores de seguimiento del MAC en pensiones)

Países	Gasto total en protec. social (€/hab.)[1]	Gasto pensiones (€/hab.)[2]	Tasa de sustitución de las pensiones (2006)[3]	Tasa agregada de reemplazo de las pensiones (2009)[4]	Edad media de retirada del mercado laboral[5]	Porcentaje pensionistas en riesgo de pobreza[6]	Esperanza de vida a los 65 años (2009)[7]	Tasa de dependencia[8]	
								2010	2040
Polonia	1.767,7	903,5		56	–	14,4	17,3	19,0	41,3
Portugal	3.942,4	1.698,1	91	50	–	20,1	19,0	26,6	44,6
Rumanía	926,0	177,5		55	–	21,0	15,8	21,3	40,8
Eslovenia	3.965,5	1.233,5		45	–	20,0	18,8	23,9	49,4
Eslovaquia	1.919,2	594,9		55	58,8	10,8	16,3	17,0	40,0
Finlandia	9.141,4	3.307,0	69	48	61,7	22,1	19,6	25,7	45,1
Suecia	10.640,9	3.763,8	67	60	64,3	17,7	19,8	27,8	40,8
Reino Unido	7.013,5	2.145,6	75	44	63,0	22,3	19,1	24,7	36,9

(1) Euros constantes a 2000. Datos de 2008.
(2) Datos de 2008.
(3) Tasa de sustitución: relación entre los importes netos percibidos por pensión y los correspondientes al último salario.
(4) Tasa agregada de reemplazo: la ratio de la mediana de las pensiones brutas del periodo de edad comprendido entre los 65-74 años en relación con la mediana de los ingresos brutos de los trabajadores de 50-59 años, excluyendo otros beneficios sociales. Datos de 2009, actualizados en marzo de 2011.
(5) Calculada por la probabilidad de retirada del mercado laboral. Datos de 2009.
(6) Situación de riesgo de pobreza: proporción de personas con un ingreso disponible equivalente por debajo del umbral de riesgo de pobreza, establecido en el 60 por 100 de la mediana nacional de ingresos, después de las transferencias sociales. Datos de 2009.
(7) Años de esperanza de vida a los 65. Datos de 2009, salvo Italia (2008), Reino Unido (2008) y UE-27 (2008).
(8) Tasa de dependencia: relación entre el total de mayores de 65 años y el total de personas potencialmente activas (en edades comprendidas entre los 15 y los 64 años).

Fuente: Comisión Europea. Eurostat. Indicadores del MAC en pensiones *(Overaching Indicators)*, octubre de 2010.

Libro Verde de pensiones: la interacción con la Estrategia Europa 2020

Tras una década de reformas que han modificado sustancialmente los sistemas de pensiones de casi todos los Estados miembros, el reciente Libro Verde de la Comisión se propuso abrir un debate europeo por medio de una consulta exhaustiva y temprana sobre los principales retos a que se enfrentan los sistemas de pensiones y la manera en que la Unión Europea puede ayudar, sin cuestionar las prerrogativas de los países en materia de pensiones[181]. Para los ciudadanos y para la cohesión social resulta crucial la existencia de unos sistemas de pensiones saneados y adecuados que permitan a cada persona mantener su nivel de vida, hasta un punto razonable, tras la jubilación. Pero la reciente crisis financiera y económica ha agravado e intensificado las repercusiones de la marcada tendencia al envejecimiento demográfico, aumentando la probabilidad de desempleo de larga duración, que repercute muy negativamente en los futuros derechos de pensión de los ciudadanos. El Libro sustenta la idea de la necesidad de las reformas de los sistemas de pensiones, conectándola con los objetivos de la Estrategia Europa 2020[182]: la idea de más y mejores puestos de trabajo y las transiciones positivas son aspectos decisivos para que las personas trabajadoras consoliden sus derechos de pensión. Solventar las deficiencias en cuanto a la adecuación de las pensiones, que pueden ser una importante causa de pobreza entre las personas mayores, también puede contribuir a lograr el objetivo de Europa 2020 de reducir la pobreza. A su vez, las reformas de pensiones ayudarán a alcanzar los objetivos en materia de empleo y sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Dentro del marco diseñado por la Estrategia 2020 para los próximos diez años, el objetivo global de lograr unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros comprendería tres dimensiones:

- Mejorar el equilibrio entre el número de años de sus vidas que los ciudadanos pasan como trabajadores en activo, respecto al número de años que esos mismos ciudadanos pasan como jubilados, considerando el incremento de la esperanza de vida, así como los cambios estructurales que están teniendo lugar en la sociedad y en los mercados de trabajo de los países europeos.
- La supresión de los obstáculos a la movilidad de los trabajadores y del capital que puedan derivar de las regulaciones internas de los sistemas de pensiones, incluidos los planes complementarios de pensiones.
- La necesidad de garantizar la seguridad y adecuación de las pensiones ahora y en el futuro.

181. Libro Verde, *En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*, Bruselas, 7.7.2010, COM (2010) 365 final.

182. Comunicación, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, de 3 de marzo de 2010.

El Libro Verde valora como beneficiosos los cambios adoptados en la última década en los sistemas de pensiones europeos[183], al haber mejorado la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y aumentado la responsabilidad individual de los ciudadanos con respecto a sus futuras pensiones. Armonizar adecuación y sostenibilidad de los sistemas de pensiones son objetivos prioritarios e interrelacionados hacia los que se han guiado la mayoría de las reformas, en las que se pueden apreciar tendencias comunes, coherentes con las orientaciones comunitarias (recuadro III-9).

RECUADRO III-9. TENDENCIAS COMUNES EN LAS REFORMAS EFECTUADAS EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA ÚLTIMA DÉCADA

1. Ampliación del periodo de cálculo de las pensiones. Ello supone que en el cálculo de la pensión se pase de conceder prestaciones económicas basadas exclusivamente en las retribuciones de los mejores años de la carrera de cotización, a conceder prestaciones atendiendo a la media de cotizaciones de toda la carrera laboral.
2. Incentivar la prolongación de la vida laboral. Mediante fórmulas como el retraso de la edad de jubilación; el incremento proporcional de la pensión de aquellos que se jubilen con carreras de cotización más prolongadas; la penalización de quienes se jubilan antes o la elevación de la edad legal de jubilación.
3. Restricción o cierre de las jubilaciones anticipadas. Medidas que tienen como fundamento el elevado coste financiero del pago de pensiones en los casos en los que las carreras de cotización son más reducidas y la expectativa de vida es más prolongada, especialmente en aquellos casos en que la jubilación se adelanta a una edad más temprana.
4. Reforzamiento de los sistemas complementarios de pensiones. Dando un papel más importante a los planes privados complementarios de capitalización, con frecuencia, de aportación definida.
5. Accesibilidad y adecuación de las pensiones. Ampliando la cobertura de los sistemas de seguridad social, tendiendo a mejorar las posibilidades de adquirir derechos económicos, a facilitar a los grupos vulnerables el acceso a las pensiones y a aumentar el apoyo financiero a los pensionistas más pobres o en riesgo de exclusión social.
6. Dimensión de género en materia de pensiones. Otro grupo de reformas ha sido el destinado a hacer frente al hecho constatado de que las mujeres suelen predominar entre quienes tienen contratos temporales o a tiempo parcial, suelen ganar menos que los hombres y suelen verse obligadas a interrumpir su carrera profesional para atender al cuidado de sus familiares; en consecuencia, sus pensiones tienden a ser más bajas y más elevado su riesgo de pobreza.

Fuente: elaboración propia, a partir del *Libro Verde: en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*, COM (2010) 365 final.

183. Comité de Política Económica y Comité de Protección Social, *Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe*, en European economy, Occasional Papers 71/Noviembre 2010.

CUADRO III-33. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1998-2008
(En porcentaje del PIB)

Zona/país	1998	2004	2005	2006	2007	2008
UE-27	**—**	**26,1**	**26,1**	**25,7**	**24,7**	**25,3**
UE-15	**—**	**26,5**	**26,6**	**26,3**	**25,3**	**26,0**
Bélgica	27,1	27,8	28,2	28,8	25,5	26,6
Bulgaria	—	9,5	14,6	13,8	13,7	14,9
República Checa	18,5	18,7	18,5	18,0	18,0	18,1
Dinamarca	30,0	29,8	29,4	28,5	28,1	28,9
Alemania	28,9	28,7	28,6	27,6	26,6	26,7
Estonia	—	12,8	12,4	12,0	12,1	14,9
Irlanda	15,2	16,8	16,8	17,0	17,6	20,9
Grecia	21,7	22,9	24,0	24,0	23,9	25,1
España	**20,2**	**20,2**	**20,4**	**20,3**	**20,5**	**22,2**
Francia	30,1	29,4	29,5	29,3	29,0	29,3
Italia	24,6	25,1	25,4	25,6	25,5	26,5
Chipre	—	17,7	18,0	18,0	17,8	18,1
Letonia	16,1	12,5	12,1	12,3	10,9	12,4
Lituania	15,1	13,0	12,9	13,0	14,1	15,7
Luxemburgo	21,2	21,9	21,3	20,0	19,0	19,8
Hungría	—	20,2	21,5	21,9	22,0	22,3
Malta	17,9	18,5	18,3	17,9	17,8	18,6
Países Bajos	27,8	26,4	26,0	27,0	26,7	26,9
Austria	28,4	28,5	28,0	27,6	27,0	27,3
Polonia	—	19,7	19,2	19,0	17,8	18,2
Portugal	20,9	22,3	23,0	23,1	22,6	23,2
Rumanía	—	12,5	13,2	12,4	13,2	14,1
Eslovenia	24,1	22,8	22,5	22,2	20,8	21,0
Eslovaquia	20,0	16,6	15,9	15,7	15,4	15,5
Finlandia	27,0	25,8	25,9	25,6	24,6	25,5
Suecia	31,4	30,9	30,5	29,7	28,5	28,8
Reino Unido	26,3	25,4	25,8	25,5	22,3	22,7

Fuente: Eurostat, SEEPROS (Sistema integrado de cuentas de la protección social), marzo de 2011.

Primeros datos de impacto de la crisis en el gasto social

En ese contexto de reformas, la reciente publicación de los datos comparados de Eurostat sobre el gasto social, relativos a 2008, el año del estallido de la crisis, permite ya una primera aproximación a su impacto en los sistemas de protección social de los distintos países y, especialmente, al sistema español en perspectiva comparada. Para el promedio de la UE-27, el gasto en protección social detuvo la tendencia decreciente que se había observado en los últimos años, que se había manifestado especialmente entre los países de la antigua UE-15 que gozaban de sistemas de más tradición y amplio alcance[184].

184. En 2007, la UE-27 experimentó un descenso del gasto en prestaciones sociales del 4,04 por 100 en relación al PIB; un ligero incremento del 1,19 por 100 en PPS.

En 2008, en proporción al PIB, en la UE-27 el gasto en prestaciones sociales pasó de representar el 24,7 por 100 del PIB en 2007 al 25,29 por 100 en 2008. En el caso de España, el gasto en prestaciones sociales pasó del 20,5 por 100 del PIB en 2007 al 22,2 por 100 en 2008, acusando el incremento interanual más alto del grupo de países de la antigua UE-15 (cuadro III-33).

Considerando otras unidades habituales de medida, como las unidades de paridad de compra (PPS/habitante), España sigue situándose, junto con Grecia, Portugal e Irlanda entre los países con el gasto social más bajo, pese a la lenta progresión hacia la convergencia de la última década.

Jubilación y enfermedad, principales funciones del gasto en toda la Unión Europea

En cuanto a la distribución por funciones del gasto social, las partidas más importantes son las pensiones de jubilación ("función vejez", en terminología SEEPROS) y la sanitaria ("función enfermedad"), cuyo gasto en España representaba respectivamente el mismo porcentaje del

GRÁFICO III-40. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UE-27, 2008
(Gasto en pps/hab.)



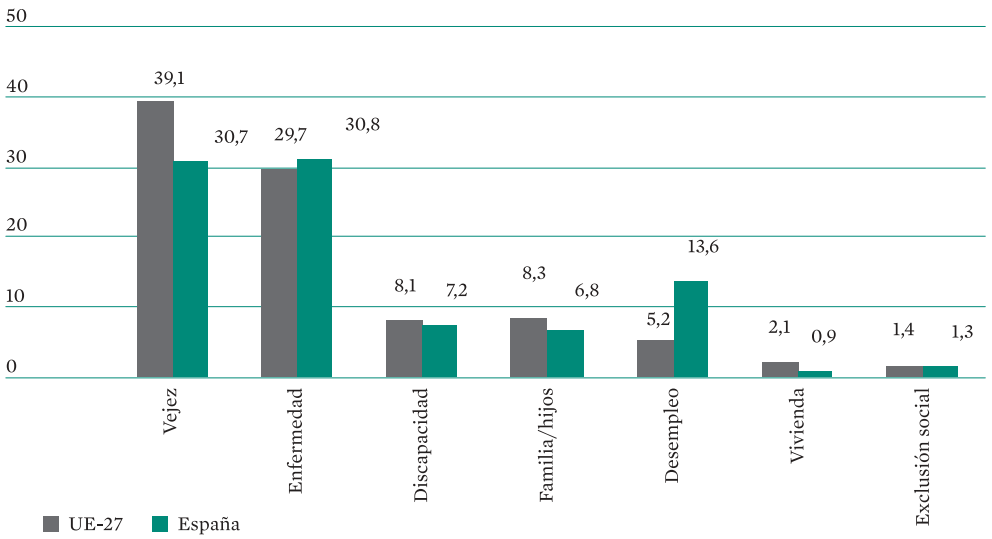
Fuente: Eurostat, SEEPROS (Sistema integrado de cuantas de la protección social), marzo de 2011.

PIB en cada caso: el 6,8 por 100. En la UE-27, se elevaba al 10 por 100 del PIB en el caso de las pensiones de jubilación y al 7,5 por 100 del PIB, en el caso de la "función enfermedad". En cuanto a las primeras, su peso en el total del gasto en prestaciones sociales se eleva al 39,1 por 100 en la UE-27 (38,8 por 100 en la UE-15), mientras que en España supone todavía el 30,7 por 100. La distancia en el gasto en pensiones de jubilación en nuestro país sigue siendo considerable: el gasto español (1.754,3 PPS/hab.) se mantiene alejado del de la media de la UE-15 (2.795,6 PPS/hab.) y del de la UE-27 (2.479,9PPS/hab.). Considerando esta misma unidad de medida, en 2008 subió algo por debajo de la media UE-27 (3,1 por 100) y de la UE-15 (2,4 por 100).

Dentro del total del gasto en prestaciones sociales, la atención sanitaria absorbe el 29,7 por 100 en la Unión Europea y el 30,8 por 100 en España. En términos de PIB representaba en 2008, según la metodología de Eurostat, el 6,8 por 100, por debajo todavía del 7,5 por 100 de la UE-27 y del 7,7 por 100 de la UE-15. El ritmo de aumento de esta función en España los últimos años, superior al registrado por la media de la Unión Europea, está dando lugar a que el gasto en atención sanitaria por habitante en unidades de poder adquisitivo en España (1.761 PPS/hab.) se vaya acercando a la media de la UE-27 (1.881,3); aunque se mantiene algo más distante de la media de los países de la UE-15 (2.146PPS/hab.) y se encuentra en un nivel muy similar al de las pensiones de jubilación españolas (1.754,25 PPS/hab.).

Las prestaciones de viudedad y supervivencia en España representan el 8,9 por 100 del total de prestaciones y su gasto asociado equivalía en 2008 al 2 por 100 del PIB,

GRÁFICO III-41. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES, 2008



Fuente: Eurostat, SEEPROS (Sistema integrado de cuentas de la protección social), marzo de 2011.

algo por encima de la media europea (1,6 por 100 tanto en UE-15 como en UE-27), con apenas variación respecto al año anterior. A diferencia de la mayor parte de las prestaciones, a salvo del desempleo, el gasto por habitante en PPS en esta función en España (507,8 PPS/hab.) es considerablemente superior a la media de la UE-27 (395,1 PPS/hab.) y la UE-15 (445 PPS/hab.), una diferencia que se mantiene a lo largo de los últimos años y que probablemente responda a las mejoras operadas durante este tiempo en las cuantías de las prestaciones de viudedad y orfandad. No obstante, en esa misma unidad, tras experimentar subidas interanuales en torno al 4 por 100 desde 2004, el gasto en esta función sufrió un leve retroceso en 2008.

La crisis económica agudizó en 2008, además, una de las características diferenciales más acusadas de España en el entorno comparado: la excesiva preponderancia del gasto en prestaciones por desempleo en el conjunto del gasto social que ya era llamativo en las épocas de crecimiento económico[185]. Representando en 2008 el 13,5 por 100 del total del gasto en prestaciones, frente a la media del 5,2 por 100 de la UE-27 (5,3 en el caso de la UE-15), el gasto en PPS/habitante (774,5 en España frente a 38,2 UE-27 y 383,6 UE-15) había aumentado en 2008 nada menos que el 23,7 por 100 frente al 3,4 por 100 de la UE-27 (3,4 UE-15). En términos de PIB, el gasto en desempleo en España (3 por 100) también dobla con creces lo que supone en la UE-27 (1,3 por 100) y la UE-15 (1,4 por 100). Conociendo lo ocurrido en términos de empleo en los años posteriores a 2008, parece claro que responder adecuadamente a la ingente demanda en este ámbito es el principal desafío diferencial de España a corto y medio plazo en términos de protección social.

Se acentúa la preponderancia del gasto en desempleo en España

En 2008 se produjo, además, otro cambio inesperado en la trayectoria de gasto social español, pues la función "familia e hijos" experimentó un significativo incremento interanual, pasando de representar el 1,26 al 1,5 por 100 del PIB, disminuyendo así la distancia que separaba a España de la UE-15 (2,2 por 100 del PIB). Considerando el gasto por habitante en PPS es también apreciable el considerable aumento experimentado por España: el gasto de 386,2 PPS/hab. registrado en 2008 era un 17,4 por 100 mayor que el de 2007, aun situándose todavía muy por debajo de los 596,2 que, en media, dedicaban los países de la UE-15. Se trata, sin embargo, de un cambio efímero que previsiblemente no perdure como tendencia más allá de 2010, por cuanto refleja fundamentalmente los efectos presupuestarios de una medida (la prestación de pago único por nacimiento o adopción establecida por la Ley 35/2007 por cuantía de 2.500 euros) que, como se trata ya en otros apartados de esta Memoria, fue derogada en 2010.

Efímero aumento del gasto social en familia e hijos

185. Ya en 2004 el peso de esta función del gasto equivalía al 2,5 del PIB, frente al 1,65 de la UE-27; 546,7 PPS/hab. frente a los 356,8 de la UE-27 o 417,8 de la UE-15.

Vivienda y exclusión social

En cuanto a las restantes funciones del gasto social, el apoyo a la vivienda representa apenas el 2 por 100 del total de prestaciones en la Unión Europea (0,6 por 100 del PIB en la UE-15), el 0,9 por 100 en el caso de España (0,2 por 100 del PIB). En 2008 se experimentó en España un ligero aumento (1,8 por 100) del gasto social por habitante en esta función, que contrasta con la tendencia al retroceso que llevan acusando la mayor parte de los países en los últimos años. Con todo, es todavía ostensible la distancia entre lo que dedicaba España en 2008 (49,3 PPS/hab.) y la media de la Unión Europea (153,3 PPS/hab. en la UE-15 y 130,2 PPS/hab. en la UE-27), como consecuencia de la diferencia de enfoque e intensidad en la política social en vivienda que, en cualquier caso, contrasta con el aumento de las necesidades sociales vinculadas a la vivienda como consecuencia directa de la crisis y el desempleo, como se ha visto en el apartado 2 de este capítulo.

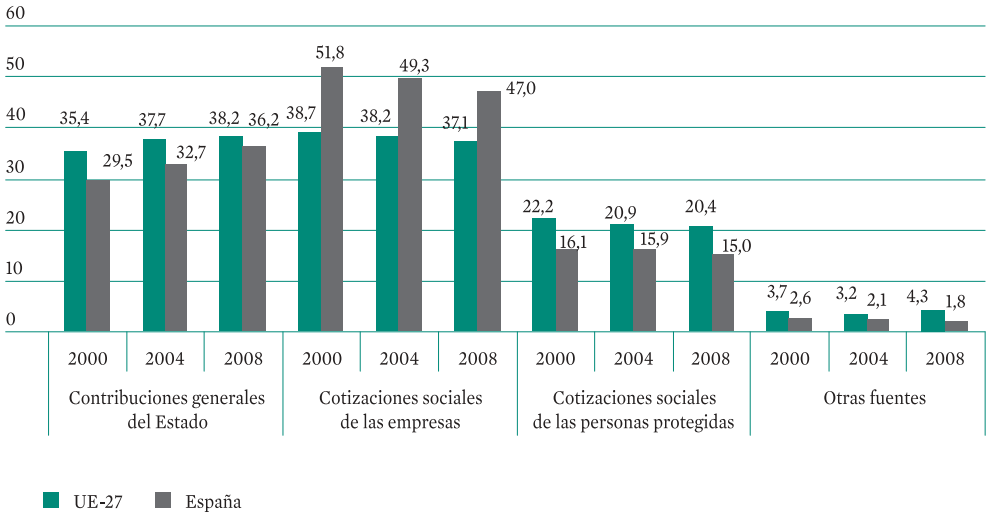
Por último, las prestaciones dirigidas específicamente a apoyar la inclusión social siguen representando una proporción muy residual del total de prestaciones que no alcanza al 1,5 por 100 ni en España ni en la Unión Europea. En términos de PIB, esta función equivalía al 0,4 por 100 tanto en la UE-15 como la UE-27, y al 0,3 por 100 en España. En este último caso hay que destacar, como se verá en el apartado 7 de este capítulo, la propensión al acercamiento registrada en los últimos años por esta función que, en su mayor parte, se corresponde con las rentas mínimas y las ayudas de emergencia de las comunidades autónomas, último eslabón de la protección social. Si en 2004 España dedicaba en gasto por habitante aproximadamente la mitad que en la media de la UE-15, la diferencia, aunque se mantiene (71,1 PPS/hab. en España y 99,7 en la UE-15) se ha estrechado, habiendo registrado en 2008 un aumento del 6,2 por 100 considerando esa misma unidad de medida.

Las dos principales fuentes de financiación del gasto social en la Unión Europea siguen siendo las cotizaciones empresariales y las contribuciones del Estado, destacando España por una mayor preponderancia de las primeras sobre las segundas. Esta peculiaridad de nuestro país ha tendido a suavizarse en la última década no por el descenso de la aportación en cotizaciones, que en el caso de las empresariales siguió aumentando en volumen total en el 2008, sino por la importancia adquirida en el conjunto del gasto por ámbitos de la protección social de naturaleza no contributiva financiados vía contribuciones del Estado, como es el caso de la asistencia sanitaria o la atención a la dependencia. El creciente peso que va adquiriendo la vertiente asistencial de la protección por desempleo, como se verá en el apartado correspondiente, puede acentuar esta tendencia.

Preponderancia de las cotizaciones empresariales, creciente peso del Estado en la financiación

En definitiva, aunque el gasto social en España es moderado comparado con los países de su entorno europeo, en 2008 se endureció la presión sobre su sistema de

GRÁFICO III-42. DISTRIBUCIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2008



Fuente: Eurostat, SEEPROS.

protección social debido a la excesiva preponderancia en su distribución del gasto en desempleo, a una probable mayor repercusión a largo plazo del proceso de envejecimiento y al aumento de demandas sociales, por incremento de la población alejada del mercado de trabajo. El posterior descenso en la recaudación obliga a gestionar mejor unos recursos menguantes pero, con independencia de las reformas que se aborden, la principal condición para preservar la equidad intergeneracional y seguir ofreciendo una protección social adecuada reside en la capacidad de las economías y los mercados laborales para dinamizar la actividad productiva, volver a crear empleo y aumentar la productividad del trabajo.

6.2. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Las Administraciones de la Seguridad Social[186] entraron en déficit en 2010, por primera vez desde finales de la década de los noventa, debido al impacto del fuerte deterioro del mercado laboral tanto sobre los ingresos, a través de una merma de la recaudación por cotizaciones sociales, como sobre los gastos, fundamentalmente por el

186. El subsector de las Administraciones de la Seguridad Social de la Contabilidad Nacional agrupa a las distintas unidades institucionales públicas, centrales y territoriales, cuya función principal consiste en gestionar las actividades ligadas al sistema de protección social: la Tesorería general y demás entidades gestoras (mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Instituto de Mayores y Servicios Sociales, Instituto Nacional de Gestión Sanitaria e Instituto Social de la Marina), el Servicio Público de Empleo Estatal y el Fondo de Garantía Salarial.

incremento de la partida de prestaciones por desempleo. De esta manera, el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) y el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), registraron déficit del 0,29 y del 0,06 por 100 del PIB, respectivamente, mientras que el sistema de la Seguridad Social, aunque siguió mostrando superávit —del 0,11 por 100—, empeoró su resultado respecto al año anterior.

En el ámbito del SPEE, destaca la evolución del gasto en prestaciones a los desempleados, que como consecuencia del fuerte incremento del número de parados, aumentó en un 103 por 100 entre los años 2007 y 2010. Este último año, sin embargo, dicha partida se redujo un 6 por 100 respecto al año anterior, como reflejo del agotamiento de las prestaciones percibidas por una parte de los desempleados, en línea con la reducción de la tasa de cobertura. Además, la reducción de las prestaciones de carácter contributivo, cifrada en 2010 en un 13 por 100, afectó negativamente a los ingresos por cotizaciones sociales del sistema de la Seguridad Social, tal y como se verá más adelante. Por su parte, el deterioro del saldo del FOGASA se explica por el aumento del número de empresas declaradas en situación de concurso de acreedores o en situación legal de insolvencia y, en consecuencia, del gasto destinado al abono de los salarios e indemnizaciones a los trabajadores de dichas empresas.

Tal y como se ha señalado, el superávit del sistema de la Seguridad Social, medido en términos de Contabilidad Nacional, se situó en el 0,11 por 100 del PIB en 2010, frente al 0,66 por 100 registrado el año anterior, reducción que se explica en su totalidad por el menor saldo positivo de las Entidades Gestoras del sistema.

Si en lugar de la metodología de la Contabilidad Nacional, se considera la ejecución presupuestaria de la Intervención General de la Seguridad Social, el superávit del sistema alcanza el 0,22 por 100 del PIB, como consecuencia de un saldo positivo de las operaciones no financieras del sistema[187] de 2.382,97 millones de euros (cuadro III-34). Este resultado se sitúa, sin embargo, un 73 por 100 por debajo del correspondiente a 2009, debido a una caída de los recursos no financieros del 0,97 por 100 y a un incremento de los gastos del 4,55 por 100.

187. 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-34. AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2010

(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin de diciembre)

Sistema de la Seguridad Social	Millones euros	Var. 10/09, en porcentaje	Estructura (%)	Aportación al crec. (ptos.)
Total recursos no financieros	**122.484,6**	**–0,97**	**100,00**	**–0,97**
Total recursos corrientes	121.716,5	–0,65	99,37	–0,65
Cotizaciones sociales	*105.682,7*	*–0,82*	*86,28*	*–0,70*
De ocupados	94.822,7	–0,60	77,42	–0,46
Régimen general	75.490,3	–0,35	61,63	–0,22
R.E. Trabajadores autónomos	10.468,2	0,01	8,55	0,00
R.E. Agrario	921,4	2,77	0,75	0,02
R.E. Trabajadores del Mar	297,0	1,16	0,24	0,00
R.E. Minería del Carbón	183,3	–4,44	0,15	–0,01
R.E. Empleados de Hogar	558,1	3,92	0,46	0,02
Accidentes de trabajo enferm. profes.	6.904,5	–4,75	5,64	–0,27
De desempleados y bonificaciones fomento empleo	10.860,0	–2,68	8,87	–0,24
A cargo del SPEE	9.980,0	–2,36	8,15	–0,19
Bonificaciones para el fomento del empleo	2.720,0	0,45	2,22	0,01
Resto a cargo del INEM	7.260,0	–3,37	5,93	–0,20
A cargo de desempleados	880,0	–6,27	0,72	–0,05
Transferencias corrientes	*11.965,9*	*0,16*	*9,77*	*0,02*
Del Estado	8.634,4	1,38	7,05	0,10
De organismos autónomos	2,4	71,83	0,00	0,00
De la Seguridad Social	3.291,3	–2,81	2,69	–0,08
De comunidades autónomas	1,1	–17,52	0,00	0,00
De empresas privadas y otros	36,6	–10,40	0,03	0,00
Otros recursos corrientes	*4.067,9*	*1,34*	*3,32*	*0,04*
Tasas y otros ingresos	1.275,5	3,26	1,04	0,03
Ingresos patrimoniales	2.792,4	0,49	2,28	0,01
Total recursos de capital	768,0	–34,56	0,63	–0,22
Total gastos no financieros	**120.101,6**	**4,55**	**100,0**	**4,55**
Total operaciones corrientes	119.039,0	5,02	99,1	4,98
Gastos de personal	*2.407,5*	*–2,39*	*2,0*	*–0,05*
Gastos corrientes de bienes y servicios	*1.710,6*	*–1,74*	*1,4*	*–0,02*
Gastos financieros	*8,4*	*133,89*	*0,0*	*0,01*
Transferencias corrientes	*114.912,6*	*5,29*	*95,7*	*5,06*
Prestaciones contributivas	109.240,7	5,12	91,0	4,65
Pensiones	95.714,0	6,38	79,7	5,09
Invalidez	11.261,3	4,44	9,4	0,42
Jubilación	64.350,2	6,99	53,6	3,75
Viudedad	18.514,6	5,52	15,4	0,85
Orfandad	1.341,7	6,32	1,1	0,07
A favor de familiares	246,3	4,01	0,2	0,01
Subsidios y otras prestaciones	9.730,7	–3,24	8,1	–0,26
Incapacidad temporal	6.839,4	–4,69	5,7	–0,27
Maternidad, paternidad, riesgo embarazo	2.313,0	0,88	1,9	0,02
Otras prestaciones[1]	578,3	–1,62	0,5	–0,01

CUADRO III-34. AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2010 *(Continuación)*
(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin de diciembre)

Sistema de la Seguridad Social	Millones euros	Var. 10/09, en porcentaje	Estructura (%)	Aportación al crec. (ptos.)
Otras transferencias corrientes(2)	3.796,0	−2,52	3,2	−0,08
Prestaciones no contributivas	5.671,9	8,76	4,7	0,41
Pensiones de invalidez	942,9	0,66	0,8	0,01
Pensiones de jubilación	1.099,7	−0,18	0,9	0,00
Prestaciones familiares	1.372,6	6,48	1,1	0,07
Otros subsidios y prestaciones(3)	239,7	21,67	0,2	0,04
Otras transferencias corrientes(4)	2.017,1	19,31	1,7	0,32
Total operaciones de capital	1.062,5	−30,35	0,88	−0,27
Saldo no financiero (millones de euros)	**2.382,97**	**−73,0**	**—**	**—**
Saldo no financiero (en % del PIB)	**0,22**	**—**	**—**	**—**

(1) 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.
(2) Otras transferencias corrientes: al Estado, a la Seguridad Social, a las comunidades autónomas, a empresas privadas y otras, y al exterior.
(3) Otras prestaciones no contributivas: prestaciones maternidad, farmacia, síndrome tóxico, prestaciones LISMI, ayudas genéricas a familias e ISFL, prestaciones sociales y otras prestaciones e indemnizaciones.
(4) 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 persistente deterioro del mercado de trabajo en 2010[188] llevó a que los ingresos no financieros del sistema cayeran por segundo año consecutivo, hasta situarse en 122.484,6 millones de euros. Esta evolución estuvo marcada por las cotizaciones sociales, en la medida en que estas representan el 86 por 100 del total, con lo que, al contraerse un 0,82 por 100 en 2010, fueron responsables de 0,7 puntos de la caída total registrada por los recursos no financieros del sistema, cifrada, como se señaló anteriormente, en una tasa negativa del 0,97 por 100.

La pérdida de ingresos por cotizaciones se produjo tanto entre las procedentes de los ocupados como las del desempleo. Así, tras una nueva caída de la afiliación en alta a la Seguridad Social en 2010 (como se verá más adelante), las cotizaciones sociales procedentes de la población ocupada se redujeron un 0,6 por 100 respecto al año anterior, descenso que se concentró fundamentalmente en el Régimen General y en la partida de Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. En paralelo, y en el contexto de un nuevo repunte de las cifras de paro, el número de beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo cayó un 9,4 por 100 en 2010, reduciéndose la tasa de cobertura hasta el 77,4 por 100 a finales de año[189], y dando lugar, en consecuencia, a una caída de las cotizaciones sociales procedentes del desempleo, del 3,4 por 100

188. Véase capítulo II.1.2 de esta Memoria.
189. Para mayor información véanse los epígrafes II.1.3 y III.6.7 de esta Memoria.

las relativas del SPEE y del 6,3 las prestaciones a cargo de los desempleados. Cabe recordar que en 2009 esta partida había contribuido a amortiguar la pérdida de cotizaciones procedentes de la ocupación.

La evolución de los ingresos por cotizaciones sociales en 2010 estuvo también marcada por la autorización, por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social, de un total de 103.544 aplazamientos de cuotas a las empresas, un 12,9 por 100 más que el año anterior, y por un ligero avance de la tasa de morosidad, que alcanzó el 2,5 por 100.

Por su parte, las transferencias corrientes, que representan en torno al 10 por 100 de los recursos no financieros del sistema, crecieron un 0,2 por 100, mientras que la partida de otros recursos corrientes, donde se incluyen, entre otros, los intereses afectos al Fondo de Reserva de la Seguridad Social y los recargos de apremio e intereses de demora en la recaudación de cuotas, mostró un avance del 1,3 por 100.

Finalmente, los recursos de capital, aunque constituyen una partida muy reducida dentro de los ingresos no financieros del sistema, contribuyeron con 0,22 puntos a la caída total de los mismos, tras mostrar una reducción interanual del 34,6 por 100.

La evolución descrita por los ingresos no financieros del sistema vino determinada, como ya se ha señalado, por el comportamiento de las afiliaciones. Así, de acuerdo con la evolución del empleo en 2010, la afiliación en alta a la Seguridad Social volvió a caer, en media anual, por tercer año consecutivo, fundamentalmente entre la población más joven, y muy especialmente, entre los varones ocupados en el sector de la construcción y, en menor medida, en la industria.

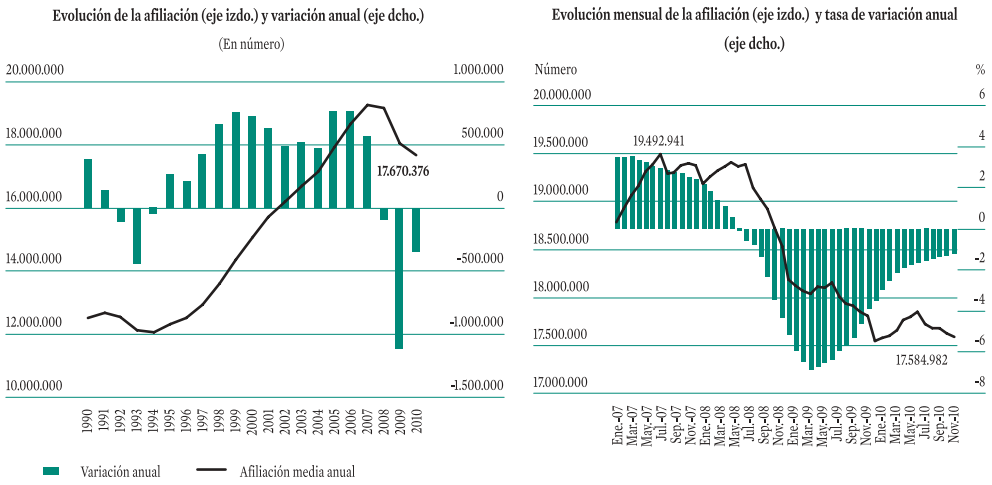
Se atenúa la caída de la afiliación a la Seguridad Social

En media del año, el número de afiliados ocupados a la Seguridad cayó en 2010 en 350.094 efectivos, lo que supone un retroceso en tasa interanual del –1,9 por 100, porcentaje, que aun siendo todavía muy desfavorable, mejora sustancialmente el resultado alcanzado el año anterior (–5,8 por 100).

En términos mensuales, tras el máximo histórico alcanzado en julio de 2007, con 19.492.941 afiliaciones, la afiliación mostró una progresiva, aunque moderada, mejora a lo largo de 2010, cerrando el mes de diciembre en una media de 17.584.982 afiliados, lo que supone una pérdida acumulada entre ambos meses de cerca de dos millones de afiliaciones (gráfico III-43). La mayor parte del ajuste tuvo lugar en 2009, llegando a registrar en abril de dicho año un retroceso en términos interanuales del 6,8 por 100. A partir de entonces comenzó a suavizarse la caída, hasta finalizar 2010 con una tasa de variación del –1,2 por 100, lo que equivale a la pérdida de 218.857 afiliaciones respecto a diciembre de 2009 (cuadro III-35).

Nuevamente fueron los varones los que más sufrieron la destrucción de empleo en 2010, con una caída de la afiliación del 2,3 por 100 (224.755 afiliados menos), frente a un ligero aumento entre las mujeres, del 0,1 por 100 (5.898 afiliadas). Dicha diferencia

GRÁFICO III-43. EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN EN ALTA A LA SEGURIDAD SOCIAL
(En valor absoluto [medias anuales y mensuales] y tasa de variación anual, en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Afiliados ocupados a la Seguridad Social. Diciembre 2010.*

se explica en gran medida por las diferentes actividades económicas en las que se ocupan hombres y mujeres, con una presencia mayoritaria de los primeros en aquellas ramas de actividad que más están sufriendo las consecuencias de la recesión económica, como son la construcción y la industria, tal y como se verá más adelante.

La caída de la afiliación se concentró en su totalidad entre las personas menores de 34 años, siendo especialmente intensa en el grupo de edad de 25 a 29 años, donde se redujo entre los meses de diciembre de 2009 y 2010 en 145.256 efectivos. En el resto de cohortes la afiliación creció en términos interanuales, destacando el incremento en 121.312 afiliaciones producido en el grupo de 45 a 59 años.

En términos absolutos, los regímenes de afiliación que más acusaron la destrucción de empleo fueron aquellos que concentran el mayor volumen de afiliaciones, esto es, el Régimen General, que con un peso del 75,5 por 100 de la afiliación total, registró una caída de 163.400 afiliaciones, y el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, con una participación del 17,7 por 100 de la afiliación y una pérdida anual de 58.089 afiliaciones. En términos relativos, el mayor retroceso correspondió al Régimen Especial de Minería del Carbón (–12,9 por 100), seguido del Régimen Especial de Trabajadores del Mar (–3,4 por 100), mientras que los únicos regímenes en los que la afiliación siguió aumentando fueron el Régimen Especial de Empleados de Hogar y el Régimen Especial Agrario, con incrementos interanuales del 1,0 por 100 y del 0,4 por 100, respectivamente.

Desde que comenzara a cambiar el ciclo económico, a finales de 2007, el sector que más empleo ha destruido y, en consecuencia, ha dado lugar a una mayor caída de la

CUADRO III-35. AFILIADOS EN ALTA LABORAL A LA SEGURIDAD SOCIAL

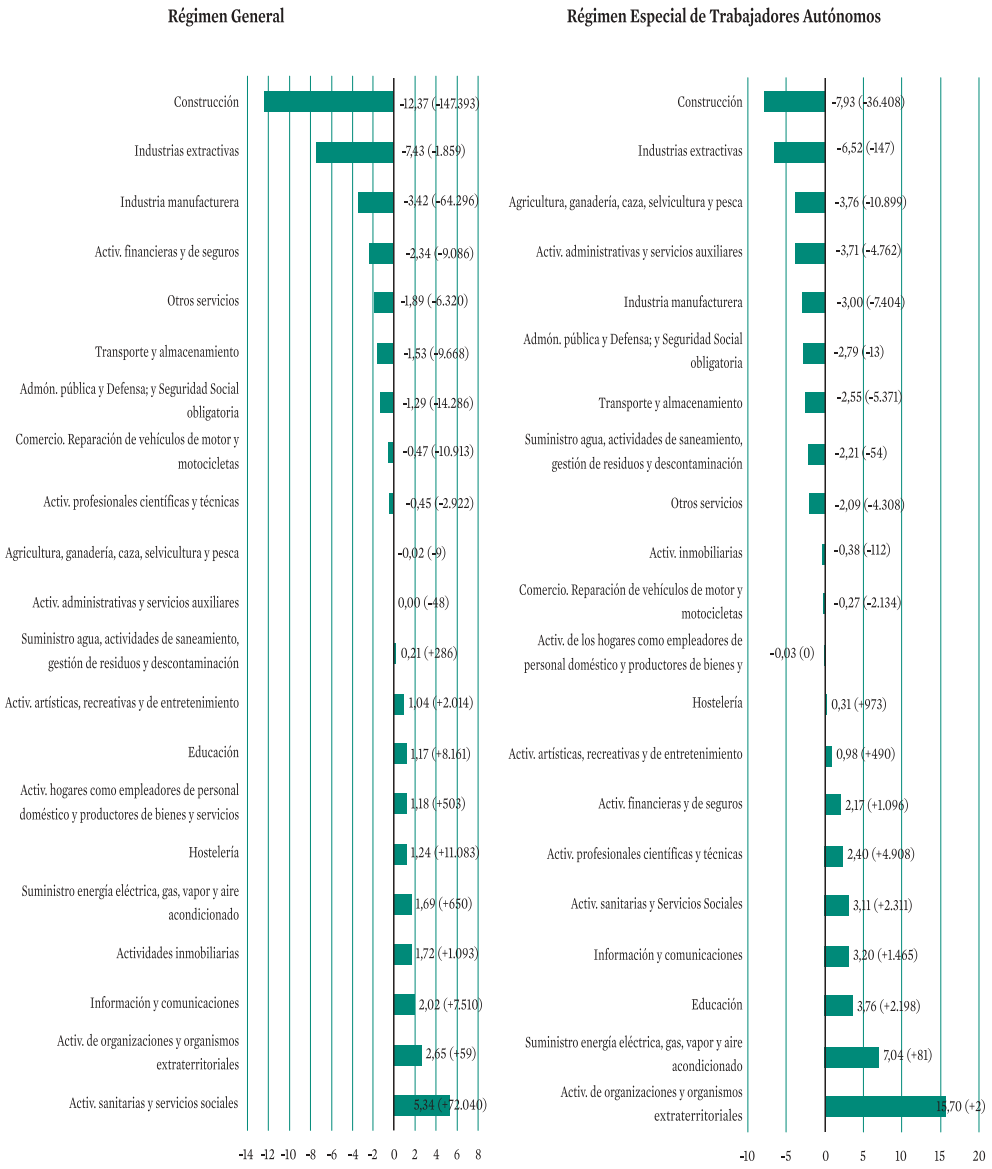
(En número de afiliados (media mensual) y porcentaje)

	Diciembre 2009	Diciembre 2010			
Afiliados en alta laboral	**Número**	**Número**	**Peso (%)**	**Var. anual (relativa, %)**	**Var. anual (absoluto)**
Total	**17.803.839**	**17.584.982**	**100,0**	**–1,2**	**–218.857**
Sexo					
Varones	9.863.489,00	9.638.734,00	54,8	–2,3	–224.755
Mujeres	7.940.350,00	7.946.248,00	45,2	0,1	5.898
Grupo de edad	**17.803.839**	**17.584.982**	**100,0**	**–1,2**	**–218.857**
De 16 a 19 años	158.615	126.231	0,7	–20,4	–32.384
De 20 a 24 años	1.042.131	945.724	5,4	–9,3	–96.408
De 25 a 29 años	2.076.140	1.930.884	11,0	–7,0	–145.256
De 30 a 34 años	2.768.762	2.669.720	15,2	–3,6	–99.042
De 35 a 39 años	2.723.378	2.738.761	15,6	0,6	15.384
De 40 a 44 años	2.529.842	2.531.208	14,4	0,1	1.366
De 45 a 49 años	2.279.395	2.302.669	13,1	1,0	23.273
De 50 a 54 años	1.872.127	1.932.484	11,0	3,2	60.357
De 55 a 59 años	1.335.297	1.372.979	7,8	2,8	37.682
De 60 a 64 años	887.523	894.361	5,1	0,8	6.838
65 y más años	129.909	139.725	0,8	7,6	9.816
Regímenes					
Régimen General	13.436.667	13.273.267	75,5	–1,2	–163.400
R.E. Autónomos	3.162.337	3.104.248	17,7	–1,8	–58.089
Sistema Normal	*2.943.128*	*2.895.542*	*16,5*	*–1,6*	*–47.586*
Subsidio especial trabajadores agrarios (SETA)	*219.209*	*208.706*	*1,2*	*–4,8*	*–10.503*
R.E. Agrario	844.642	847.561	4,8	0,4	2.919
R.E. Trabajadores del Mar	63.530	61.344	0,3	–3,4	–2.186
R.E. Minería del Carbón	7.207	6.281	0,0	–12,9	–926
R.E. Empleados Hogar	289.456	292.280	1,7	1,0	2.824
Continuos	*199.534*	*204.353*	*1,2*	*2,4*	*4.819*
Discontinuos	*89.922*	*87.927*	*0,5*	*–2,2*	*–1.995*
Actividad económica					
Agricultura, Ganadería y Pesca	1.232.981	1.220.809	6,9	–1,0	–12.172
Industria	2.336.196	2.264.480	12,9	–3,1	–71.716
Construcción	1.646.686	1.467.539	8,3	–10,9	–179.147
Servicios	12.587.975	12.632.154	71,8	0,4	44.179
Grupo de cotización (R. General y Minería del Carbón)*	**13.282.500**	**13.167.600**	**100,0**	**–0,9**	**–114.900**
Ingenieros y licenciados	1.216.100	1.222.800	9,3	0,6	6.700
Ingenieros técnicos. Peritos	989.800	995.900	7,6	0,6	6.100
Jefes administrativos	632.800	630.300	4,8	–0,4	–2.500
Ayudantes no titulados	499.000	497.900	3,8	–0,2	–1.100
Oficiales administrativos	1.790.000	1.786.100	13,6	–0,2	–3.900
Subalternos	645.200	643.000	4,9	–0,3	–2.200
Auxiliares administrativos	1.760.600	1.726.800	13,1	–1,9	–33.800
Oficiales de 1 y 2	2.450.800	2.381.100	18,1	–2,8	–69.700
Oficiales de 3 y especialistas	1.421.400	1.400.100	10,6	–1,5	–21.300
Peones / Trabajadores > 18 años no cualificados	1.860.500	1.872.200	14,2	0,6	11.700
Trabajadores menores 18 años	16.300	11.300	0,1	–30,7	–5.000
Tipo de relación laboral					
Asalariados	14.536.893	14.378.604	81,8	–1,1	–158.289
No asalariados	3.266.946	3.206.378	18,2	–1,9	–60.568

* Los datos referentes a grupos de cotización corresponden a la afiliación en alta a 31 de diciembre.
Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Afiliados ocupados a la Seguridad Social. Diciembre 2010.*

afiliación, ha sido la construcción, que en diciembre de 2010 acumulaba una pérdida de cerca de un millón de afiliaciones (962.741) respecto a diciembre 2007. En el caso de la industria, durante este periodo se perdieron 452.530 afiliaciones y 404.995 en los servicios. En el último año, la construcción siguió liderando la caída en el número de afiliados,

GRÁFICO III-44. AFILIADOS EN ALTA LABORAL AL RÉGIMEN GENERAL Y AL RETA, POR RAMAS DE ACTIVIDAD, DICIEMBRE DE 2010
(Variación anual en porcentaje y en valor absoluto)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Afiliados ocupados a la Seguridad Social. Diciembre 2010.*

con 179.147 afiliaciones menos entre los meses de diciembre de 2009 y 2010 (–10,9 por 100), seguida de la industria, con –71.716 (–3,1 por 100). Sin embargo, el sector servicios, tras el intenso ajuste registrado en 2009, mostró en diciembre de 2010 un aumento de la afiliación del 0,4 por 100, lo que equivale a 44.179 nuevas afiliaciones.

Dentro del sector servicios, y en lo que respecta al Régimen General (gráfico III-44), las ramas que mostraron un mayor dinamismo fueron las actividades sanitarias y de servicios sociales, con un aumento de la afiliación del 5,3 por 100 respecto a diciembre de 2009, seguida de actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales (2,7 por 100), y actividades de Información y comunicaciones (2 por 100). En el Régimen de Autónomos, los mayores avances se produjeron en las actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales (el 15,7 por 100), en el suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado (7 por 100), en educación (3,8 por 100), información y comunicaciones (3,2 por 100) y actividades sanitarias y servicios sociales (3,1 por 100).

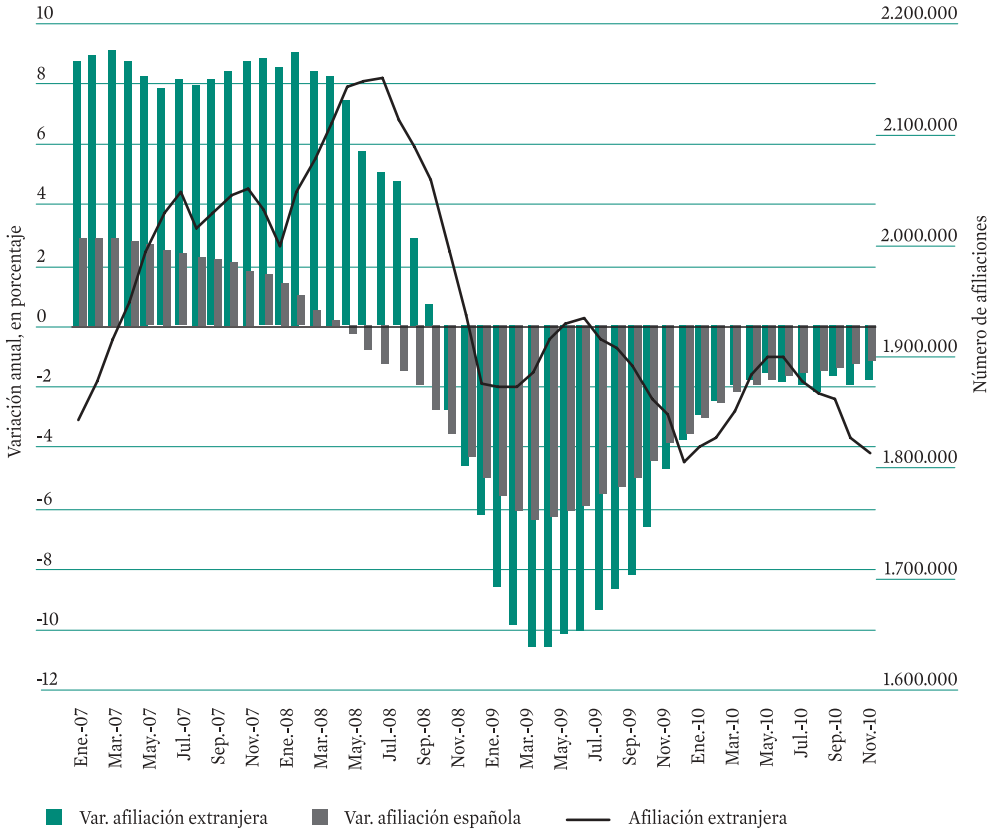
Por su parte, tras la construcción, que como ya se ha señalado, es la actividad que registra mayores caídas de la filiación, se sitúan, en el Régimen General, las industrias extractivas (–7,4 por 100), la industria manufacturera (–3,4 por 100) y las actividades financieras y de seguros (–2,3 por 100), mientras que, en el RETA, destaca la caída de la afiliación en las industrias extractivas (–6,5 por 100), seguida de la actividad agraria y pesquera (–3,8 por 100) y las actividades administrativas y servicios auxiliares (–3,7 por 100).

La pérdida de afiliación siguió centrándose en mayor medida en los grupos más bajos de cotización, a excepción del grupo de peones, que contrariamente a lo sucedido desde que comenzara la crisis, en diciembre de 2010 registró un incremento del 0,6 por 100, lo que equivale a 11.700 afiliaciones. El grupo correspondiente a oficiales de 1.ª y 2.ª, que concentra el mayor porcentaje de afiliación (el 18,1 por 100 del total), registró la mayor caída en términos absolutos, con 69.700 afiliaciones menos, y la segunda mayor en términos relativos (–2,8 por 100), únicamente superada por el grupo correspondiente a trabajadores menores de 18 años (–30,7 por 100, equivalente a 5.000 afiliaciones). Finalmente, los grupos más altos de cotizaciones siguieron mostrando aumentos de la afiliación; en concreto, la afiliación entre ingenieros, licenciados e ingenieros técnicos creció en 12.800 efectivos.

Afiliación extranjera

La concentración del empleo extranjero en sectores caracterizados por una elevada temporalidad, como la construcción, la agricultura o determinados servicios, así como en empleos de baja cualificación, explica la existencia de mayores oscilaciones en las tasas de variación de la afiliación extranjera respecto a la española (gráfico III-45), tal y como se ha podido apreciar, tanto durante la última etapa expansiva del ciclo económico (con fuertes incrementos, muy superiores a los de la afiliación española), como en la fase más intensa de la crisis en 2009 (con caídas también mucho más acentuadas entre los trabajadores extranjeros). Sin embargo, a lo largo de 2010 la afiliación extranjera mostró un comportamiento más estable y moderado, acorde al registrado

GRÁFICO III-45. EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN DE TRABAJADORES EXTRANJEROS, 2007-2010
(En número de afiliados [media mensual] y porcentaje)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Afiliación media de extranjeros a la Seguridad Social. Diciembre 2010.*

por la afiliación española, con una caída media en el mes de diciembre del 1,8 por 100, lo que supone una mejora sustancial respecto al mismo mes de los dos años anteriores.

En diciembre de 2010, el número medio de afiliados extranjeros ascendía a 1.814.979, lo que equivale al 10,3 por 100 de la afiliación total. Esto supone una pérdida de 33.068 afiliaciones respecto a diciembre de 2009, de las cuales, la mayor parte (el 84,3 por 100) eran extranjeros extracomunitarios (cuadro III-36).

La caída de la afiliación se concentró mayoritariamente entre los varones, con una tasa de variación interanual del –2,7 por 100, frente a un –0,6 por 100 de extranjeras. Esta diferencia favorable para las mujeres, se mantiene prácticamente desde los inicios de la crisis, por la mayor presencia de los varones en las ramas de la construcción y la industria, frente a una concentración de las mujeres en actividades afectadas en menor medida por la situación económica, como las actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico, o las actividades agrarias.

CUADRO III-36. AFILIADOS EXTRANJEROS EN ALTA LABORAL, DICIEMBRE DE 2010
(En número de afiliados y porcentaje)

Afiliación de trabajadores extranjeros	Número de afiliados	Peso (%)	% sobre afiliación total	Variación 10/09 (%)
Datos en media del mes de diciembre				
Total	**1.814.979**	**100,0**	**10,3**	**–1,8**
Sexo				
Varones	1.024.549	56,4	10,6	–2,7
Mujeres	790.430	43,6	9,9	–0,6
Procedencia				
Unión Europea	663.870	36,6	—	–0,8
Países extracomunitarios	1.151.109	63,4	—	–2,4
Regímenes				
Régimen General	1.169.962	64,5	8,8	–3,4
R.E. Autónomos	198.932	11,0	6,4	0,7
R.E. Agrario	262.607	14,5	31,0	1,2
R.E. Trabajadores del Mar	3.960	0,2	6,5	–3,9
R.E. Minería del Carbón	586	0,0	9,3	–15,3
R.E. Empleados Hogar	178.932	9,9	61,2	2,0
Datos a 31 de diciembre*				
Total	**1.792.533**	**100,0**	**10,3**	**–1,1**
Grupo de edad				
De 16 a 19 años	23.526	1,3	17,6	–1,8
De 20 a 24 años	150.487	8,4	15,8	–7,4
De 25 a 54 años	1.532.376	85,5	10,9	–0,7
55 y más años	86.089	4,8	3,6	4,5
Sector de actividad				
Agrario	282.066	15,7	23,0	2,0
Industria	130.625	7,3	5,8	–3,2
Construcción	173.402	9,7	12,2	–13,5
Servicios	1.202.524	67,1	9,6	0,4

* 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 2010 y Boletín de Estadísticas Laborales.*

Por edades, las mayores caídas se concentran entre los jóvenes extranjeros, produciéndose una pérdida de 12.550 afiliaciones entre los trabajadores de 16 a 24 años. En el grupo de edad de 25 a 54 años, que representa el 85,5 por 100 de la afiliación total extranjera, la afiliación disminuyó un 0,7 por 100, lo que se traduce en términos absolutos en 10.508 afiliados menos, mientras que entre los mayores de 55 años la afiliación creció en 4.611 efectivos (el 4,5 por 100).

Los mayores descensos de la afiliación se produjeron en los regímenes especiales de la Minería del Carbón (–15,3 por 100) y el de Trabajadores del Mar (–3,9 por 100), si bien, el más afectado en términos absolutos fue el Régimen General, donde se produjo una pérdida de 40.731 afiliados extranjeros entre los meses de diciembre de 2010

y 2009 (el –3,4 por 100 en tasa de variación interanual). Por su parte, el Régimen Especial de Empleados de Hogar registró 3.442 afiliaciones más, y 3.178 el Régimen Especial Agrario, del mismo modo que la afiliación extranjera en el RETA se incrementó en 1.307 efectivos. Cabe resaltar el elevado peso que tienen los trabajadores extranjeros en los regímenes especiales de Empleados de Hogar y en el Agrario, donde representan el 61,2 por 100 y el 31,0 por 100 de la afiliación total, respectivamente.

Finalmente, en lo que respecta a los sectores de actividad, tanto en la construcción como en la industria siguió reduciéndose la afiliación extranjera, aunque a ritmos mucho más moderados que el año anterior. Así, en la construcción la pérdida de afiliación ascendió a 26.982 efectivos, frente a los 69.725 de diciembre de 2009, mientras que en la industria se perdieron 4.364 afiliados, cuando un año antes la caída había sido de 18.105. El sector agrario siguió mostrando incrementos de la afiliación, aunque más moderados, mientras que en los servicios la afiliación aumentó en algo menos de 5.000, después de que un año antes se hubiera producido una caída de más de 35.000 efectivos.

Gastos no financieros del sistema de la Seguridad Social

Los gastos no financieros del sistema de la Seguridad Social registraron en 2010 un crecimiento del 4,6 por 100, hasta situarse en 120.101,6 millones de euros (cuadro III-34), incremento que responde, fundamentalmente, a la partida de pensiones contributivas y, concretamente, a la revalorización de su cuantía —en base a la Ley 24/1997 de Consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social—, al haberse producido una desviación al alza entre el IPC previsto inicialmente y el correspondiente al mes de noviembre de 2010.

La principal partida de gasto, las prestaciones contributivas, aumentaron un 5,1 por 100 en el conjunto del año y, dentro de estas, las pensiones, que suponen en torno al 80 por 100 del gasto total no financiero del sistema, registraron un crecimiento del 6,4 por 100 resultado del aumento del número de pensiones y de su cuantía. Por su parte, los subsidios y otras prestaciones se redujeron un 3,2 por 100 respecto al año anterior, debido a una nueva contención del gasto en incapacidad temporal, tanto por la pérdida de afiliación, como por la mejora de la gestión y eficiencia de esta prestación. Asimismo, el gasto en prestaciones por maternidad, paternidad, riesgo de embarazo y lactancia mostró un avance muy moderado, del 0,88 por 100, en base a un menor número de solicitudes.

Las prestaciones no contributivas, con un peso del 4,7 por 100 sobre el total, mostraron un avance del 8,8 por 100, lo que se explica por la evolución del gasto en prestaciones familiares y por las transferencias corrientes a las comunidades autónomas destinadas a la atención de personas en situación de dependencia.

En 2010 continuaron las acciones de austeridad y ahorro en los gastos de funcionamiento emprendidas en 2009, en aras de alcanzar el compromiso asumido por el

Gobierno en el Programa de Estabilidad y Crecimiento de reducir el déficit de las Administraciones públicas hasta el 3,0 por 100 del PIB en 2013. En concreto, los gastos de personal se redujeron un 2,4 por 100, en consonancia con el recorte de los sueldos de los trabajadores de las Administraciones públicas, mientras que los gastos corrientes de bienes y servicios retrocedieron un 1,7 por 100. Dentro de esta última partida, se incluye una serie de medidas de ahorro emprendidas en el ámbito de la gestión y atención a los ciudadanos, a través de la puesta en funcionamiento de la sede electrónica de la Seguridad Social. Concretamente, mediante la Orden TIN/3518/2009, de 29 de diciembre, se creó el registro electrónico de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social para la presentación de escritos, solicitudes y comunicaciones y se establecen criterios generales para su aplicación a determinados procedimientos. Además, a partir del 1 de enero de 2011 se universaliza el uso del Sistema RED[190] para todas las empresas, y se pone en funcionamiento el Proyecto de Control de la Recaudación por Trabajador (Cret@)[191].

Presupuestos de la Seguridad Social para 2011

Los presupuestos de la Seguridad Social para 2011 siguen reflejando la actual situación de crisis y, concretamente, el impacto de algunas de las medidas de política económica emprendidas por el Gobierno tendentes a la consolidación presupuestaria (cuadro III-37).

Por el lado del gasto no financiero, se prevé una menor tasa de crecimiento, del 1,92 por 100, debido, entre otros factores, a la suspensión de la revalorización para el año 2011 de las pensiones contributivas y a la eliminación de la prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de hijo[192], así como el retraso de la entrada en vigor de la ampliación del permiso de paternidad a cuatro semanas.

Los ingresos se espera que aumenten un 3,3 por 100, sustentados en un avance de las cotizaciones sociales en el contexto de una ligera recuperación de la afiliación en alta a la Seguridad Social, a lo que habrá que añadir una nueva partida de ingresos derivados de la puesta en marcha de la prestación por cese de actividad para los trabajadores autónomos. Sin embargo, se prevé que la aportación del SPEE seguirá disminuyendo, en línea con la reducción de la tasa de cobertura del desempleo.

En la previsión de ingresos se estima que se dejarán de percibir en torno a 3.000 millones de euros en concepto de bonificaciones y reducciones en las cotizaciones

190. El Sistema RED es un sistema de intercambio de información entre empresas, profesionales y la Tesorería General de la Seguridad Social, que emplea como medio de transmisión internet y como medios de pago la domiciliación en cuenta y pago electrónico.

191. El objetivo de este Proyecto es introducir paulatinamente el cálculo individualizado para cada trabajador de las cuotas sociales, por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social, a partir de información propia y de aquella otra que, por sus características, deba ser comunicada por el empresario.

192. Ambas medidas se encuentran recogidas en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

CUADRO III-37. PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA 2011
(Millones de euros y porcentaje)

	Presupuesto 2011	Variación Ppto. 2011/Ppto. 2010	
Sistema de la Seguridad Social	Mill. euros	Mill. euros	Porcentaje
Total recursos no financieros	**123.395,1**	**3.941,7**	**3,30**
Cotizaciones sociales	*110.447,1*	*3.070,5*	*2,86*
De empresas y trabajadores	100.062,8	4.019,2	4,18
Del SPEE	10.382,0	–951,00	–8,39
De mutuas por cese de actividad	2,3	2,3	–
Aportaciones del Estado	*8.134,4*	*–202,49*	*–2,43*
Resto ingresos no financieros	*4.813,5*	*1.073,7*	*28,71*
Total gastos no financieros	**118.816,0**	**2.242,58**	**1,92**
Gastos de personal	*2.378,1*	*–104,51*	*–4,21*
Gastos corrientes de bienes y servicios	*1.708,1*	*–289,11*	*–14,48*
Gastos financieros	*18,4*	*–0,72*	*–3,77*
Transferencias corrientes	*114.279,3*	*2.721,95*	*2,44*
Pensiones contributivas	99.089,7	3.769,22	3,95
Pensiones no contributivas	1.995,0	0,00	–
Incapacidad temporal	7.008,9	–364,33	–4,94
Prestaciones familiares	1.000,7	–98,13	–8,93
Maternidad, paternidad, riesgo embarazo	2.387,3	–295,74	–11,02
Farmacia	56,6	–26,54	–31,91
CCAA gestión transferida	152,2	–54,36	–26,32
Otras prestaciones y transferencias	2.589,0	–208,18	–7,44
Operaciones de capital	*432,1*	*–85,02*	*–16,44*
Saldo no financiero (millones de euros)	**4.579,05**	**1.699,2**	**59,0**
Saldo no financiero (en porcentaje del PIB)	**0,42**	**–**	**–**

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Presupuesto de la Seguridad Social, 2011.

Contribución de la Seguridad Social a la política de empleo

sociales, importe que, sin embargo, podría ser mayor, dado que no contempla las medidas de fomento del empleo aprobadas a principios de 2011[193], en el contexto del Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, que incluyen un programa excepcional de empleo para la transición hacia la contratación estable, donde se prevé una reducción de las cuotas empresariales a la Seguridad Social que podría llegar alcanzar, en determinados supuestos, hasta el 100 por 100 de las cuotas.

Por su parte, las transferencias procedentes del Estado se verán mermadas como consecuencia de la reducción de la partida destinada a la financiación de la Ley de la Dependencia, y por una menor aportación para financiar los complementos a

193. Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas.

mínimo, que crecerá únicamente en 100 millones de euros, frente a los 300 millones anuales que se había venido aumentando en los ejercicios anteriores, retrasando, aún más, la consecución del objetivo recogido en el Pacto de Toledo, relativo a la asunción por parte del Estado de la financiación de los complementos a mínimo, de manera que las cotizaciones sociales se destinen exclusivamente al pago de las prestaciones contributivas.

Como resultado de la evolución descrita por los ingresos y gastos no financieros del sistema, el superávit de la Seguridad Social se situará previsiblemente en el 0,4 por 100 del PIB en 2011.

Situación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social

El Consejo de Ministros del 26 de febrero de 2010 aprobó una dotación al Fondo de Reserva de la Seguridad Social de 1.740 millones de euros, con cargo a los excedentes de 2008, de acuerdo con la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que 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.

CUADRO III-38. FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2000-2010

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	0,00	0,00	0,00
2010 (Acuerdo Consejo de Ministros del 26/02/2010)	1.740,0	0,00	1.740,0
Subtotal dotaciones a 31/12/2010			**52.112,9**
Excedentes de mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales			446,4
Rendimientos			11.815,8
Total Fondo (31/12/2010)			**64.375,1**
Porcentaje del PIB			**6,1**

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

De esta manera, las dotaciones acumuladas a 31 de diciembre de 2010 ascendieron a 52.112,9 millones de euros que, unidos a los excedentes de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (446,4 millones de euros), y a los rendimientos netos producidos por el Fondo de Reserva (11.815,8 millones de euros), dieron lugar a un Fondo total de 64.375,1 millones de euros, equivalente al 6,1 por 100 del PIB.

En el contexto de la crisis económica, la política de inversión del Fondo de Reserva ha cambiado su orientación, centrándose mayoritariamente en deuda pública española, en línea con las 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, desde 2009 la política de inversión se centra principalmente en la adquisición de deuda pública española. Así, a 31 de diciembre de 2010, el 87,9 por 100 de la cartera de activos del Fondo correspondía a deuda española, y el 12,1 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.

6.3. LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA Y SUS BENEFICIARIOS

6.3.1. Panorama general de las pensiones en 2010

El gasto total en pensiones del sistema de la Seguridad Social alcanzó 97.756,5 millones de euros en 2010, de acuerdo con el avance de ejecución presupuestaria[194], de los cuales, 95.714,0 millones correspondieron a las pensiones de carácter contributivo y el resto a las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez.

Las pensiones contributivas, financiadas fundamentalmente a través de las cotizaciones sociales, representan la partida más importante del gasto no financiero de la Seguridad Social, con un peso del 79,7 por 100 en 2010, habiendo registrado ese mismo año un incremento del 6,4 por 100, en línea con la evolución del número de pensiones y de su cuantía, como se verá a continuación. Por su parte, las pensiones no contributivas, cuya financiación corre a cargo de las aportaciones del Estado, mostraron un leve avance, del 0,2 por 100, manteniendo un peso muy residual en el sistema, del 1,7 por 100, en línea con la evolución del número de beneficiarios, que en 2010 se volvió a reducir, hasta alcanzar un total de 453.295.

Dentro de las pensiones contributivas, la mayor partida de gasto corresponde a la jubilación, con unas obligaciones reconocidas en 2010 en torno a los 64.400 millones de euros. Le siguen las pensiones de viudedad, con algo 18.500 millones y las de invalidez, con 11.300, alcanzando el gasto en pensiones de orfandad y a favor de familiares cerca de 1.500 millones de euros.

194. Para mayor información véase epígrafe III.6.2 de esta Memoria.

Pensiones contributivas en vigor y perfil de los beneficiarios

El número total de pensiones contributivas en vigor se situó en 2010 en 8,7 millones, tras registrar una tasa de variación interanual del 1,6 por 100, muy similar a la del año anterior, aunque superior a la media anual del periodo 2000-2009, cifrada en el 1,3 por 100 (cuadro III-39). Dicho avance se explica fundamentalmente por la evolución de las pensiones de jubilación que, en base a la estructura por edades de la población española, son las que más crecen, con una tasa de variación en 2010 del 2 por 100, por encima del incremento medio anual del 1,4 por 100 registrado en la última década. Tanto las pensiones de incapacidad permanente como las de viudedad mostraron avances más moderados, mientras que las de orfandad y favor familiar crecieron por encima de sus respectivos promedios de años anteriores.

Las pensiones contributivas de jubilación representaban en 2010 el 59,3 por 100 del total, y un 26,4 por 100 las de viudedad. A continuación se sitúan las de incapacidad permanente, con un peso del 10,8 por 100, y las de orfandad y favor familiar, con porcentajes del 3,1 y del 0,4 por 100, respectivamente.

La distribución de las diferente clases de pensiones por grupos de edad, muestra la existencia de 84,2 pensiones contributivas por cada 100 personas mayores de 65 años, fundamentalmente de jubilación. El porcentaje de población entre los 15 y los 64 años que percibe alguna pensión se sitúa en el 5,9 por 100, correspondiendo

CUADRO III-39. PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTE MEDIO SEGÚN CLASE
(En miles de pensiones, euros mensuales y tasa de variación en porcentaje)

Número de pensiones contributivas

	Miles	Peso (%)	2010 Var. 09/10 (%)	Var. media anual 00/09 (%)	Var. 08/09 (%)
Total	**8.671,02**	**100,0**	**1,6**	**1,3**	**1,7**
Incapacidad permanente	933,73	10,8	1,4	1,7	1,5
Jubilación	5.140,55	59,3	2,0	1,4	2,1
Viudedad	2.290,09	26,4	0,9	1,3	0,9
Orfandad	268,97	3,1	1,8	0,4	1,8
Favor familiar	37,68	0,4	–0,1	–1,6	–0,2

Importe medio de las pensiones contributivas

	Euros/mes	Peso (%)	2010 Var. 09/10 (%)	Var. media anual 00/09 (%)	Var. 08/09 (%)
Total	**779,49**	**100,0**	**3,4**	**5,2**	**4,8**
Incapacidad permanente	849,86	109,0	2,2	4,7	3,7
Jubilación	884,07	113,4	3,5	5,1	4,9
Viudedad	571,73	73,3	3,2	5,6	4,7
Orfandad	350,29	44,9	3,1	5,8	4,5
Favor familiar	459,35	58,9	2,8	6,5	4,4

Datos en media anual.
Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Boletín de Estadísticas Laborales.*

mayoritariamente a pensiones de viudedad y de incapacidad permanente, mientras que entre los menores de 15 años, un 0,7 por 100 percibe pensión de orfandad. Por otra parte, la edad media de los beneficiarios de pensiones contributivas se situaba en 2010 en 71 años (70 los hombres y 73 las mujeres), siendo superior la edad de las mujeres en todas las clases de pensiones.

El número de mujeres perceptoras de pensiones contributivas es ligeramente superior al de los varones (el 51,3 por 100 de mujeres frente al 48,7 por 100 de hombres), si bien, son minoritarias entre los beneficiarios de prestaciones sustitutivas de salarios o de rentas, como las pensiones de jubilación o de incapacidad, y mayoritarias en las de supervivencia, fundamentalmente de viudedad, así como entre los perceptores de cuantías mínimas y de complementos a mínimos. Así, en 2010, el 93 por 100 de las pensiones de viudedad correspondían a mujeres, mientras que el 65 por 100 de las de incapacidad y el 64,2 por 100 de las de jubilación a varones.

En el caso de las pensiones de jubilación, el retraso en la incorporación de las mujeres al mercado laboral y los rasgos diferenciales de los empleos que ocupan, con entradas más tardías en la ocupación, trayectorias laborales más irregulares y un mayor número de interrupciones, explican la persistencia de diferencias significativas en el número de pensiones contributivas de jubilación. No obstante, en los últimos años se viene apreciando una tendencia al alza en la proporción de mujeres beneficiarias de pensiones de jubilación o de incapacidad, frente a una disminución en las pensiones asistenciales y de carácter no contributivo.

En lo que respecta a los diferentes regímenes de afiliación a la Seguridad Social, las pensiones procedentes del Régimen General representan el 59,1 por 100 del total, siendo, además, las que más crecen en 2010 (cuadro III-40). Las siguientes más

CUADRO III-40. PENSIONES CONTRIBUTIVAS SEGÚN RÉGIMEN EN 2010
(En miles de pensiones, euros mensuales y tasa de variación anual, en porcentaje)

	Pensiones			Importe		
Regímenes de la Seguridad Social	Miles	Peso (%)	Var. 09/10 (%)	Euros/mes	Peso (%)	Var. 09/10 (%)
Régimen General	5.123,9	59,1	2,6	927,0	118,9	3,0
R.E. Minería Carbón	68,1	0,8	–0,9	1.355,5	173,9	2,7
R.E.T.A.	1.843,5	21,3	0,9	547,4	70,2	3,6
R.E. Agrario	641,9	7,4	–0,6	518,7	66,5	2,8
R.E. Mar	131,3	1,5	0,1	845,0	108,4	2,7
R.E. Empleados Hogar	183,4	2,1	–1,2	476,2	61,1	2,3
Accidentes de Trabajo	208,8	2,4	0,6	845,7	108,5	3,2
Enfermedades profesionales	43,0	0,5	–0,9	1.090,3	139,9	2,0
SOVI	427,2	4,9	–0,8	359,0	46,0	2,8
Total	**8.671,0**	**100,0**	**1,6**	**779,5**	**100,0**	**3,4**

Datos en media anual.
Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Boletín de Estadísticas Laborales.*

numerosas corresponden al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, con un peso del 21,3 por 100, situándose, a distancia, las del Régimen Especial Agrario, con el 7,4 por 100 del total. Cabe llamar la atención sobre la caída continuada que vienen mostrando las pensiones procedentes del Régimen Especial de Empleados de Hogar, que si bien tienen un peso testimonial en el sistema (del 2,1 por 100), corresponden prácticamente en su totalidad a mujeres.

Pensión media

El importe medio de las pensiones contributivas se situó en 2010 en 779,49 euros mensuales, lo que supone un incremento del 3,4 por 100 respecto al año anterior, inferior en 1,9 puntos porcentuales al promedio anual del periodo 2000-2009, en consonancia con la moderación registrada por la cuantía de todas las pensiones del sistema (cuadro III-39).

Las cuantías más elevadas correspondieron a las pensiones de jubilación, con 884,07 euros mensuales y a las de incapacidad permanente, con 849,86 euros, situadas ambas por encima de la media del sistema. A continuación se sitúan las pensiones de viudedad, que con 571,73 euros al mes se sitúa cerca de un 30 por 100 por debajo del promedio, seguidas de las pensiones de favor familiar y de orfandad, con importes de 459,35 y 350,29 euros mensuales, respectivamente.

Por regímenes, las diferencias son notables, y oscilan entre el máximo de 1.355,5 euros mensuales correspondiente al Régimen Especial de la Minería del Carbón, y el mínimo de 359,0 euros de las pensiones del SOVI. Tras la Minería del Carbón, la pensión que alcanza una mayor cuantía es la de Enfermedades profesionales, con 1.090,3 euros, seguida del Régimen General, con 927,0 euros mensuales. En el extremo opuesto, se sitúan las del Régimen Especial de Empleados de Hogar, con 476,2 euros y las del RETA, con 547,4 euros mensuales.

Una vez analizada la pensión media del sistema, a continuación se muestra la distribución del número de pensiones por tramos de cuantía (gráfico III-46). Si se considera el conjunto de pensiones del sistema, se observa cómo el 58,7 por 100 de las mismas tienen un importe inferior a los 700 euros mensuales, concentrándose el mayor porcentaje en el tramo comprendido entre los 550,01 y los 641,39 euros mensuales. A partir de los 800 euros el número de pensiones se va reduciendo, hasta situarse en algo menos del 5 por 100 el porcentaje de pensiones con una cuantía superior a los 2.000 euros al mes. En los tramos más altos se sitúan las pensiones de jubilación y las de incapacidad permanente, mientras las de viudedad y, fundamentalmente, las de orfandad y favor familiar, se concentran mayoritariamente en los niveles más bajos.

En este contexto, dado que los hombres generan con mayor frecuencia que las mujeres pensiones de jubilación y de incapacidad temporal, perciben también mayores cuantías, y en el caso de las pensiones de jubilación, la cuantía de los varones es también superior al de las jubiladas.

GRÁFICO III-46. DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONES POR CLASES Y TRAMOS DE CUANTÍA, 2010
(Número de pensiones y euros mensuales)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

La explicación a esta diferencia responde al hecho de que, tal y como se verá más adelante, el factor que explica en mayor medida el importe de la pensión de jubilación es la cuantía de la pensión inicial de los nuevos pensionistas. A su vez, dicha cuantía es un porcentaje de la base reguladora, o cotización media, que variará en función de los años cotizados, y la obtención de la pensión máxima de jubilación, requerirá una vida laboral de 35 años de duración y la permanencia en activo al final de la misma, al menos durante dos de los últimos 15 años que sirven para el cálculo de la cuantía.

En este contexto, el retraso en la incorporación de las mujeres al mercado laboral y los rasgos diferenciales de los empleos que ocupan, con entradas más tardías en la ocupación, trayectorias laborales más irregulares y un mayor número de interrupciones

CUADRO III-41. DISTRIBUCIÓN DE LAS PENSIONES DE JUBILACIÓN POR AÑOS COTIZADOS, 2010
(Porcentaje)

Años cotizados	Total	Hombres	Mujeres
Pensiones en vigor			
<= 15	6,9	2,1	17,7
16-20	8,5	2,7	21,7
21-25	7,8	4,1	16,0
26-30	8,4	6,7	12,4
31-34	8,3	8,5	7,8
>= 35	60,1	75,9	24,5
Total	100,0	100,0	100,0
Altas de pensiones			
<= 15	1,1	0,2	3,2
16-20	7,7	1,8	21,4
21-25	7,3	2,7	18,0
26-30	8,3	5,2	15,3
31-34	9,5	9,0	10,5
>= 35	66,2	81,0	31,6
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

(asociadas tanto a la maternidad y el cuidado de los hijos, como a la mayor incidencia de la contratación temporal), hacen que el importe medio de las pensiones iniciales de las mujeres sea inferior al de los varones.

La cuantía de las pensiones de jubilación se determina a través de un porcentaje de la base reguladora, o cotización media, que varía en función de los años cotizados, de tal manera que la obtención de la pensión máxima de jubilación requiere una vida laboral de 35 años. En 2010, el 60,1 por 100 de las pensiones de jubilación en vigor procedían de vidas laborales de 35 o más años cotizados, porcentaje que se sitúa en el 75,9 por 100 para el caso de los hombres y únicamente en el 24,5 por 100 para las mujeres. No obstante, si en lugar del *stock* de pensiones se consideran las altas de jubilación, el porcentaje aumenta hasta el 66,2 por 100 en el total (81 por 100 para los varones y el 31,6 por 100 para las mujeres), reduciéndose, por su parte, los porcentajes de altas con menos de 30 años cotizados.

Pensiones de jubilación por años cotizados

Importe de las pensiones en vigor

El nivel de gasto en pensiones está determinado por el importe de las mismas, el cual, a su vez, depende de tres factores: la cuantía de la pensión inicial de los nuevos pensionistas, la revalorización de las pensiones en vigor en función de la evolución de la inflación, y los complementos para la garantía de mínimos cuando la pensión no alcance la cuantía mínima establecida legalmente.

En 2010[195], el importe de las pensiones en vigor se situó en 6.790,03 millones de euros, de los cuales, un 63,8 por 100 correspondía al importe de la pensión inicial, un 28,9 por 100 a las revalorizaciones y un 7,3 por 100 a los complementos a mínimos (gráfico III-49). En términos de tasas de variación interanual, los mayores avances los registraron la partida de complementos a mínimos (7,9 por 100), seguida de la pensión inicial (4,6 por 100) y de las revalorizaciones (0,5 por 100).

CUADRO III-42. DISTRIBUCIÓN POR CONCEPTOS DEL IMPORTE DE LAS PENSIONES EN VIGOR, 2009-2010
(Millones de euros y porcentaje)

	2009			2010		
Clases	Mill. euros	Estructura %	Var. 08/09 %	Mill. euros	Estructura %	Var. 09/10 %
Total						
Pensión inicial	4.140,87	63,2	7,9	4.330,96	63,8	4,6
Revalorizaciones	1.954,02	29,8	3,1	1.964,59	28,9	0,5
Compl. mínimos	458,31	7,0	9,4	494,48	7,3	7,9
Total	**6.553,20**	**100,0**	**6,5**	**6.790,03**	**100,0**	**3,6**
Jubilación						
Pensión inicial	2.932,47	66,7	8,7	3.081,75	67,5	5,1
Revalorizaciones	1.200,68	27,3	3,0	1.205,60	26,4	0,4
Compl. mínimos	263,36	6,0	7,6	280,78	6,1	6,6
Total	**4.396,51**	**100,0**	**7,0**	**4.568,13**	**100,0**	**3,9**
Viudedad						
Pensión inicial	546,84	43,0	6,2	566,98	43,2	3,7
Revalorizaciones	555,29	43,7	3,7	561,89	42,8	1,2
Compl. mínimos	168,22	13,2	10,5	183,72	14,0	9,2
Total	**1.270,35**	**100,0**	**5,6**	**1.312,59**	**100,0**	**3,3**
Incapacidad permanente						
Pensión inicial	612,01	78,6	5,9	630,86	79,1	3,1
Revalorizaciones	155,44	20,0	1,3	153,58	19,3	–1,2
Compl. mínimos	10,89	1,4	46,4	12,83	1,6	17,8
Total	**778,34**	**100,0**	**5,3**	**797,27**	**100,0**	**2,4**
Orfandad						
Pensión inicial	44,18	48,6	7,1	45,88	48,5	3,8
Revalorizaciones	32,97	36,2	4,8	33,71	35,6	2,2
Compl. mínimos	13,84	15,2	11,1	15,09	15,9	9,0
Total	**90,99**	**100,0**	**6,8**	**94,68**	**100,0**	**4,1**
Favor familiar						
Pensión inicial	5,37	31,6	5,1	5,49	31,6	2,2
Revalorizaciones	9,64	56,7	4,3	9,81	56,5	1,8
Compl. mínimos	2,00	11,8	4,2	2,06	11,9	3,0
Total	**17,01**	**100,0**	**4,5**	**17,36**	**100,0**	**2,1**

Para los datos correspondientes a 2009 se considera la nómina del mes de diciembre y para 2010 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,* 2011.

195. Datos correspondientes a la nómina de pensiones del mes de agosto de 2010.

Las pensiones de jubilación muestran la mayor cuantía, con un peso del 67,3 por 100 sobre el importe total en pensiones, seguidas de las pensiones de viudedad (19,3 por 100) y las de incapacidad permanente (11,7 por 100). Las pensiones orfandad, por su parte, representan el 1,4 por 100 del total y las de favor familiar solo el 0,3 por 100. En todas las pensiones, con la única excepción de las de favor familiar, el importe más elevado corresponde al concepto de pensión inicial, siendo especialmente significativo el peso que adquiere este factor en las pensiones de incapacidad permanente y, en menor medida, en las de jubilación. Por su parte, las revalorizaciones y los complementos a mínimos muestran una participación más elevada en las pensiones de menor cuantía, como son las de favor familiar, orfandad y viudedad.

La pensión inicial supone, como se ha señalado, el grueso del importe de las pensiones en vigor, y viene determinada por el efecto sustitución derivado de la renovación del colectivo de pensionistas, por las diferencias tanto en las cuantías mensuales de las altas y las bajas, como en su número (gráfico III-47).

Pensión inicial

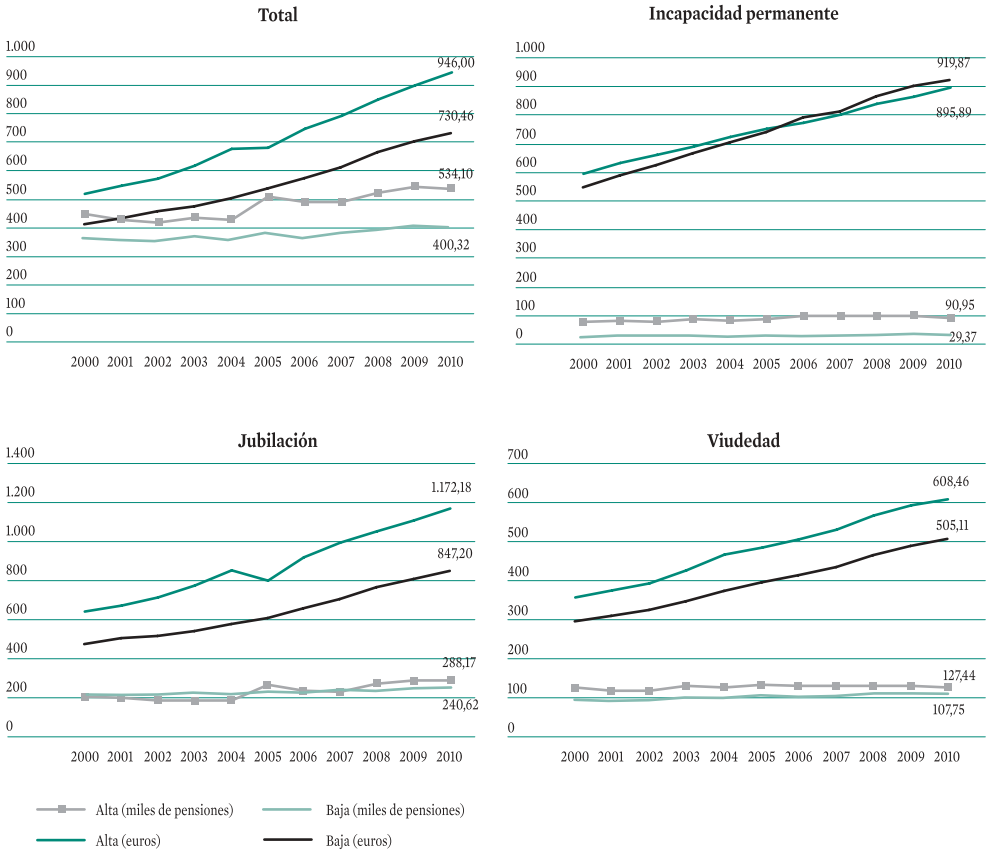
En lo que respecta al número de pensiones, el diferencial entre las altas y las bajas ha ido aumentando paulatinamente a lo largo de los años, lo que se explica, fundamentalmente, por la evolución de las pensiones de jubilación, al incrementarse la población ocupada con derecho al acceso a este tipo de prestaciones. Así, en 2010, del número total de altas del sistema (534.100 pensiones), un 54 por 100 correspondían a pensiones de jubilación, mientras que entre las bajas (400.320 pensiones) el porcentaje era del 60 por 100.

En cuanto a la diferencia entre el importe mensual de las altas y las bajas, la evolución producida en los últimos años en la estructura de la economía española y en el mercado laboral ha propiciado que las bases reguladoras que dan lugar a 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 altas sea superior a la de las bajas.

En 2010, la pensión media mensual de las altas se situaba, en el conjunto del sistema, en 946,00 euros, frente a una media de las bajas de 730,46 euros, lo que supone una tasa de sustitución del 29,5 por 100. Esta diferencia vuelve a explicarse fundamentalmente por las pensiones de jubilación y, en menor medida, por las de viudedad, mientras que en el caso de las pensiones de incapacidad permanente la cuantía de las altas se viene situando, desde el año 2005, por debajo de las correspondientes a las bajas.

En las pensiones de jubilación, el diferencial entre las altas y las bajas se situaba en 2010 en 324,98 euros, y en 103,35 en las de viudedad, mientras que en las de incapacidad permanente el importe de las bajas superaba en 24 euros al de las altas.

GRÁFICO III-47. EVOLUCIÓN DE LAS ALTAS Y BAJAS DE LAS PENSIONES, EN NÚMERO Y CUANTÍA, 2000-2010
(En miles de pensiones y euros mensuales)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Altas de jubilación por modalidades de acceso

La pensión media de las altas de jubilación viene determinada por las diferentes modalidades de acceso. Así, mientras que en la pensión ordinaria de 65 y más años de edad, la media se sitúa en 1.141,43 euros mensuales, en la jubilación anticipada alcanza los 1.326,37 euros (cuadro III-43).

Tras el aumento registrado por las altas de jubilación anticipada en los años 2008 y 2009, en el contexto de la actual crisis económica, en 2010 se invirtió la tendencia, reduciéndose en 2.783 las altas, hasta llegar a representar el 40,1 por 100 del total. Esta moderación se explica por un menor acceso a la jubilación anticipada de trabajadores con 60 o menos años y, fundamentalmente, por el descenso, en un 23,5 por 100, de la jubilación parcial, lo que confirma el cambio de tendencia iniciado en 2009, en base a

CUADRO III-43. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE ALTAS DE JUBILACIÓN CONTRIBUTIVA Y PENSIÓN MEDIA POR MODALIDAD Y EDAD

Número de altas de jubilación en el total del sistema (Excluido SOVI)

Clases	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
Edad	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Jubilación anticipada	**86.265**	**49,6**	**89.667**	**42,0**	**98.350**	**46,5**	**96.040**	**44,8**	**106.439**	**42,3**	**112.427**	**41,4**	**109.644**	**40,1**
con coeficiente reductor	58.740	33,8	57.609	27,0	59.655	28,2	55.643	26,0	59.524	23,7	65.569	24,1	70.532	25,8
=<60	28.767	16,5	27.727	13,0	25.588	12,1	21.922	10,2	22.295	8,9	18.927	7,0	15.822	5,8
61	7.850	4,5	8145	3,8	9.217	4,4	8.620	4,0	10.147	4,0	13.853	5,1	16.206	5,9
62	7.098	4,1	8058	3,8	8.964	4,2	8.544	4,0	8.838	3,5	11.012	4,1	13.889	5,1
63	7.273	4,2	7190	3,4	8.789	4,2	8.469	4,0	9.395	3,7	11.116	4,1	12.717	4,7
64	7.752	4,5	6489	3,0	7.097	3,4	8.088	3,8	8.849	3,5	10.661	3,9	11.898	4,4
sin coeficiente reductor	4.491	2,6	4943	2,3	4.834	2,3	4.851	2,3	5.145	2,1	5.816	2,1	6.390	2,3
especial a los 64 años	7.294	4,2	6187	2,9	6.052	2,9	6.564	3,1	6.321	2,5	5.997	2,2	5.904	2,2
parcial	15.740	9,1	20.928	9,8	27.809	13,1	28.982	13,5	35.449	14,1	35.045	12,9	26.818	9,8
Jubilación = > 65 AÑOS	**87.710**	**50,4**	**123.839**	**58,0**	**113.311**	**53,5**	**118.183**	**55,2**	**145.003**	**57,7**	**159.234**	**58,6**	**163.904**	**59,9**
Total jubilaciones	**173.975**	**100,0**	**213.506**	**100,0**	**211.661**	**100,0**	**214.223**	**100,0**	**251.442**	**100,0**	**271.661**	**100,0**	**273.548**	**100,0**

Pensión media de altas de jubilación total del sistema (Excluido SOVI)

Clases	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
Edad	€/mes	Var. (%)	€/mes	Var. (%)	€/mes	Var. (%)	€/mes	Var. (%)	€/mes	Var. (%)	€/mes	Var. (%)	€/mes	Var. (%)
Jubilación anticipada	**1.026,15**	**9,1**	**1.064,83**	**3,8**	**1.115,04**	**4,7**	**1.177,42**	**5,6**	**1.232,29**	**4,7**	**1.275,43**	**3,5**	**1.326,37**	**4,0**
con coeficiente reductor	894,50	6,7	911,13	1,9	949,29	4,2	1.004,54	5,8	1.042,73	3,8	1.095,29	5,0	1.182,25	7,9
=<60	754,40	4,0	771,69	2,3	787,86	2,1	839,47	6,6	838,30	–0,1	815,22	–2,8	845,66	3,7
61	853,51	6,0	868,33	1,7	927,08	6,8	963,76	4,0	1.063,28	10,3	1.095,02	3,0	1.195,07	9,1
62	976,58	5,6	986,93	1,1	1.008,77	2,2	1.051,51	4,2	1.082,07	2,9	1.157,84	7,0	1.195,84	3,3
63	1.065,05	3,6	1.106,09	3,9	1.112,75	0,6	1.158,03	4,1	1.197,07	3,4	1.244,02	3,9	1.317,82	5,9
64	1.220,74	7,4	1.250,55	2,4	1.282,62	2,6	1.285,09	0,2	1.331,07	3,6	1.373,16	3,2	1.451,63	5,7
sin coeficiente reductor	1.440,72	5,9	1.407,47	–2,3	1.501,57	6,7	1.587,79	5,7	1.607,30	1,2	1.707,23	6,2	1.745,85	2,3
especial a los 64 años	1.252,22	5,3	1.310,40	4,7	1.361,91	3,9	1.406,51	3,3	1.476,49	5,0	1.535,70	4,0	1.592,60	3,7
parcial	1.294,39	4,4	1.334,40	3,1	1.349,67	1,1	1.388,75	2,9	1.452,62	4,6	1.496,29	3,0	1.546,85	3,4
Jubilación = > 65 AÑOS	**773,13**	**6,6**	**820,95**	**6,2**	**882,88**	**7,5**	**945,10**	**7,1**	**1.008,96**	**6,8**	**1.070,28**	**6,1**	**1.141,43**	**6,7**
Total jubilaciones	**898,59**	**9,6**	**923,38**	**2,8**	**990,75**	**7,3**	**1.049,25**	**5,9**	**1.103,50**	**5,2**	**1.155,18**	**4,7**	**1.215,56**	**5,2**

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

la aplicación de la Ley 40/2007, que modificó los requisitos para acogerse a esta modalidad[196]. Por su parte, las altas de jubilación ordinaria a partir de los 65 años se incrementaron en un 2,9 por 100, alcanzando prácticamente el 60 por 100 del total (cuadro III-43).

Revalorización de las pensiones

La revalorización de las pensiones es el concepto que más condiciona el crecimiento anual del gasto total del sistema de la Seguridad Social, al venir determinada por la evolución del IPC, en cumplimiento de la Ley 24/1997 de Consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, que garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante su revalorización automática en función de la inflación.

En noviembre de 2010, el IPC alcanzó una tasa de variación interanual del 2,3 por 100, frente al 1,0 por 100 previsto inicialmente, desviación que dio lugar a un gasto adicional para la Seguridad Social de 2.472 millones de euros, en concepto de paga compensatoria. En consecuencia, los pensionistas vieron incrementada su pensión en un 1,3 por 100 con carácter general, y en un 2,2 por 100 los preceptores de pensiones mínimas, del SOVI no concurrente con otras pensiones, de pensiones no contributivas y de prestaciones familiares.

Para 2011 se suspende, por primera vez, la revalorización de las pensiones, salvo en el caso de las pensiones mínimas y las de carácter no contributivo, en el marco de las medidas de ajuste del gasto público emprendidas en 2010, con el objetivo de reducir las necesidades de financiación de las Administraciones públicas[197].

Complementos a mínimos

El gasto en complementos a mínimos representa, como se ha señalado, el concepto de menor cuantía dentro del importe total de las pensiones en vigor, con un peso sobre el total del 7,3 por 100 en 2010. No obstante, su participación sobre el total no ha dejado de aumentar desde 2005, debido al incremento que se ha ido produciendo anualmente en la cuantía de las pensiones mínimas, por encima de la revalorización general, que ha dado lugar a un aumento de la proporción de altas que requieren garantía de mínimo respecto al total (gráfico III-48).

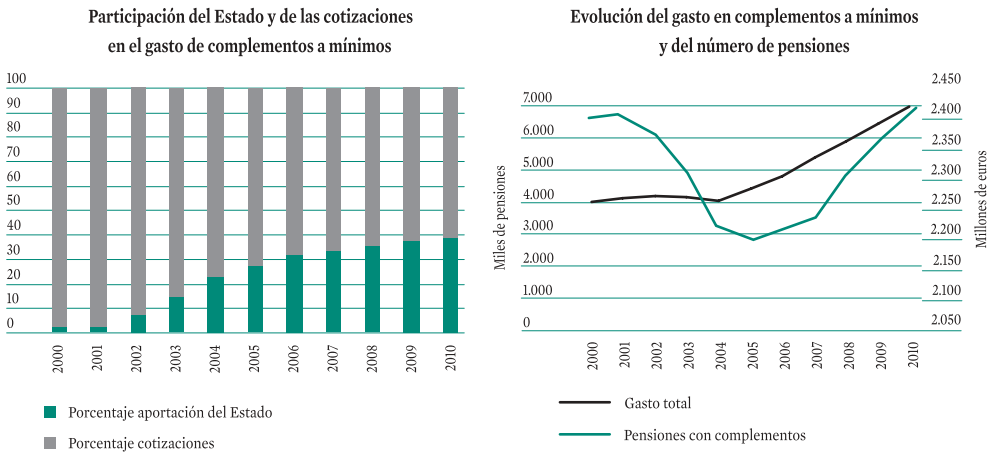
En 2010, 2,4 millones de pensiones tenían complemento a mínimo (el 28,7 por 100 de las pensiones en vigor), al no alcanzar la cuantía de la pensión mínima, fijada para ese año en 587,80 euros mensuales para los pensionistas de jubilación mayores de 65

196. 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 ciento de aquella por la que venía cotizando el trabajador que pasa a la jubilación parcial.

197. Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

GRÁFICO III-48. FINANCIACIÓN DE LOS COMPLEMENTOS A MÍNIMOS DE PENSIONES Y BENEFICIARIOS, 2000-2010

(En porcentaje, miles de pensiones y millones de euros)



Para el año 2010, el dato de gasto es una estimación.
Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. *Informe económico-financiero. Presupuesto de la Seguridad Social*, 2011.

años sin cónyuge a cargo. Por su parte, el gasto aumentó un 8,7 por 100 respecto al año anterior, situándose en 6.972,43 millones de euros, de los cuales, el 61,2 por 100 estaba financiado por cotizaciones sociales y el 38,8 por 100 restante, por aportaciones del Estado.

Desde el año 1995, el Pacto de Toledo ha venido incidiendo en la necesidad de culminar la separación de fuentes de financiación, de manera que las cotizaciones sociales financien exclusivamente el pago de las prestaciones contributivas y que el Estado asuma completamente la financiación de los complementos a mínimo. Con este fin, la disposición adicional decimocuarta de la Ley General de la Seguridad Social establece un plazo máximo de 12 años, contados a partir del 1 de enero de 2002, en los términos establecidos por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico. En este sentido, la aportación del Estado se ha ido incrementando en los últimos ejercicios en una cuantía fija anual de 300 millones de euros. Sin embargo, para el año 2011 la dotación se reduce hasta 100 millones de euros, alejándose aún más las previsiones de alcanzar el objetivo en el plazo previsto.

6.3.2. Otras prestaciones del sistema

Una vez analizadas las pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social, a continuación se describe la evolución de otras prestaciones contributivas, como la incapacidad temporal, y las prestaciones por maternidad, paternidad, o riesgo durante el embarazo, así como las prestaciones familiares de carácter no contributivo.

Incapacidad temporal

La aprobación y posterior aplicación, a lo largo de los últimos años, de diferentes normas en el ámbito de la incapacidad temporal, tendentes a la mejora de la gestión y a un mayor control de los procesos, está redundando en una contención del gasto.

Entre las actuaciones más recientes, destaca la aprobación del 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.

La Ley 35/2010, como se verá más adelante, también introduce medidas orientadas a reforzar el control de la incapacidad temporal.

Por otra parte, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social dictó una resolución el 13 de abril de 2010 por la que se establecen en el ámbito de las entidades gestoras de la Seguridad Social, de la Tesorería General de la Seguridad Social y de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, las actuaciones de control y verificación de las compensaciones en los documentos de cotización por pago delegado de la prestación de incapacidad temporal realizadas por las empresas y, en su caso, su ulterior reclamación.

Todo ello ha llevado a que, desde el año 2004, se haya producido una contención en el incremento anual del gasto en incapacidad temporal, tanto en contingencias comunes como en las profesionales, en línea con la evolución de la afiliación y de las bases reguladoras de la prestación (cuadro III-44). En los años más recientes de crisis económica, además de los factores señalados de mejora de la gestión y mayor control de los procesos, ha tenido un impacto decisivo en la reducción del gasto, el descenso de la afiliación en alta a la Seguridad Social. Así, la liquidación del ejercicio 2009 mostró por primera vez una disminución del gasto en incapacidad temporal del 4,8 por 100, estimándose para 2010 un nuevo retroceso, fundamentalmente en las contingencias profesionales, en base al descenso del número de trabajadores en sectores de mayor siniestralidad y, por tanto, de los accidentes laborales.

De acuerdo con los indicadores relativos a la incapacidad temporal, entre 2008 y 2010 el número medio mensual de procesos iniciados se redujo en más de un 20 por 100 en las contingencias comunes y cerca de un 30 por 100 en accidentes de trabajo y enfermedades comunes (cuadro III-45). Disminuye también, en consecuencia, el número de procesos en vigor a final de 2010, así como el de trabajadores protegidos, situándose la prevalencia por cada mil trabajadores protegidos en 25,43 en el caso de contingencias comunes, y en 3,46 en contingencias profesionales.

En lo que respecta a las prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia, esto es, maternidad, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural y paternidad, la mayor cuantía de gasto se corresponde

CUADRO III-44. GASTO EN INCAPACIDAD TEMPORAL POR ENTIDADES Y CONTINGENCIAS, 2002-2010

(Millones de euros y tasa de variación en porcentaje)

Millones de euros	INSS			ISM			Mutuas			
	Contig. com.	AT y EP	Total	Contig. com.	AT y EP	Total	Contig. Com.	AT y EP	Total	Total
2002	2.296,2	53,2	2.349,5	34,6	2,3	36,8	1.640,0	728,2	2.368,2	4.754,5
2003	2.589,1	52,9	2.642,0	33,0	1,7	34,6	1.716,2	761,4	2.477,6	5.154,2
2004	2.964,4	59,3	3.023,7	39,2	2,1	41,2	1.968,1	797,2	2.765,3	5.830,2
2005	3.231,3	60,7	3.291,9	42,7	1,9	44,6	2.216,3	853,9	3.070,2	6.406,7
2006	3.378,7	56,4	3.435,1	44,0	2,1	46,1	2.447,8	921,6	3.369,3	6.850,5
2007	3.353,5	53,2	3.406,7	42,6	2,1	44,7	2.791,8	1.010,4	3.802,3	7.253,6
2008	3.185,5	53,6	3.239,1	41,2	2,0	43,2	3.240,8	1.010,8	4.251,6	7.533,9
2009	2.831,2	51,1	2.882,3	39,9	2,3	42,2	3.386,4	865,1	4.251,5	7.176,0
2010*	2.732,1	46,4	2.778,5	39,9	2,0	41,8	3.471,1	836,3	4.307,4	7.127,7
Variación anual %	**INSS**			**ISM**			**Mutuas**			
	Contig. com.	AT y EP	Total	Contig. com.	AT y EP	Total	Contig. com.	AT y EP	Total	Total
2003	12,8	−0,6	12,5	−4,7	−24,9	−6,0	4,6	4,6	4,6	8,4
2004	14,5	12,0	14,4	18,9	22,5	19,1	14,7	4,7	11,6	13,1
2005	9,0	2,4	8,9	9,1	−8,7	8,2	12,6	7,1	11,0	9,9
2006	4,6	−7,0	4,3	3,0	11,6	3,3	10,4	7,9	9,7	6,9
2007	−0,7	−5,7	−0,8	−3,2	−2,4	−3,1	14,1	9,6	12,8	5,9
2008	−5,0	0,8	−4,9	−3,2	−5,3	−3,3	16,1	0,0	11,8	3,9
2009	−11,1	−4,8	−4,9	−3,3	18,5	−3,3	4,5	−14,4	0,0	−4,7
2010*	−3,5	−9,2	−11,0	0,0	−15,6	−2,3	2,5	−3,3	1,3	−0,7

* Previsión de liquidación.

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe económico-financiero. Presupuestos de la Seguridad Social, 2011.*

CUADRO III-45. INDICADORES DE INCAPACIDAD TEMPORAL, POR CONTINGENCIAS, 2008-2010
(Agregado del Sistema. Datos al mes de diciembre)

	Duración media de los procesos con alta en el periodo	Incidencia media mensual por cada mil trabajadores protegidos	Núm. medio mensual de procesos iniciados en el periodo	Prevalencia por cada mil trabajadores protegidos	Núm. de procesos en vigor al final del periodo considerado	Trabajadores protegidos al final del periodo considerado
Contingencias comunes (excepto autónomos y hogar)						
2008	37,81	28,72	462.784	28,08	445.595	15.868.339
2009	38,11	27,40	430.596	26,60	410.448	15.433.185
2010	**40,40**	**24,03**	**367.365**	**25,43**	**384.085**	**15.105.110**
Var. 09/08 (%)	–	–	–7,0	–	–7,9	–2,7
Var. 10/09 (%)	–	–	–14,7	–	–6,4	–2,1
Var. 10/08 (%)	–	–	–20,6	–	–13,8	–4,8
Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales						
2008	30,09	5,22	81.970	3,66	55.290	15.089.069
2009	32,33	4,35	63.512	3,69	52.841	14.304.503
2010	**33,15**	**4,06**	**58.142**	**3,46**	**49.361**	**14.286.614**
Var. 09/08 (%)	–	–	–22,5	–	–4,4	–5,2
Var. 10/09 (%)	–	–	–8,5	–	–6,6	–0,1
Var. 10/08 (%)	–	–	–29,1	–	–10,7	–5,3

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

Prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia

con el gasto en maternidad contributiva, que en 2010 se situó en 2.184,91 millones de euros. Durante el primer semestre de dicho ejercicio, el número de procesos de maternidad percibidos por la madre se redujo un 4,3 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior, hasta situarse en 162.597, mientras que los percibidos por el padre aumentaron un 1,7 por 100, alcanzando los 2.873 procesos. Por su parte, en ese mismo periodo se gestionaron 136.203 procesos de paternidad, lo que supone un incremento del 0,6 por 100 respecto al año anterior.

El gasto en prestaciones por riesgo durante el embarazo se situó en 238,68 millones de euros, habiéndose registrado en el primer semestre de 2010 un promedio de 3.688 procesos mensuales nuevos, con una duración media de los finalizados de 109 días entre las trabajadoras por cuenta ajena, y de 177 nuevos procesos con duración media de 86 días entre las trabajadoras por cuenta propia.

Prestaciones familiares

El gasto presupuestado en 2010 para las prestaciones familiares de carácter no contributivo, que abarca las asignaciones por hijos a cargo y las distintas prestaciones por nacimiento o adopción, fue de 998,8 millones de euros, de los cuales, la principal partida corresponde al pago periódico por hijo o menor acogido a cargo, con un peso del 95,7 por 100 del total. En el ámbito de estas prestaciones, destaca la extinción, a

partir del 1 de enero de 2011, de la prestación por nacimiento o adopción[198] aprobada por la Ley 35/2007.

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

2010 ha sido un año decisivo para el futuro de la Seguridad Social, en general, y de las pensiones en particular. Ya estaba previsto que lo fuera, conforme al calendario de reformas fijado en la hoja de ruta marcada por el Pacto de Toledo, que emplazaba a 2010 su renovación. Esta no pudo discurrir, sin embargo, con la tranquilidad que brindaba el favorable entorno económico del año 2003, cuando se produjo la primera revisión de las recomendaciones. Por el contrario, incertidumbre y sobresaltos se han sucedido en un contexto interno afectado por las ya palpables repercusiones de la crisis en las cuentas y la vertiente protectora de la Seguridad Social, al que se solapó la presión internacional sobre España ligada a las turbulencias de los mercados financieros que, entre otras reformas estructurales, apuntaba directamente a la adopción de reformas de hondo calado en el sistema de pensiones español, como garantía de la estabilidad a largo plazo de las finanzas públicas. De esta manera, en 2010 se han estado fraguando cambios decisivos de carácter estructural para el futuro de la Seguridad Social al tiempo que, en una dinámica en cierta medida disruptora, se abordaban respuestas coyunturales a la crisis con importantes repercusiones en el sistema y su acción protectora, lo que no dejaba de proyectarse en una discusión sobre la renovación del Pacto de Toledo que, en su natural sede parlamentaria, se dificultó y prolongó algo más de lo previsto.

Junto a las medidas estructurales que han afectado fundamentalmente al sistema de pensiones y no se han llegado a aprobar hasta ya entrado 2011, en 2010 se adoptaron otras iniciativas de muy distinto signo en lo que respecta a la acción protectora del sistema. Por una parte, ha salido adelante la aprobación de las esperadas medidas que venían a completar la protección dispensada por el sistema, como la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos. No llegaron a consumarse en 2010 otros cambios ya comprometidos, como la integración de los trabajadores por cuenta ajena del régimen especial agrario en el régimen general, aunque ya en marzo de 2011, se alcanzó el Preacuerdo sobre integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social, culminando los trabajos del diálogo social en este ámbito[199]. Por otro lado, han sucumbido por mor del objetivo de austeridad presupuestaria medidas cuya adopción se rodeó de un importante valor simbólico en su momento, no exento de

198. Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

199. Véase Dictamen CES 5/2011, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se procede a la Integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social.

polémica en algún caso, como la deducción por nacimiento o adopción, o el calendario de ampliación del permiso por paternidad.

Finalmente, el grueso de iniciativas de mayor entidad por sus repercusiones a largo plazo en la financiación y la acción protectora del Sistema de Seguridad Social se abrió paso a finales de 2010 y comienzos de 2011 a través de los acuerdos alcanzados en sede parlamentaria, en el contexto de la revisión de las recomendaciones del Pacto de Toledo, así como en el marco del diálogo social, mediante las medidas contempladas en el Acuerdo Social y Económico suscrito por el Gobierno con los interlocutores sociales.

6.4.1. Iniciativas de reforma y cambios normativos en materia de Seguridad Social

Recién entrado el año 2010, paralelamente a la aprobación de diversas estrategias de ajuste del gasto público, el Gobierno presentó el Documento sobre Revisión del Pacto de Toledo, de 29 de enero, como iniciativa dirigida tanto a la Subcomisión del Pacto de Toledo como a los interlocutores del diálogo social, al objeto de iniciar un debate que debía culminar en medidas para fortalecer la sostenibilidad del sistema de protección social[200]. Al mismo tiempo, se daba cuenta de dicha iniciativa a las instituciones europeas en la Actualización del Programa de Estabilidad 2009-2013, cuya remisión a las autoridades europeas se aprobó en el Consejo de ministros de ese mismo 29 de enero, como parte de las iniciativas que se estaban adoptando para mejorar significativamente la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Nueva fase de reformas de la protección social

El mencionado documento parte de un diagnóstico que reconoce la situación financiera positiva del sistema español de pensiones, recuerda los desafíos demográficos a que se enfrenta España y se sitúa en el contexto de crisis económica que disminuirá los excedentes del sistema en los próximos años, lo que justificaría la necesidad de abordar nuevas medidas para continuar garantizando la sostenibilidad y el equilibrio financiero del sistema, manteniendo el respeto de los derechos de los actuales pensionistas, la globalidad de las medidas, la transparencia en la información sobre el sistema, la equidad en los mecanismos de asignación de prestaciones, el mantenimiento del pacto entre generaciones, la gradualidad de las medidas, un papel reforzado para la previsión social complementaria y la mejora de la prestación social mediante la atención a situaciones preferentes. A partir de esas líneas estratégicas, el documento contemplaba un amplio conjunto de reflexiones de muy

200. Recuérdese que 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.

diverso alcance y contenido sobre distintas vertientes de la protección social: modificaciones en las cotizaciones sociales; reservas de la Seguridad Social; previsión social complementaria; impacto de género en el sistema de protección social; sistemas alternativos de cotización (mutualidades públicas y privadas); culminación de la separación de fuentes; aspectos de mejora de la organización; pensiones de orfandad, viudedad e incapacidad y, por último, jubilación. En este último ámbito, las propuestas se centraban en torno al aumento de 65 a 67 años de la edad legal u ordinaria de jubilación, aspecto que se situó en el eje de las controversias y de las iniciativas en diversos ámbitos alejados de su marco natural de reflexión e interlocución, lo que en aquel momento disminuyó la expectativa de un consenso en torno a estas cuestiones.

Pocos meses después, en un contexto de gran deterioro de las finanzas públicas y de una desfavorable situación económica y social, tuvo lugar la aprobación del Real Decreto-ley 8/2010 sobre medidas extraordinarias para reducir el déficit público, a cuyo contenido se ha hecho alusión en esta Memoria en varias ocasiones. Entre otras medidas, por lo que hace al ámbito de las prestaciones de la Seguridad Social, el Real Decreto-ley suspendía excepcionalmente la revalorización de las pensiones de carácter contributivo para 2011 y eliminaba el régimen transitorio para la jubilación parcial previsto en la Ley 40/2007.

La Ley 32/2010 de 5 de agosto, por la que se establece un Sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos, cuyo Anteproyecto fue objeto de dictamen del CES[201], supuso un avance importante en el proceso de equiparación entre el trabajo por cuenta ajena y el trabajo autónomo en el ámbito de la protección social, dando cumplimiento a las previsiones Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo. La creación de este sistema adquiere en la actualidad especial relevancia, dada la negativa incidencia de la recesión económica en este colectivo, aunque han quedado fuera de su cobertura los afectados por los tres primeros años de crisis. Dado que el periodo mínimo de cotización para optar al derecho se establece en doce meses desde la entrada en vigor de la norma, en noviembre de 2010, hasta el último trimestre de 2011 no se producirán las primeras altas de beneficiarios de esta nueva prestación de modo que hasta entonces el impacto en el sistema de Seguridad Social solo será perceptible en el capítulo de ingresos.

Ampliación de la acción protectora: cese de actividad de los trabajadores autónomos

El nuevo sistema será de aplicación a los trabajadores autónomos incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos de la Seguridad Social (comprendidos los trabajadores por cuenta propia del Sistema Especial de Trabajadores Agrarios), que tengan cubiertas las contingencias derivadas de accidentes

201. Dictamen 6/2009, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se establece un Sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

de trabajo y enfermedades profesionales, así como a los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar.

La protección que se brindará se concreta a través de una prestación pública de carácter económico, así como a través del abono de la cotización a la Seguridad Social del trabajador autónomo por contingencias comunes. La cuantía de dicha prestación consistirá en el 70 por 100 de la base reguladora, estableciéndose un máximo y un mínimo en relación al IPREM y las cargas familiares. La duración mínima de la prestación, con arreglo a una escala según las cotizaciones realizadas, se establece en 2 meses (entre 12 y 17 meses de cotización acreditados) y la máxima en 12 meses (a partir de 48 meses). Se prevén normas especiales en cuanto a la duración de la prestación para los trabajadores autónomos a partir de la edad de 60 años y hasta la edad en que se pueda causar derecho a la pensión de jubilación.

El sistema de protección por cese de actividad, que debe derivar en todo caso de una situación involuntaria debidamente acreditada, comprenderá también medidas de formación, orientación profesional y promoción de la actividad emprendedora de los trabajadores autónomos beneficiarios del mismo.

Unido a lo anterior, la disposición adicional decimotercera de esta Ley estableció el derecho a una prestación no contributiva, dirigida a los trabajadores autónomos que hubieran cesado su actividad profesional o empresarial a partir de 1 de enero de 2009 y que no recibieran ninguna otra ayuda o prestación pública, mientras siguieran un itinerario de orientación y formación para mejorar su ocupabilidad, para cuya regulación la Ley se fijaba un plazo de tres meses. Sin embargo, sin haber llegado a desarrollarse, esta medida fue derogada por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de Medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, que también amplió de 12 a 18 meses el periodo que debe mediar desde el final de la percepción de la ayuda hasta que se pueda solicitar una nueva prestación por cese de actividad.

Unido a lo anterior, y con independencia de las medidas que ya han sido referidas en el apartado 2.2.1 del capítulo II de esta Memoria, la Ley 35/2010 también introdujo, en su disposición adicional decimonovena algunas modificaciones en la Ley General de la Seguridad Social, no contempladas en el Real Decreto-ley 10/2010 al que sustituye esta Ley, y que afectan a la gestión de la incapacidad temporal.

Medidas de la Ley 35/2010 con repercusiones en la normativa de Seguridad Social

Se incentiva así, en primer lugar, una mayor implicación de las Mutuas en la reducción de los costes de la incapacidad temporal, permitiéndolas destinar una parte de los excedentes obtenidos en la gestión de las contingencias profesionales o de la incapacidad temporal por enfermedad común al establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias comunes de las empresas, en los términos que se establezcan reglamentariamente. Requisito para ello es que hayan reducido los costes de la incapacidad temporal, por debajo de los límites establecidos, o que

hayan obtenido una reducción significativa de estos costes como consecuencia de la aplicación de planes pactados en el ámbito de la empresa con la representación de los trabajadores que modifiquen las condiciones de trabajo, flexibilicen el cambio de puesto de trabajo de los trabajadores afectados por enfermedad común y mejoren el control del absentismo injustificado. Las reducciones de cotización serán proporcionales a los ahorros de costes generados al sistema a través de estos procesos de colaboración (nuevo apartado 4 al art. 73 de la LGSS).

Además, las Mutuas asumirán a su cargo el coste originado por la realización de pruebas diagnósticas, tratamientos y procesos de recuperación funcional dirigidos a evitar la prolongación innecesaria de los procesos de baja laboral por contingencias comunes, sin perjuicio del posterior posible resarcimiento por los Servicios de Salud o por las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (nueva disposición adicional quincuagésima primera de la LGSS). También se prevé que los Inspectores Médicos adscritos al INSS y al ISM puedan asumir las mismas competencias que la Inspección de Servicios Sanitarios de la Seguridad Social u órgano equivalente de los servicios sanitarios públicos para emitir un alta médica a todos los efectos, hasta el cumplimiento de la duración máxima de trescientos sesenta y cinco días de los procesos de IT.

Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011

Como viene siendo habitual en los últimos años, la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) para 2011 introduce una amplia serie de modificaciones en la normativa de Seguridad Social, no siempre estrictamente justificables en argumentos de naturaleza presupuestaria como cabría esperar de una norma de estas características.

Un primer bloque de medidas responde a la decisión de "congelación" o no revalorización de las pensiones, que afecta tanto a las pensiones contributivas y al valor de la pensión máxima, como a algunas prestaciones de naturaleza no contributiva (los complementos de mínimos tanto de la Seguridad Social como de clases pasivas, los límites de ingresos para los complementos a mínimos y otras prestaciones de carácter no contributivo, las prestaciones familiares para hijos sin discapacidad y los que tienen una discapacidad igual o superior al 33 por 100, los subsidios LISMI excepto el de movilidad y compensación para gastos de transporte) así como al valor del IPREM que sirve de referencia para el cálculo de límites de ingresos y de cuantía de algunas prestaciones[202].

La cuantía de las pensiones mínimas se incrementa el 1 por 100, al igual que la de las pensiones no contributivas y la cuantía de las prestaciones familiares para hijos con discapacidad igual o superior al 65 por 100 y al 75 por 100. La cuantía del complemento de las PNC por carecer de vivienda en propiedad aumenta en 100 euros. Se

202. Para 2011: IPREM diario, 17,75 euros; IPREM mensual: 532,51 euros; IPREM annual: 6.390,13 euros.

elimina además la prestación de 2.500 euros por nacimiento o adopción y se retrasa hasta el 1 de enero de 2012 la extensión de los actuales 13 días a cuatro semanas de la duración del permiso de paternidad, prevista inicialmente para 2011.

Junto a dichos cambios, la LPGE también modifica la Ley General de la Seguridad, Social, el Estatuto de los Trabajadores y el Estatuto Básico del Empleado Público para crear una nueva prestación dirigida a los progenitores, adoptantes o acogedores de carácter preadoptivo o permanente, cuando ambos trabajen, para el cuidado de menores afectados por cáncer o enfermedad grave, que entró en vigor el 1 de enero de 2011, si bien necesita del correspondiente desarrollo reglamentario para precisar, entre otros aspectos, el concepto de enfermedad grave. En cuanto a los requisitos de afiliación y acceso, esta nueva prestación se equipara a la de maternidad contributiva: estar afiliado a la Seguridad Social y tener cubierto el periodo de cotización mínimo requerido, mientras que su gestión y pago corresponderán a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales o a la Entidad Gestora con quien la empresa tenga concertada la cobertura de los riesgos profesionales. La prestación se extinguirá cuando cese la necesidad del cuidado directo, continuo y permanente del menor o cuando este cumpla 18 años.

Además, la LPGE, como es habitual, revisa exhaustivamente las bases de cotización y los tipos aplicables a los distintos regímenes y situaciones. Aborda también una amplia serie de modificaciones de la regulación de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, incluyendo diversos aspectos relativos al personal de dichas entidades y sus retribuciones.

6.4.2. Evaluación y reforma del Pacto de Toledo

En 2010 continuaron los trabajos de la Subcomisión del Congreso que tenía encomendada la revisión de las recomendaciones del Pacto de Toledo, conforme al propio mandato de seguimiento y evaluación del Pacto adoptado en su revisión de 2003. La aprobación de las nuevas recomendaciones estaba prevista para el primer trimestre, si bien se pospuso para más adelante, mientras se sucedían los acontecimientos económicos y políticos y las iniciativas de diversas instituciones internacionales[203] que, en el contexto de la crisis económica y financiera que atravesaba el país, señalaban como urgente la adopción de nuevas reformas.

A finales de 2010, la Subcomisión correspondiente del Congreso consiguió aprobar el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo que, en el ánimo de establecer las bases para que los poderes públicos tomen sus decisiones en materia de

203. Entre otros, véase *Country profile: Spain*, en Comisión Europea, *Pensions Report 2010*; Comisión Europea, DG Economic and Financial Affairs, *Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe. Joint Report on Pensions bay the Economic Policy Committee (Ageing Working Group), the Social Protection Committee (Indicators Sub-Group) and the Commission services (DG for Economic and Financial Affairs and DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities)*.

pensiones, contiene veintiuna recomendaciones que, sobre la base del mantenimiento y la continuidad de los principios que inspiraron el Pacto en el año 1995, revisan y renuevan las recomendaciones adoptadas en el año 2003. El resultado del Informe final trasluce la influencia del desfavorable contexto económico y social en el que se desarrollaron los trabajos, transmitiendo en buena medida la necesidad de racionalizar la gestión del gasto de la Seguridad Social y cobrando fuerza las recomendaciones más estrechamente vinculadas con la sostenibilidad económica del sistema, en las que el Informe de 2010 se adentra con mayor profundidad que la revisión de 2003 (recuadro III-10). Valga poner de relieve, entre ellas, el carácter prioritario que se otorga a la financiación de los complementos a mínimos con cargo a presupuestos, la necesidad de que las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social, en el marco de las políticas activas, así como "cualesquiera actuaciones en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos" se efectúen exclusivamente con cargo a la fiscalidad general (1.ª recomendación); la previsión de que cada vez que haya desviaciones que origine subida de las pensiones superior al IPC real tenga un tratamiento específico de cara a su absorción permanente o no por el sistema y la posibilidad de estudiar otros índices de revalorización (2.ª recomendación).

La Comisión abunda también en la cuestiones relativas a la financiación, simplificación e integración de regímenes especiales (4.ªrecomendación), explicitando las referencias a los trabajadores autónomos en el proceso de equiparación del RETA al Régimen General, así como incorporando recomendaciones relativas a otras situaciones, como la posibilidad de cotizar a los becarios de post grado o la inclusión de todas las personas sujetas al RE de trabajadores al servicio del hogar familiar. La preocupación por mejorar la eficiencia en la gestión de las prestaciones se traduce en una mayor concreción de las recomendaciones específicamente orientadas en esta dirección, que enuncian medidas muy detalladas (8,9 y 10). Pero sobre todo, el informe refleja la apuesta decidida por el principio de contributividad, avanzando en la mayor adecuación entre la pensión y el esfuerzo contributivo de los trabajadores.

Revisten en este sentido especial importancia las recomendaciones 11 (Contributividad) y 12 (Edad de jubilación) pues afectan de lleno a aspectos nucleares de la configuración de las pensiones de jubilación que se han situado a lo largo del año en el eje de la discusión desarrollada dentro y fuera del Congreso. Respecto a dichas pensiones, entre otras medidas el Informe señala la necesidad de proseguir abordando modificaciones en el periodo de cálculo en la línea de las que ya se han venido realizando en España, entendiendo que corresponde al Gobierno, mediante el pertinente diálogo social y con criterios técnicos claros, realizar una propuesta al respecto, apelando en todo caso a la necesaria gradualidad en la introducción de las medidas. Se pronuncia asimismo a favor de un esquema homogéneo de equiparación de los años

Avanzar en la contributividad y la prolongación de la vida laboral

cotizados con un mismo porcentaje de la base reguladora a percibir por cada año cotizado, a partir del periodo mínimo de 15 años exigido. La duodécima recomendación se refiere a la *edad de jubilación*, pronunciándose la Comisión a favor de la prolongación de la vida laboral como objetivo necesario y deseable, con el objetivo de aumentar la edad real en la que los trabajadores abandonan el mercado de trabajo mediante un conjunto amplio de medidas; fomentar por todos lo medios posibles la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación y una mayor coordinación entre la legislación laboral y de Seguridad Social respecto al objetivo de ocupación de los mayores.

Menores novedades se producen en el ámbito de la acción protectora, donde el informe se inclina principalmente por medidas tendentes a continuar la reformulación de algunas prestaciones, como en el caso de la viudedad y la orfandad (recomendación núm. 13) o incluso a la revisión del conjunto de las prestaciones del sistema (recomendación núm. 14) para adaptar aquellas que han podido perder su eficacia protectora (seguro escolar, auxilio por defunción, incapacidad permanente...), sugiriendo asimismo una reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, con el objetivo de mejorar su cobertura, establecer con más claridad el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos posibles ámbitos de protección.

No hace abstracción el Informe de las iniciativas adoptadas en el curso del año que han abordado cuestiones que estaban siendo debatidas en el seno de la Subcomisión. No en vano, en la consideración preliminar del Informe, la Comisión se declara consciente de que el consenso ha sufrido dos fisuras y así lo ha consignado en sus recomendaciones; si bien la Comisión "quiere dejar claro que el Pacto de Toledo sigue gozando de una excelente salud y que el consenso que le sirve de fundamento es muy sólido en su conjunto". En dos ocasiones en las recomendaciones se deja constancia de dichas incidencias. Así, en cuanto a la suspensión, durante 2011, de la revalorización de las pensiones, con excepción de las mínimas y de las PNC, la Comisión considera que no se ha realizado de acuerdo con las recomendaciones del Pacto de Toledo y que este tipo de medidas no puede adoptarse sin la consulta y el debate previos en el ámbito del Pacto de Toledo, teniendo en cuenta su segunda recomendación. Y respecto a la edad de jubilación legal, la Comisión reconoce no haber podido alcanzar un acuerdo.

RECUADRO III-10. REVISIÓN DEL PACTO DE TOLEDO 2010

Resumen de las recomendaciones del informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, elaborado por la comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo y aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 25 de enero de 2011.

1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación. Queda por concluir la completa asunción con cargo a PGE la financiación de los complementos a mínimo, tarea que el Gobierno debe asumir con carácter prioritario, debiendo presentar al Congreso de los Diputados un calendario con proyecciones económicas para su inaplazable ejecución antes del plazo establecido (1.01.2014). Cualquier modificación de los tipos de cotización deberá salvaguardar la sostenibilidad del sistema. Es inaplazable actualizar el balance económico patrimonial entre el Estado y la Seguridad Social, liquidando definitivamente las deudas existentes entre la Seguridad Social y el Estado. Las políticas activas de empleo que introduzcan bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social deberán efectuarse exclusivamente con cargo a la fiscalidad general, al igual que las actuaciones en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos determinados.
2. Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones. Solo deben financiarse con cargo a la Seguridad Social los gastos correspondientes al estricto mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones. Toda subida por encima del IPC debe sufragarse con cargo a otros recursos financieros. A partir de ahora, deberá proponerse un tratamiento específico para cada desviación que haya ocasionado subidas de pensiones por encima del IPC real, ya sea en el sentido de consolidación o no consolidación de la mejora. Es conveniente estudiar la posibilidad de usar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social. El Real Decreto-ley 8/2010 en que se contempla la suspensión de la revalorización de las pensiones, no se ha realizado de acuerdo con las recomendaciones del Pacto de Toledo.
3. Fondo de Reserva. Los excedentes de la Seguridad Social, sin límite alguno, deben seguir incrementando la dotación total del Fondo, debiendo materializarse inmediatamente su incorporación. La gestión del Fondo ha estado presidida por criterios de seguridad y solvencia, que deben orientar también cualquier cambio de sus normas reguladoras. El volumen alcanzado por el Fondo aconseja incrementar los medios materiales y personales de gestión.
4. Financiación, simplificación e integración de regímenes especiales. Trabajadores autónomos: La Comisión considera necesario: culminar la simplificación en orden a la existencia de dos grandes regímenes, en los que queden encuadrados, por un lado, los trabajadores por cuenta ajena y, por otro, los trabajadores por cuenta propia; alcanzar una protección social equiparable entre ambos regímenes; avanzar en la equiparación de los derechos de los trabajadores autónomos, en especial, en materia de incentivos para promover la continuidad de su actividad profesional, en materia de jubilación anticipada y en materia de trabajo a tiempo parcial; promover la aproximación de las bases de cotización a los ingresos percibidos; que las medidas de desarrollo del Pacto tengan en cuenta la realidad del trabajo autónomo y articulen mecanismos de participación de los

RECUADRO III-10. REVISIÓN DEL PACTO DE TOLEDO 2010

Resumen de las recomendaciones del informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, elaborado por la comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo y aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 25 de enero de 2011. *(Continuación)*

trabajadores autónomos en los procesos que les afecten; incrementar transparencia e información a los autónomos para una elección responsable de sus bases de cotización al objeto de mejorar la suficiencia de sus pensiones futuras. Otros colectivos: adoptar medidas para extender la cotización del sistema de Seguridad Social por cualquiera de los trabajos realizados en todos los sectores. Ello supone la extensión de la posibilidad de cotizar a los becarios de postgrado, así como la inclusión de todas las personas sujetas al RE de trabajadores al servicio del hogar familiar, a partir de cualquier trabajo periódico, respetando periodos graduales de integración. Terminar la integración definitiva de los RE Agrario por cuenta ajena, trabajadores del Mar y trabajadores al servicio del hogar familiar. Sistemas especiales de la Seguridad Social: análisis de su regulación, su razón de ser y circunstancias y, de ser necesario, reordenarlos y simplificarlos. Régimen General y Régimen de Clases Pasivas: seguir avanzando en su convergencia y armonización.

5. Adecuación de las bases y periodos de cotización. Resulta pertinente elevar el tope máximo de cotización y la pensión máxima que se regulan en la Ley para garantizar la adecuada correlación en la evolución de salarios, cotizaciones y prestaciones. Por Ley se establecerán los requisitos para que esa correlación entre salarios, cotizaciones y prestaciones se efectúe automáticamente. El cálculo de la pensión debe realizarse sobre los periodos de cotización real. Por Ley se podrán reconocer o favorecer determinadas situaciones y supuestos en el procedimiento de cálculo de la pensión, al efecto de añadir o minorar periodos o bases de cálculo. Debe establecerse una única fórmula para la determinación de la base reguladora que se utiliza al calcular cada una de las prestaciones del sistema, que utilice mecanismos homogéneos para configurar la media de las bases de cotización que la conforman.
6. Incentivos al empleo. Una política de incentivos generalizados puede hacer perder parte de la eficacia de los mismos sobre la generación de nuevo empleo o el mantenimiento del mismo. El sistema de bonificaciones debe concentrarse en las situaciones y colectivos cuyo empleo se persigue favorecer de forma especial. Específicamente, deben desarrollarse medidas dirigidas a: Mayores de 55 años: compromiso de bonificar cotizaciones de los trabajadores ya contratados, proporcionalmente a su antigüedad, para incentivar su mantenimiento en el empleo. Jóvenes: políticas educativas y formativas de amplio espectro, dirigidas especialmente a los de escasa formación o que hayan abandonado prematuramente el sistema educativo.
7. Modernización e información al ciudadano. Es necesario concienciar sobre la importancia de la carrera de cotización en la formación de las pensiones**.** Todo cotizante debe conocer, en su nómina, el importe de las cotizaciones propias a la Seguridad Social y el importe de las que corresponde satisfacer al empresario. Aprovechar Internet para desarrollar acciones formativas para difundir características del sistema, obligaciónes y derechos y, en especial, la cuantía de las pensiones que les corresponden atendiendo a las cotizaciones realizadas. Recibir anualmente información puntual sobre estas cuestiones.

RECUADRO III-10. REVISIÓN DEL PACTO DE TOLEDO 2010

Resumen de las recomendaciones del informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, elaborado por la comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo y aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 25 de enero de 2011. *(Continuación)*

8. Gestión del sistema. Potenciar la mejora de la gestión, a través de la integración de las funciones de afiliación, recaudatorias y de gestión de prestaciones, teniendo en cuenta el nuevo marco competencial que regulan los estatutos de autonomía. Desarrollo de un mecanismo unitario de gestión. Más estrecha y adecuada coordinación entre el sistema de prestaciones de la Seguridad Social y los sistemas asistenciales autonómicos. Mantener la regulación actual de aplazamiento y fraccionamiento en el pago de las deudas con la Seguridad Social, en supuestos de dificultades para afrontarlo.
9. (Nueva) Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Adoptar medidas que mejoren la eficacia y el control, modernicen su funcionamiento y lo doten de mayor eficiencia gestora. Continuar simplificando las cotizaciones por contingencias profesionales, a fin de adecuar su importe a las necesidades reales del sistema en cada ejercicio.
10. Lucha contra el fraude. Continuar la adopción de medidas para mejorar el control de la legítima percepción de las prestaciones. Aprobar planes conjuntos entre Seguridad Social, Servicios Públicos de Empleo, Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Agencia Estatal de la Administración Tributaria, Instituciones Tributarias Forales y Ministerio del Interior. Incapacidad: Incrementar mecanismos de control y seguimiento de las prestaciones de incapacidad temporal e invalidez, a fin de evitar el absentismo injustificado, su utilización como mecanismo alternativo al desempleo o la jubilación u otras prácticas abusivas. Potenciar mecanismos de colaboración y control por parte del INSS y las Mutuas, especialmente respecto a procesos de baja de duración inferior a 15 días. Evitar usos inadecuados de afiliación a regímenes que no responden al trabajo efectivamente realizado. Deben reforzarse los instrumentos y medios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como el régimen de sanciones.
11. Contributividad. Es necesario avanzar en una mayor adecuación entre la pensión y el esfuerzo de cotización realizado por cada trabajador. Continuar modificando el periodo de cálculo, correspondiendo al Gobierno, mediante el pertinente diálogo social y con criterios técnicos claros, realizar una propuesta al respecto. Necesidad de respetar la gradualidad en la introducción de dichas medidas. A favor de un esquema homogéneo de equiparación de los años cotizados con un mismo porcentaje de la base reguladora a percibir por cada año cotizado, a partir del periodo mínimo de 15 años exigido. Respecto a los trabajadores de mayor edad que vean extinguida su relación laboral, deben arbitrarse medidas para que no vean mermados sus futuros derechos de Seguridad Social.
12. Edad de jubilación. La prolongación de la vida laboral es un objetivo necesario y deseable, debiendo aumentarse la edad real en la que los trabajadores abandonan el mercado de trabajo, mediante un conjunto amplio de medidas. Entre ellas, conceder mayor relevancia a la carrera de cotización del trabajador, en orden a delimitar la

RECUADRO III-10. REVISIÓN DEL PACTO DE TOLEDO 2010

Resumen de las recomendaciones del informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, elaborado por la comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo y aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 25 de enero de 2011. *(Continuación)*

cuantía de su pensión. La jubilación anticipada debería reservarse a trabajadores que cuenten con largas carreras de cotización y opten voluntariamente por acogerse a ella, si bien mediante Ley podrán establecerse mecanismos a favor de colectivos y actividades de carácter específico. Deben estudiarse y reconsiderarse las excesivas once fórmulas actuales de acceso a la jubilación. Fomentar la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación mediante cuantos incentivos sociales, fiscales y laborales sean posibles. Es necesario posibilitar la mejora de la pensión máxima establecida por Ley, proporcional al porcentaje adicional de cotizaciones efectuadas que darían lugar a una pensión superior al tope máximo. Objetivo de ocupación de los mayores: se requiere mayor coordinación entre la legislación laboral y de Seguridad Social; una mayor compatibilidad entre percepción de la pensión y percepción del salario por actividad laboral y combatir la discriminación por edad en el mercado laboral. Edad legal de jubilación: no se ha alcanzado acuerdo alguno al respecto.

13. Prestaciones de viudedad y orfandad. Se propone su reformulación integral en línea con lo ya demandado por el Pacto de Toledo en 2003; mejorar las actuales pensiones de viudedad (en particular las de las personas mayores de 65 años en riesgo de pobreza) y orfandad. Analizar la posibilidad de que para la determinación de la cuantía de la pensión de viudedad se tengan en cuenta los periodos de cotización acreditados por el causante, con una fórmula similar a la que se utiliza para el cálculo de la pensión de jubilación.
14. (nueva) Tratamiento fiscal de las pensiones. Hacerlo más favorable que el actual en el caso concreto de las pensiones de incapacidad permanente y viudedad.
15. Solidaridad y garantía de suficiencia. A favor del mantenimiento del principio de cuantías mínimas de las pensiones, se sugiere la aportación de recursos adicionales para incrementar su cuantía. Apelando al principio de proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones, estima que la cuantía de los complementos a mínimos no debe resultar superior a la de las pensiones no contributivas vigentes en cada momento. Debe revisarse el conjunto de las prestaciones del sistema para adaptar aquellas que han podido perder su eficacia protectora (seguro escolar, auxilio por defunción, incapacidad permanente,...), así como una reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, con el objetivo de mejorar su cobertura, establecer con más claridad el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar lagunas de cobertura, como la posible creación de una prestación no contributiva por orfandad o una más adecuada regulación de las prestaciones familiares.
16. Sistemas complementarios. Se valora su papel, la necesidad de potenciarlos y dotarlos de estabilidad. Mención explícita al papel de previsión social complementaria en la empresa, al potencial de estos sistemas para favorecer la igualdad de género, la necesidad de mejorar los sistemas de información a los partícipes, la posibilidad de

RECUADRO III-10. REVISIÓN DEL PACTO DE TOLEDO 2010

Resumen de las recomendaciones del informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, elaborado por la comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo y aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 25 de enero de 2011. *(Continuación)*

configurar un régimen de previsión social complementaria específica para autónomos y el papel de las mutualidades de previsión social como instrumento de previsión social complementaria en el ámbito empresarial y profesional.

17. Mujer y protección social. Es necesario lograr una efectiva igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en el empleo, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y garantizar la equiparación salarial. Adoptar medidas que reconozcan el esfuerzo asociado a las consecuencias de la doble carga que asumen las mujeres: impulsar mecanismos que incorporen los periodos de atención y cuidado de hijos o personas dependientes como elementos a considerar en las carreras de cotización; iniciativas que ayuden a mejorar la pensión de jubilación de las mujeres (ventajas fiscales o situaciones asimiladas al alta; avanzar en la ampliación de coberturas, ayudas a la adquisición de derechos propios, acceso a pensiones de grupos especialmente vulnerables, aumento del apoyo financiero a los pensionistas más desfavorecidos, así como estudiar la posibilidad de incentivar fiscalmente la generación de pensiones a favor de los cónyuges no incorporados al mercado de trabajo, cuando el matrimonio tenga régimen de bienes gananciales). Reconocer la aportación de las mujeres al mantenimiento de los negocios familiares (posibilidad de utilización de cotizaciones sobre jornadas parciales que permitan la cotización de ambos cónyuges, cuando ambos realicen actividades para el mantenimiento del negocio, así como la de instrumentar mecanismos de previsión complementaria). En casos de ruptura familiar, se apoya la posibilidad del reconocimiento en la carrera de cotización de la mujer, de periodos de tiempo que permitan generar derechos propios.
18. Discapacidad. Intensificar los niveles de protección en materias como la anticipación de la edad de jubilación de trabajadores con tipos de discapacidad que comporten menor esperanza de vida; las asignaciones por hijo/a a cargo; la orfandad, las pensiones no contributivas y los convenios especiales. Debe flexibilizarse el régimen jurídico de las pensiones por incapacidad permanente, moderando la incompatibilidad existente entre pensión o trabajo.
19. Inmigración. Fomentar la gestión ordenada de los flujos migratorios. Sugiere supervisión constante sobre el cumplimiento satisfactorio de los convenios internacionales suscritos por España en materia de Seguridad Social. Necesidad de que exista un tratamiento homogéneo a españoles y a residentes legales extranjeros, tanto en el acceso a las prestaciones como en el mantenimiento de su percibo, debiendo evitarse disfunciones.
20. Control parlamentario y tratamiento presupuestario de los recursos de la Seguridad Social.
21. Seguimiento y evaluación. Compromiso de revisión transcurridos al menos cinco años. Reconocimiento a la tarea de las organizaciones sindicales y empresariales —dada la materia esencialmente laboral y de Seguridad Social de las recomendaciones—, estimando conveniente se les de traslado formal del Informe.

6.4.3. Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones

Una vez despejada la cuestión de la renovación del Pacto de Toledo en sede parlamentaria, a comienzos de 2011 se alcanzó el Acuerdo Social y Económico suscrito por el Gobierno y las confederaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y sindicales (CCOO y UGT) más representativas en el ámbito nacional, en el contexto al que ya se ha hecho referencia en el capítulo II de esta Memoria. Pieza sustancial del mismo es el Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones, cuya traslación normativa se llevó a cabo en el primer trimestre de 2011 a través del Anteproyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, que fue objeto de dictamen del CES[204].

El contenido de dicho Acuerdo debe interpretarse en su conexión al contexto temporal, económico y social de su adopción, que ha sido suficientemente descrito ya en esta Memoria, así como en su relación con las propuestas iniciales de reforma, marcadas inicialmente por el Gobierno en su Documento de 29 de enero de 2010. Tampoco hay que olvidar su coherencia con los principios y con algunas de las nuevas recomendaciones específicas del Pacto de Toledo y, sobre todo, con el hecho de que el Acuerdo consiga despejar el aspecto nuclear del debate en torno a la reforma de las pensiones, la edad de jubilación, cuestión en la que se adentra en profundidad y sobre la que, como se ha visto, no se consiguió alcanzar el consenso en sede parlamentaria.

Las principales medidas del Acuerdo se centran en la configuración de la pensión de jubilación, sus requisitos y modalidades de acceso, así como en la fórmula de cálculo. Frente a las propuestas iniciales de alargamiento generalizado de la edad de jubilación, el Acuerdo establece que el derecho legal a la jubilación se sitúa con carácter general en un intervalo entre 63 y 67 años, articulado de distinta forma según se trate de la jubilación ordinaria o de la jubilación anticipada (recuadro III-11).

Configuración de la pensión de jubilación, requisitos y modalidades de acceso

Con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, el Acuerdo establece que a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarán cada cinco años utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales.

Otras medidas del Acuerdo

204. Dictamen 3/2011, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

RECUADRO III-11. EL ACCESO A LA JUBILACIÓN EN EL ACUERDO PARA LA REFORMA Y FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

Derecho legal a jubilación

Se sitúa con carácter general en un intervalo entre 63 y 67 años.

Jubilación ordinaria

Carrera laboral completa ante la Seguridad Social= 38 años y seis meses.

Edad de jubilación:

- Con carrera laboral completa: a partir de los 65 años.
- Para el resto: a partir de los 67 años.

Jubilación anticipada

Voluntaria

A partir de los 63 años de jubilación con un mínimo de 33 años de cotización y aplicación de un coeficiente reductor anual del 7,5 por 100 por año de anticipo sobre la edad ordinaria de jubilación en cada caso. Esta modalidad no podrá generar complemento por mínimos en la pensión obtenida.

En situaciones de crisis

A partir de los 61 años con 33 años cotizados y un coeficiente reductor del 7,5 por 100 que no podrá ser inferior al 33 por 100 ni superior al 42 por 100 de la base reguladora. Se mantienen las condiciones de acceso a la jubilación anticipada previas al Acuerdo a las personas afectadas por suspensiones o extinciones acordadas en ERE o en convenios colectivos y/o acuerdos colectivos de empresa, así como decisiones de procesos concursales, aprobados o suscritos con anterioridad a la firma del Acuerdo, incluso para las personas que tengan comprometida su salida para un momento posterior a la firma del mismo.

Jubilación parcial

Se mantiene la posibilidad de optar a los 61 años. La cotización será íntegra tanto para relevista como para relevado. La elevación de la cotización respecto a la situación actual, se realizará progresivamente en un periodo de 15 años desde la entrada en vigor de la reforma.

Jubilación especial a los 64 años Se elimina esta modalidad (RD 1194/1985, de 17 de julio).

Periodo de cómputo

El periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión pasará de 15 a 25 años, a razón de un año desde 2013 a 2022. Los trabajadores despedidos podrán aplicarse periodos de cómputo más amplios para evitar perjuicios por la reducción de sus bases de cotización al final de su vida laboral.

Fórmula de cobertura de lagunas de cotización: los primeros 24 meses, con la base mínima de cotización. Las que excedan de 24 meses: con el 50 por 100 de la misma.

Se arbitrarán fórmulas para reconocer los periodos cotizados de los 24 meses anteriores al de cómputo para el relleno de lagunas de cotización, en los términos y con las condiciones que reglamentariamente se determinen.

RECUADRO III-11. EL ACCESO A LA JUBILACIÓN EN EL ACUERDO PARA LA REFORMA Y FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES *(Continuación)*

Escala de cálculo para acceder al 100 por 100 de la base reguladora de la pensión

Entre 2013 y 2027, la escala evolucionará desde el 50 por 100 de la base reguladora a los 15 años hasta el 100 por 100 de la base reguladora a los 37 años con una estructura totalmente regular y proporcional.

Incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral

Por cada año adicional trabajado después de la edad en la que el trabajador pudiera acceder a la jubilación, 65 o 67 años según sus años de cotización se aplicarán sobre la base reguladora los siguientes coeficientes de mejora:

- Carreras inferiores a 25 años = 2 por 100 anual a partir de los 67 años de edad.
- Carreras de cotización de 25 a 37 años: 2,75 por 100 anual a partir de los 67 años de edad.
- Carrera laboral completa: 4 por 100 anual a partir de los 65 o 67 años de edad.

Fuente: elaboración propia a partir del Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones.

Asimismo, el Acuerdo contiene ciertos elementos correctores de los efectos que el reforzamiento de la contributividad en los requisitos de acceso a la jubilación puede surtir en determinados colectivos, como las personas que no hayan podido completar sus carreras de cotización por efecto de las interrupciones debidas, entre otras causas, a los cuidados familiares, situación que afecta en mayor medida a las mujeres. Así, el Acuerdo prevé que las mujeres que hayan interrumpido su vida laboral por nacimiento o adopción podrán adelantar antes de los 67 años la edad de jubilación en 9 meses por cada hijo, con un máximo de 2 años, siempre que con ese periodo adicional dispongan de una carrera de cotización suficiente para la jubilación plena entre los 65 y los 67 años. Asimismo, se acuerda ampliar a tres años la consideración de la excedencia para cuidado de hijos como periodo de cotización efectiva.

Los firmantes son conscientes, asimismo, de los potenciales efectos desfavorables en la carrera de cotización de la cada vez más tardía entrada de los jóvenes en el mercado laboral que, con frecuencia, toman contacto con el mundo del trabajo como becarios a través de programas formativos o de investigación, a menudo sin cobertura de Seguridad Social. De ahí que se contemple que los programas formativos, de formación profesional o universitarios, gozarán de la misma protección que los contratos formativos, con las mismas limitaciones temporales, lo que implicará la obligación de los entes y empresas que los financien de cotizar a la Seguridad Social por los beneficiarios. Una de las medidas que más expectación ha despertado

ha sido la previsión de permitir el pago de cotizaciones, por una única vez y por un plazo no superior a dos años, por las situaciones en las que existe obligación de cotizar en la actualidad. Ello incluye la regularización con efectos retroactivos de actividades formativas de esas características que se hubieran desarrollado en el periodo de cuatro años previos a la promulgación de la Ley, siempre que se efectúe el mencionado pago.

El Acuerdo tiene en cuenta las dificultades que reviste la permanencia en el empleo de los trabajadores de mayor edad en determinados tipos de trabajos, por lo que prevé la aprobación de un Real Decreto sobre el procedimiento general de aprobación de coeficientes reductores de la edad de jubilación, conteniendo un primer catálogo de profesiones a las que se pudieran aplicar dichos coeficientes reductores, por sus condiciones de mayor penosidad, peligrosidad y siniestralidad entre sus trabajadores de mayor de edad que la media de la profesión y del sistema.

Se hace un nuevo llamamiento a la integración de los trabajadores por cuenta ajena del REASS en el Régimen General, a través de un sistema que garantice la equiparación de sus prestaciones (que se concretó en marzo de 2011 en el correspondiente preacuerdo y Anteproyecto ya mencionados), al tiempo que prevé que se proceda a la revisión de la situación del Régimen Especial de Empleados de Hogar, a los efectos de su integración en el Régimen General de la Seguridad Social. A favor de la convergencia de la intensidad de la acción protectora de los trabajadores por cuenta propia con la de los trabajadores por cuenta ajena, prevé un crecimiento de las bases medias de cotización del RETA al menos similar al de las medias del Régimen General y no superior a las mismas en más de un punto porcentual.

El Acuerdo contiene, por último, otros compromisos realizables a medio plazo como, cuando la situación económica y del empleo lo permita, abordar el análisis de la relación entre las bases máximas de cotización y los salarios medios, a fin de mantener el carácter contributivo del sistema; estudiar la conveniencia de establecer posibles escenarios de financiación complementaria del sistema de Seguridad Social en el medio y largo plazo; hacer compatibles los objetivos de consolidación y estabilidad presupuestaria con los de plena financiación de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los Presupuestos de las Administraciones públicas, especialmente por lo que hace a los compromisos en materia de complementos a mínimos de pensiones, y reforzar el esfuerzo del sistema, desde la vertiente no contributiva, sin hacer distinciones por razón de la contingencia protegida.

Termina el Acuerdo con una serie de previsiones relativas a las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, acerca de un futuro ajuste de las cotizaciones profesionales en un contexto compatible con las necesidades de la coyuntura económica; al desarrollo de programas de colaboración en el control de los costes empresariales derivados de los procesos de IT de corta duración, así como alguna referencia a la composición de los órganos directivos de las mutuas.

6.5. LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

Uno de los desafíos más importantes de los sistemas de protección social, desde un punto de vista global, consiste en que los ciudadanos, al abandonar su actividad laboral, mantengan unos ingresos que les permitan mantener un nivel de vida adecuado. En este sentido, cabe destacar que el intenso debate abierto en torno a la viabilidad o sostenibilidad de los sistemas de protección social en la Unión Europea ha contemplado el papel de la previsión social complementaria y no ha ignorado los efectos de la crisis en dichos sistemas.

En los últimos tiempos, un buen número de países de la Unión Europea han llevado a cabo intensas reformas en sus respectivos sistemas públicos de pensiones para garantizar su sostenibilidad financiera durante las próximas décadas, que han incluido, en muchos casos, medidas dirigidas a potenciar y a fortalecer los sistemas de previsión social complementaria[205]. Tal y como señala el Libro Verde de Pensiones publicado en julio de 2010 por la Comisión Europea[206], la mayoría de los Estados miembros, aunque no todos, ha reducido la proporción de las pensiones públicas de reparto en el total de las prestaciones satisfechas, dando un papel más importante a los planes privados complementarios precapitalizados, que con frecuencia son de aportación definida.

RECUADRO III-12. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SISTEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA (POR ZONAS GEOGRÁFICAS)

Norte de Europa: en Estados miembros como Dinamarca, Finlandia, Gran Bretaña, Holanda, Irlanda y Suecia el régimen de prestaciones sociales se orienta hacia una mayor capacidad de libre elección por parte de las personas (directamente o a través de sus empresas), existiendo un sistema universal de prestaciones, cubiertas por los Presupuestos del Estado y un sistema profesional obligatorio generalizado, pero al mismo tiempo de gestión privada basada en la capitalización, o con capacidad de elección entre el sistema público y el sistema privado (los propios trabajadores son los que eligen cuál es el sistema que les parece más adecuado).

Europa del Este: Estados como Polonia, Hungría y Bulgaria han sustituido el segundo pilar[207] de pensiones de reparto por otro de capitalización, basándose en la experiencia de América Central y del Sur (sistemas de capitalización, obligatorios y de gestión privada).

Sur de Europa: en Grecia, España, Italia y Portugal, prácticamente la totalidad de las prestaciones dependen del sector público, a través de un sistema de reparto, aunque tienen establecida una regulación de planes de pensiones privados que se va desarrollando lentamente, en comparación con los países de su entorno.

205. Véase Comisión Europea, *Planes de Pensiones Privados*, 2010.

206. Véase *Libro Verde de Pensiones: "En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros"*, COM (2010) 365 final.

207. El segundo pilar o nivel, llamado profesional, consiste básicamente en aportaciones de empresas, trabajadores y autónomos, que derivan en unas prestaciones a las personas que han desempeñado una actividad empresarial, laboral o profesional.

RECUADRO III-12. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SISTEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA (POR ZONAS GEOGRÁFICAS) *(Continuación)*

Centro Europa: en esta zona geográfica el régimen de prestaciones sociales se sitúa en un punto intermedio en relación con los tres modelos anteriormente citados. Así ocurre en Alemania, que tiene un fuerte desarrollo de las reservas contables de las empresas para compromisos de pensiones; en Francia, donde convive un sistema obligatorio público de reparto para el segundo pilar con una parte sustancial de gestión privada de esa parte pública obligatoria; y en Bélgica, que partiendo de un esquema parecido al de los países del sur de Europa, se ha orientado progresivamente hacia un esquema intermedio, de carácter mixto.

Fuente: elaboración propia a partir de: Comisión Europea, *Planes de Pensiones Privados*, 2010; *Libro Verde de Pensiones: En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*, COM (2010) 365 final y OCDE, *Pension Markets in Focus 2009*.

No obstante, las instituciones comunitarias en sus documentos más recientes han señalado, desde el punto de vista de la rentabilidad, la vulnerabilidad mostrada por los sistemas de previsión social complementaria en la crisis actual, debido a la alta volatilidad experimentada en los mercados financieros[208]. En este sentido, cabe señalar que durante 2009 y 2010 (primer semestre) se ha podido constatar que muchos de los fondos de pensiones fueron capaces de recuperar buena parte de las pérdidas que sufrieron en 2008[209].

A juicio de la Comisión Europea, la citada tendencia observada en bastantes Estados miembros a aumentar la importancia de los sistemas voluntarios de protección social, si bien puede ayudar a reducir el gasto público en pensiones, también es susceptible de crear nuevos retos y riesgos. Así, en opinión de la Comisión Europea, en los próximos años va a ser necesario, entre otros extremos, mejorar los mecanismos de autodefensa de este tipo de sistemas frente a futuras crisis y avanzar en una mejor y más eficiente supervisión financiera[210].

Género y previsión social complementaria

En el ámbito de la Unión Europea, cabe destacar que a principios de marzo de 2011, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) dictó una sentencia por la que se declaraba "inválida" (con efectos a 21 de diciembre de 2012) la excepción prevista en el apartado segundo del artículo 5 de la Directiva 2004/113/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de

208. En este punto, cabe recordar que los fondos de pensiones privados perdieron en el ejercicio correspondiente al año 2008 el 20 por 100 de su valor contable. Aun así, tal y como señala la Comisión Europea, las diferentes estrategias implementadas a largo plazo y el marco reglamentario existente en la Unión Europea, han limitado el impacto de la crisis en estos sistemas.

209. Véase OCDE, *Pension Markets in Focus 2009*.

210. Véase Comisión Europea, *Planes de Pensiones Privados*, 2010.

trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro. Cabe recordar en este punto, que dicha Directiva prohíbe que se tenga en cuenta el sexo del asegurado como factor de cálculo de primas y prestaciones en todos aquellos contratos de seguro suscritos después del 21 de diciembre de 2007. No obstante, esta prevé una excepción que acepta diferencias en función del sexo del asegurado en las primas y prestaciones de seguros *"cuando este constituya un factor determinante de la evaluación del riesgo"*, siempre que este supuesto se fundamente debidamente en datos estadísticos fiables, actualizados y accesibles al público. El Tribunal señaló en su sentencia que las compañías de seguros no podrían considerar, a partir de esa fecha, el sexo del asegurado como un factor de riesgo en los contratos o pólizas (entre los que se encuentran los planes de pensiones), ya que se trataba de una práctica contraria al Derecho comunitario, un fallo que tendrá incidencia en los sistemas de previsión social complementaria.

Panorama español

En España, a pesar de que en los últimos años los instrumentos de previsión social complementaria han tenido un fuerte desarrollo, se encuentran entre los menos desarrollados de la Unión Europea[211]. Una de las causas de esta situación ha podido ser la relativa a las comisiones o cuotas de servicio o gestión que vienen aplicando en los últimos años las entidades gestoras de planes y fondos de pensiones que, según la OCDE, están entre las más altas de Europa[212].

Durante 2010, el comportamiento de la previsión social complementaria ha estado, en líneas generales, condicionado por la elevada volatilidad de los mercados financieros, especialmente de deuda pública. En este sentido, la cuenta de posición acumulada de los planes de pensiones en 2010 experimentó una pequeña caída respecto del ejercicio anterior. Así, teniendo en consideración que del total de la cuenta de posición agregada de los planes de pensiones el 61,6 por 100 corresponde a los planes individuales, el 37,3 por 100 a los planes de empleo y el 1,1 por 100 restante a los planes asociados; destaca la reducción del 1,7 por 100 en los planes de pensiones individuales como consecuencia de la reducción de las aportaciones, la movilización a planes de previsión asegurados y el anteriormente referido peor comportamiento de los mercados financieros. En este sentido, cabe subrayar que el porcentaje de ahorro que las familias destinaron a contratar planes de pensiones se incrementó ligeramente en 2010 en relación con el año anterior. De esta manera, los seguros y los fondos de pensiones concentran el 14,3 por ciento del ahorro financiero de las familias.

En cuanto a las aportaciones a planes de pensiones en 2010, en el sistema de empleo se produjo una reducción en el volumen de aportaciones del 2,5 por 100, debido, por un lado, a la reducción de las contribuciones a los planes de pensiones de las Administraciones públicas y por otro, a la suspensión temporal en algunas empresas de

211. En este sentido, véase Comisión Europea, *Planes de Pensiones Privados*, 2010.

212. Véase *Private Pensions Outlook 2008.*

CUADRO III-46. EVOLUCIÓN DE LOS PLANES DE PENSIONES, PARTÍCIPES Y CUENTA DE POSICIÓN, POR MODALIDAD, 2004-2010
(Datos a 31 de diciembre de cada año)

Planes de pensiones	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010(1)
Planes de empleo							
Nº de planes inscritos	1.860	1.884	1.913	1.559	1.553	1.550	1.540
Partícipes(2)	1.263.643	1.551.859	1.677.024	1.834.111	1.940.956	2.132.598	2.173.579
Planes Asociados							
Nº de planes inscritos	242	240	234	234	240	241	235
Partícipes(2)	107.355	93.954	94.480	89.450	90.831	84.174	81.437
Planes Individuales							
Nº de planes inscritos	1.018	1.092	1.142	1.176	1.226	1.280	1.360
Partícipes(2)	6.931.740	7.501.306	8.022.589	8.473.093	8.576.069	8.468.607	8.600.512
Total							
Nº de planes inscritos	3.120	3.216	3.289	2.969	3.019	3.071	3.135
Partícipes(2)	8.302.738	9.147.119	9.794.093	10.396.654	10.607.856	10.685.379	10.855.528
Cuenta de posición(3)	63.143	73.495	81.736	87.047	79.058	85.511	85.112

(1) Datos obtenidos de la DEC del cuarto trimestre de 2010.
(2) Los datos de partícipes relativos a los años 2008 y 2009 han sido actualizados tras corregir errores detectados en la DEC de esos años.
(3) Cuenta de posición de los planes de pensiones, en millones de euros.
Fuente: MEH, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, *Avance del Informe Estadístico 2010, sobre Planes y Fondos de Pensiones.*

las aportaciones del promotor acordada con los representantes de los partícipes. De las aportaciones realizadas en el año 2010 a los planes de empleo el 88,9 por 100 de las mismas provienen de contribuciones del promotor. Con respecto a los planes de pensiones individuales, la disminución del volumen de aportaciones del 8,9 por 100 ha venido motivada por la disminución de renta disponible por la crisis económica y por la preferencia de los ciudadanos por instrumentos financieros más líquidos o, dentro del sector de la previsión social, por aquellos que ofrecen una garantía de conservación del capital como son los Planes de previsión asegurados.

En 2010, el número de planes de pensiones registrados aumentó en 64, lo que significa un incremento del 2 por 100 respecto al ejercicio precedente. La modalidad de planes de pensiones que en 2010 experimentó un mayor crecimiento porcentual fue, al igual que sucedió en 2009, la del sistema individual, con un incremento del 6,3 por 100. Del total de planes de pensiones registrados durante 2010, un 49,1 por 100 pertenecen al sistema de empleo, un 33,4 por 100 pertenecen al sistema individual y un 7,5 por 100 pertenecen al sistema asociado.

Escasa aportación de los partícipes

En el año 2010 los planes de pensiones agruparon 10.855.528 cuentas de partícipes, lo que supone un incremento del 1,6 por 100 respecto al ejercicio anterior. En lo que se refiere a la distribución del número de partícipes por tramos de aportaciones, al igual que en el ejercicio anterior, se ha de destacar una gran concentración de los

partícipes en los tramos inferiores de la distribución, así el 86,4 por ciento realiza aportaciones por debajo de los 900 euros y solo el 4,4 por ciento 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. Es evidente que la crisis aumenta las dificultades que ya tenía una gran parte de la población para la realización de aportaciones suficientes. 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.

Por lo que respecta al panorama relativo al número de partícipes por tramo de edad durante 2010, cabe destacar que este ha sido muy similar al del ejercicio anterior. Así, se puede observar, en línea con lo apuntado anteriormente, que en 2010 un 58, 4 por 100 de los partícipes de los planes de pensiones fueron hombres (un 59 por 100 en 2009), siendo el tramo de edad que concentra un mayor número de los mismos el comprendido entre 51 a 55 años (un 9 por 100), seguido muy de cerca por el tramo de edad comprendido entre 46 y 50 años (8,9 por 100). Por su parte el 41,5 por 100 restante de los partícipes fueron mujeres (el 41 por 100 en 2009), representando las comprendidas en cada uno de los anteriormente citados tramos de edad un 15, 5 por 100 del total de partícipes de sexo femenino.

El importe total de las prestaciones pagadas durante 2010 fue de 4.058 millones de euros, un 8,8 por 100 más que en el ejercicio precedente. El número de beneficiarios perceptores de prestaciones en el año 2010 ascendió a 398.804. El 38,5 por 100 de los beneficiarios del año 2010 optaron por el cobro de las prestaciones en forma de capital, cuyo importe supuso el 42,6 por 100 del total de prestaciones; el 40,3 por 100 optó por el cobro en forma de renta, ascendiendo el montante de dicha modalidad de prestación al 47,9 por 100 del total, mientras que un 17,6 por 100 de beneficiarios optó por el cobro de prestaciones mixtas representando el 9,3 por 100 del importe total. El 3,6 por 100 de los beneficiarios optaron por otras formas de cobro cuyo importe representaba tan solo el 0,2 por 100 del importe total. Se estima que para el ejercicio 2010 la liquidez de derechos consolidados por enfermedad grave y por desempleo de larga duración alcanzó un total de 352 millones de euros, con un desglose de 32 y 320 millones de euros respectivamente. Respecto al número de perceptores por estos supuestos excepcionales de liquidez descendieron de 7.620 en 2009 por enfermedad grave a 5.184 y continuaron incrementándose por desempleo de larga duración pasando de 43.428 a 70.373, debido a la aprobación del Real Decreto 1299/2009, de 31de julio, como más adelante se detallará.

Cabe destacar que a 31 de diciembre de 2010 el número de planes de previsión asegurados que se declararon en la Declaración Estadístico Contable (DEC) ascendía a 155, siendo comercializados por 65 entidades aseguradoras. A diferencia de los planes

de pensiones individuales, las primas de los planes de previsión asegurados y el número de asegurados han crecido de forma notable en 2010, un 25,5 por 100 y un 39,4 por 100 respectivamente, debido a la preferencia de numerosos ahorradores por este instrumento dada la elevada volatilidad de los mercados financieros en 2010.

Por último, en relación con las mutualidades de previsión social[213], cabe destacar que el volumen de cuotas recaudadas durante el año 2010 por estas alcanzó la cifra de 938 millones de euros, continuando así con su tendencia de crecimiento y alcanzando un ligero avance respecto al ejercicio anterior de un 2,85 por 100[214]. Del total de dichas cuotas, el 71,96 por 100 corresponden al riesgo de vida y el restante 28,04 por 100 al conjunto de riesgos de no vida.

En España, el aumento de la tasa de desempleo en los últimos dos años como consecuencia de la crisis, ha provocado el incremento del ejercicio de los supuestos especiales de liquidez que permite la legislación para rescatar anticipadamente las aportaciones realizadas a planes de pensiones. Concretamente, desde 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, se ha podido observar un importante aumento de los rescates anticipados de las aportaciones realizadas a planes de pensiones (cuadro III-47). Este extremo, se ha puesto de manifiesto tanto en el importe o volumen de las aportaciones recuperadas como en el número de beneficiarios de estas. Cabe recordar en este punto, que dicho Real Decreto principalmente elimina el periodo de un año en situación de desempleo como requisito exigible e indispensable para poder acceder al ahorro acumulado en el plan de pensiones en el supuesto especial de desempleo de larga duración.

Rescate de las aportaciones realizadas a planes de pensiones

La variación más significativa en este ámbito se produce entre los años 2008 y 2009. Así, en 2009 un total de 43.428 beneficiarios rescataron las aportaciones realizadas a su plan de pensiones por haber agotado sus prestaciones por desempleo. Se trata de un incremento del 352 por 100 respecto a la cifra de 2008 (9.589 beneficiarios). Estos rescates alcanzaron en 2009 un importe conjunto de 219,8 millones de euros, frente a los 67,3 de un año antes. Por su parte, la variación de ambos extremos entre los años 2009 y 2010 siguió siendo positiva, aunque en menor medida (un 45, 58 por 100 en importe y un 62,04 por 100 en número de beneficiarios).

El Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo aprobado en diciembre de 2010, en su recomendación decimosexta, contempla diversas orientaciones respecto de la previsión social complementaria[215] que, en su mayoría, profundizan e

213. Únicamente se tienen en consideración las que están sujetas al control de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGS).

214. Los datos correspondientes al año 2010 son provisionales.

215. En este sentido, véase el documento presentado por el Gobierno el 29 de enero de 2010 sobre *la revisión del Pacto de Toledo*.

CUADRO III-47. INCIDENCIA DEL REAL DECRETO 1299/2009, DE 31 DE JULIO

	Importe 2008 (mill. euros)	Importe 2009 (mill. euros)	Importe 2010 (mill. euros)	% var. 08-09	% var. 09-10	Núm. beneficiarios 2008	Núm. beneficiarios 2009	Núm. beneficiarios 2010	% var. 08-09	% var. 09-10
Desempleo de larga duración	67,3	219,8	320	226,6	45,58	9.589	43.428	70.373	352	62,04

Fuente: MEH, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, 2011.

La previsión social complementaria en el Pacto de Toledo y el diálogo social

introducen nuevas perspectivas a partir de las recomendaciones realizadas con ocasión de la anterior revisión operada sobre el Pacto de Toledo. El Informe de la Comisión sigue valorando positivamente la complementariedad de la previsión social voluntaria respecto de las prestaciones de la Seguridad Social. Este propone además una serie de medidas concretas, entre las que destacan las siguientes: dotar de estabilidad y garantizar la neutralidad del actual sistema de previsión social complementaria; potenciar los sistemas complementarios de la Seguridad Social en el marco de la negociación colectiva; ampliar la capacidad de estos sistemas de complementar al conjunto de prestaciones sociales públicas, con la finalidad de posibilitar una mejor atención de algunas contingencias; mejorar la distribución de los beneficios fiscales de los sistemas complementarios, en especial en términos de igualdad de género; mejorar los beneficios fiscales de las aportaciones realizadas a fondos y planes de pensiones, en su modalidad de empleo, estableciendo estímulos fiscales adicionales en el impuesto de sociedades; mejorar los sistemas de información a los partícipes y a los beneficiarios de los sistemas complementarios; hacer que los sistemas de previsión social complementaria atiendan también las necesidades de los trabajadores autónomos mediante la configuración de un régimen de previsión social complementaria específico para éstos, con la particularidad de que se les permita la disposición anticipada en caso de cese de la actividad o la existencia de pérdidas durante un determinado periodo de tiempo; y potenciar las mutualidades de previsión social con arreglo a criterios de colaboración con el sistema público.

En el ámbito del diálogo social, el preámbulo del Acuerdo Social y Económico (ASE) firmado el día 2 de febrero de 2011 por UGT, CCOO, CEOE, CEPYME y el Gobierno contenía también una referencia a los sistemas de previsión social complementaria, vinculando su fomento al refuerzo de la universalidad del sistema de Seguridad Social, y asumiendo la importancia de incentivar, en mayor medida, dichos sistemas y de mejorar los marcos que los regulan[216].

216. Véase, Dictamen CES 2/2011, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

Novedades normativas

Entre las novedades normativas con incidencia en el ámbito de la previsión social complementaria, cabe destacar que la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible[217], en su Título I "Mejora del entorno económico", capítulo III "Mercados financieros", contiene importantes modificaciones en la regulación vigente de los mercados de fondos de pensiones, al incluir de forma novedosa principios de transparencia, buen gobierno corporativo y de gestión del riesgo. En concreto, esta, en la Sección 2.ª "Mercados de seguros y fondos de pensiones" de dicho capítulo III, señalaba que las Administraciones públicas debían velar por la aplicación de una regulación más transparente y eficaz de los mercados de pensiones, con el fin de garantizar diversos objetivos, tales como el de una mayor transparencia y eficacia en la gestión de las entidades, el de la simplificación de los trámites y procedimientos de autorización y registro de los fondos de pensiones y el de la racionalización en la asignación de recursos propios exigibles a las gestoras de fondos de pensiones (artículo 30). Finalmente, para alcanzar los citados objetivos, esta opera en sus disposiciones finales duodécima, decimotercera y decimocuarta las modificaciones oportunas en la Ley 26/2006, de 17 de julio (RCL 2006, 1437), de Mediación de seguros y reaseguros privados; en el texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre; y en el texto refundido de la Ley de Ordenación y supervisión de los seguros privados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, respectivamente.

Hay que destacar en este punto la sentencia del Tribunal Constitucional 128/2010, de 29 de noviembre de 2010 que declaró parcialmente nulo el inciso cuarto del apartado segundo del artículo 7 del Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, al entender que este vulneraba el principio de igualdad ante la Ley (artículo 14 de la Constitución Española), en tanto que reservaba exclusivamente a los representantes de los trabajadores en la empresa la intervención en el nombramiento, mediante el sistema de designación, de los miembros de las comisiones de control de los planes de empleo.

Por último, cabe mencionar la novedad que puede suponer en el ordenamiento jurídico español la creación del Fondo previsto en la Disposición adicional décima de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, en la medida en que este teóricamente será capitalizable si alcanzada la edad de jubilación no se ha hecho uso de él, representando así un nuevo instrumento de previsión social complementaria que se añadirá a la pensión a la que tenga derecho el trabajador.

217. Dictamen CES 1/2010.

6.6. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

La población en situación de dependencia aumenta de manera progresiva en España como en todos los países desarrollados, lo que se explica principalmente por el envejecimiento demográfico. Sin embargo, no debe olvidarse que el envejecimiento, relacionado con la mayor esperanza de vida, no es el único factor implicado en ese aumento; la dependencia puede sobrevenir en cualquier etapa de la vida y además, la vejez no avoca en todos los casos a la pérdida de autonomía. No en vano, las cifras sobre esperanza de vida en salud, que pueden aproximar a las tasas de dependencia, son muy variables entre unos países y otros. España, que se encuentra entre los países con la esperanza de vida más elevada, muestra, sin embargo, malos resultados en esperanza de vida saludable, lo que necesariamente se traduce en más años de dependencia. La perspectiva poco eludible del aumento de la población mayor y con una salud en muchos casos mejorable, que puede desencadenar situaciones de dependencia, sitúa a los sistemas sanitario y de atención a la dependencia en una posición protagonista entre las estructuras del bienestar. Por un lado, es necesaria una mayor implicación del sistema sanitario en los objetivos de la salud pública orientados a mejorar la salud desde la prevención, por otro, urge el desarrollo del Sistema de atención a la dependencia con una infraestructura propia que ofrezca servicios de atención de calidad —en la actualidad es claramente predominante la prestación económica— por último, es insoslayable la necesidad de coordinar los dos sistemas para dar una cobertura eficaz y eficiente a la demanda de atención, racionalizando los servicios de cuidados de larga duración.

El año 2010 no ha sido un año de grandes desarrollos de la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD), elaboradas ya las normas más importantes para el funcionamiento del sistema. No obstante, el Real Decreto de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público incorporó dos novedades de cierta relevancia para la aplicación de la ley de dependencia: la fijación a partir de junio de un tiempo máximo de seis meses para el reconocimiento de la situación de dependencia y el establecimiento de la retroactividad en los pagos solamente a partir de esos seis primeros meses. Asimismo, se contempla la posibilidad de aplazamiento con un máximo de cinco años del pago de los derechos de retroactividad generados hasta entonces.

Por otro lado, se aprobaron dos Reales Decretos que establecieron el nivel mínimo de protección garantizado para 2010 y las prestaciones económicas para el mismo ejercicio.

Evolución del sistema

En 2010 el Sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD) cumplió su cuarto año de vigencia y transcurrió el tercer ciclo de entrada de beneficiarios al sistema, lo que supuso el reconocimiento del derecho a la atención a un nuevo y numeroso contingente de personas en situación de dependencia, como habrá de ocurrir hasta el periodo 2013/2014, en el que finalizará la incorporación de nuevos colectivos, con

CUADRO III-48. SOLICITUDES, DICTÁMENES Y BENEFICIARIOS. SITUACIÓN A 1 DE MARZO DE 2011

	Solicitudes			Dictámenes		Personas beneficiarias con prestaciones	
Comunidades autónomas	Número	Porcentaje total solicitudes	Porcentaje población CCAA	Número	Porcentaje solicitudes	Número	Porcentaje población CCAA
Andalucía	408.896	26,6	4,9	373.198	91,3	186.131	2,2
Aragón	51.346	3,3	3,8	45.324	88,3	25.982	1,9
Asturias	34.957	2,3	3,2	29.382	84,1	15.012	1,4
Baleares	23.771	1,5	2,1	21.180	89,1	10.186	0,9
Canarias	36.236	2,4	1,7	29.672	81,9	10.193	0,5
Cantabria	22.998	1,5	3,9	22.896	99,6	14.344	2,4
Castilla y León	86.764	5,6	3,4	79.307	91,4	49.796	1,9
Castilla-La Mancha	94.297	6,1	4,5	81.986	86,9	39.155	1,9
Cataluña	238.201	15,5	3,2	235.700	99,0	116.411	1,5
Comunidad Valenciana	104.775	6,8	2,0	102.055	97,4	37.293	0,7
Extremadura	44.228	2,9	4,0	38.570	87,2	18.450	1,7
Galicia	88.723	5,8	3,2	74.787	84,3	32.963	1,2
Madrid	126.358	8,2	2,0	119.931	94,9	58.001	0,9
Murcia	51.056	3,3	3,5	47.189	92,4	25.104	1,7
Navarra	20.217	1,3	3,2	18.812	93,1	8.892	1,4
País Vasco	87.747	5,7	4,0	82.393	93,9	38.738	1,8
La Rioja	14.556	0,9	4,5	14.530	99,8	7.914	2,5
Ceuta y Melilla	3.917	0,3	2,5	3.506	89,5	1.801	1,1
Total	**1.539.043**	**100,0**	**3,3**	**1.420.418**	**92,3**	**696.366**	**1,5**

Fuente: IMSERSO, 2011.

la entrada de los casos menos severos. Mientras se alcanza ese objetivo, previsto en la LAPAD, las administraciones han seguido recibiendo solicitudes de valoración; en marzo de 2011 se ha superado la barrera del millón y medio, lo que ha significado un incremento del 26 por 100 en el último año. La mayor parte de esas solicitudes fue presentada en la Comunidad de Andalucía (408.896 solicitudes, algo más de la cuarta parte del total), que cuenta con la población más numerosa. Cataluña (15,5 por 100) y Madrid (8,2 por 100), también muy pobladas, son las comunidades en las que más se solicitan valoraciones de dependencia después de aquella (cuadro III-48).

De acuerdo con el volumen de población de cada comunidad autónoma, Andalucía con una cantidad de solicitudes que se acerca ya al medio millón, presenta el incremento más fuerte lo que, unido al hecho de que en esta comunidad el funcionamiento del SAAD arrancó antes que en otras, ha hecho posible que el 5 por 100 de sus habitantes haya pedido hasta el momento que se valore su situación de dependencia. Siguen a esta comunidad La Rioja, Castilla-La Mancha, Extremadura y País Vasco, lo que no deja de llamar la atención si se tiene en cuenta que ninguna de las cinco se encuentra entre las comunidades más envejecidas.

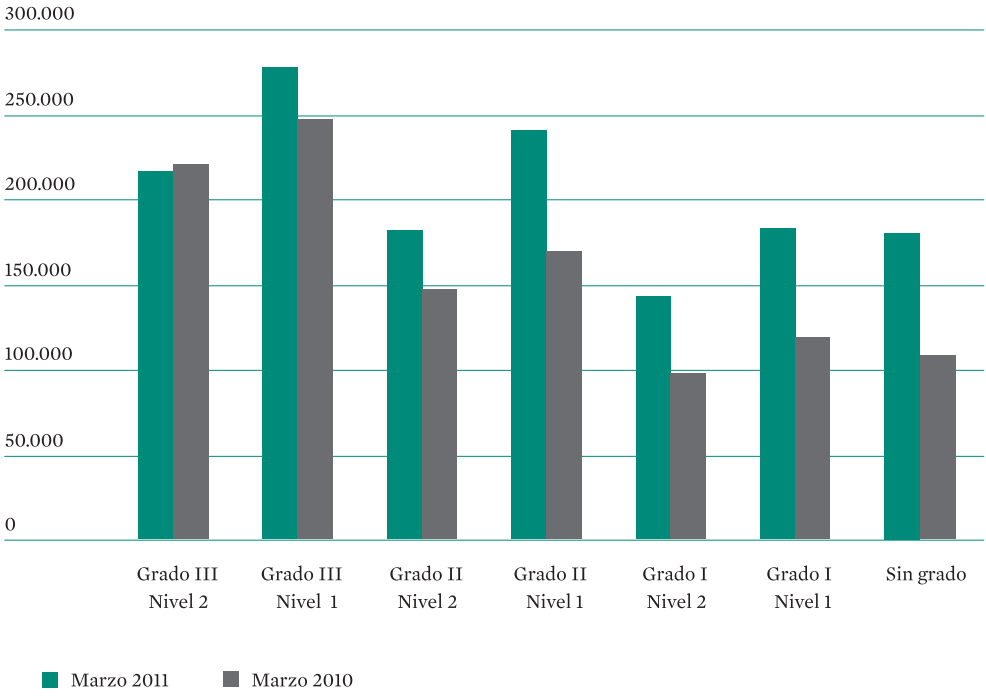
Los datos del sistema de información del SAAD ponen de manifiesto un nuevo avance en el ritmo de tramitación de los expedientes, con 1.421.000 dictámenes emitidos, lo que supone el 93 por 100 de las solicitudes, habiéndose reducido las diferencias entre las distintas comunidades autónomas a este respecto. En total 1.058.000 dictámenes han resultado positivos, lo que convierte a otras tantas personas en beneficiarias con derecho a recibir alguna prestación, un avance también muy importante con respecto al año anterior. Si se tiene en cuenta que en 2010 entraron en el sistema las personas dependientes con grado II, nivel 1 y que 2011 han comenzado a incorporarse aquellas que tienen grado I, nivel 2, el número de personas que podrían estar recibiendo ya atención se situaría alrededor de 700.000.

Sigue aumentando el número de solicitudes y se agiliza la tramitación de expedientes

El importante incremento del número de solicitantes de atención se acompaña de un crecimiento consecuente de los dictámenes en todo el registro de gravedad. Como ya ocurriera en el año anterior, si bien se ha producido un aumento en todos los grados y niveles, la incorporación de los menos graves a medida que va cumpliéndose el calendario previsto por la ley, tiende a compensar la estructura de la dependencia reconocida en España. En efecto, si en los primeros años era llamativo el predominio de los casos más severos, puesto que eran los primeros en ser reconocidos y en beneficiarse de los servicios y prestaciones, poco a poco han ido visibilizándose otras situaciones menos acuciantes, mostrando una distribución en la que, si bien predominan aún los casos más graves, tiene un perfil más afín con la distribución real de la dependencia. En

La incorporación de los casos menos severos tiende a equilibrar la estructura

GRÁFICO III-49. GRADOS Y NIVELES DE DEPENDENCIA, 2010-2011



Fuente: IMSERSO, 2011.

este sentido, en el último año el resultado de la aplicación del baremo de valoración de la dependencia es un incremento notable de los niveles de baja gravedad, un crecimiento más discreto de los intermedios e incluso una ligera disminución del número de las situaciones de mayor severidad (gráfico III-49).

Aun así, en el 34 por 100 de los dictámenes se reconoce gran dependencia (grado III), en el 30 por 100 dependencia severa (grado II) y solamente en el 23 por 100 dependencia moderada (grado I). Una distribución de conjunto que encierra notables disparidades interterritoriales; Canarias, Castilla y León y Galicia exhiben las estructuras más descompensadas, al aproximarse al 50 por 100 la proporción de dictámenes con valoración de gran dependencia. En cambio, otras comunidades como Navarra o País Vasco concentran un mayor número de casos en los valorados como severos o moderados.

Un sistema sesgado hacia las prestaciones económicas

Una vez reconocido el grado de dependencia, el beneficiario participará con la Administración autonómica en la elaboración de un plan individual de atención que incluye las prestaciones y servicios que tendrá derecho a

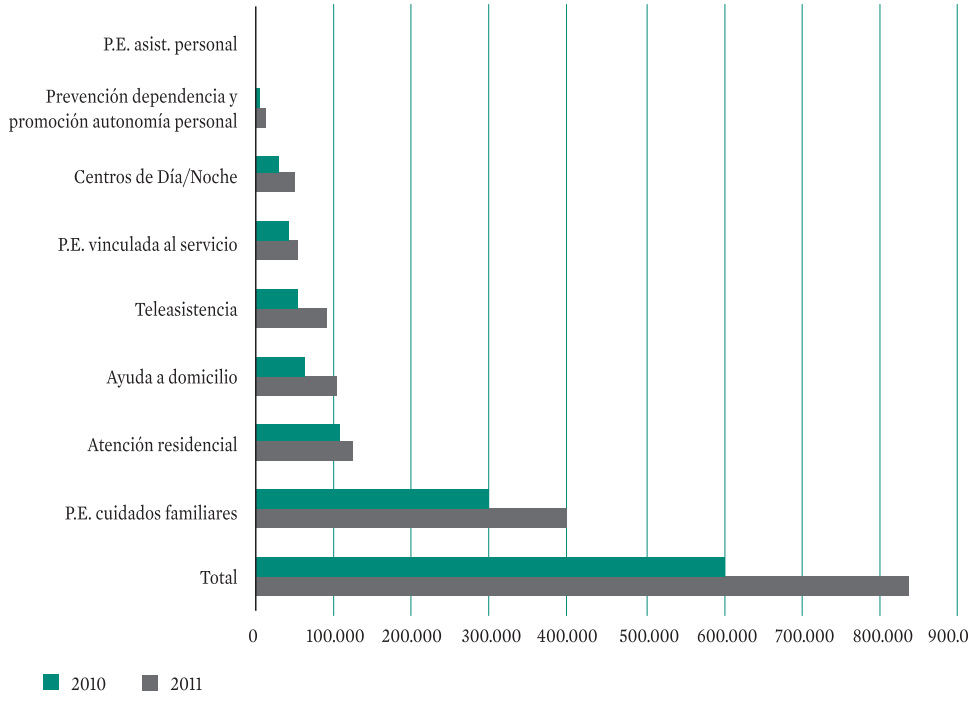
CUADRO III-49. GRADOS Y NIVELES DE DEPENDENCIA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(En porcentaje sobre el total de dictámenes emitidos en cada comunidad)

Comunidad autónoma	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	373.198	14,1	17,1	12,6	19,2	11,1	13,9	12,1
Aragón	45.324	16,0	22,9	12,2	16,9	9,8	12,0	10,2
Asturias	29.382	17,1	18,6	10,8	14,3	10,0	13,6	15,6
Baleares	21.180	13,4	23,6	14,5	18,4	11,2	10,5	8,4
Canarias	29.672	22,9	25,3	13,3	14,5	8,0	8,0	7,9
Cantabria	22.896	17,1	20,7	14,4	16,8	8,8	11,1	11,0
Castilla y León	79.307	19,1	23,9	12,9	14,3	7,9	9,0	12,9
Castilla-La Mancha	81.986	14,2	19,8	11,2	15,6	10,7	15,3	13,2
Cataluña	235.700	12,7	21,3	13,5	18,1	10,0	13,3	11,1
Comunidad Valenciana	102.055	14,2	18,8	12,5	17,0	10,1	12,8	14,7
Extremadura	38.570	18,4	21,5	11,5	14,4	9,3	12,8	12,2
Galicia	74.787	20,7	22,5	14,2	16,4	8,5	10,1	7,5
Madrid	119.931	17,6	18,6	13,5	12,7	8,7	11,0	17,9
Murcia	47.189	18,3	20,3	13,8	16,9	10,8	11,3	8,5
Navarra	18.812	12,8	11,2	11,7	18,3	12,2	19,7	14,1
País Vasco	82.393	10,0	16,7	11,5	16,6	11,3	16,3	17,5
La Rioja	14.530	18,1	16,6	10,5	15,3	8,8	11,5	12,3
Ceuta y Melilla	3.506	12,0	16,9	13,0	15,5	9,4	12,9	20,3
Total	**1.420.418**	**15,2**	**19,5**	**12,8**	**16,9**	**10,1**	**12,9**	**12,7**

Fuente: IMSERSO, 2011.

GRÁFICO III-50. PRESTACIONES RECONOCIDAS
(Situación en marzo de 2010 y marzo de 2011)



Fuente: IMSERSO, 2011.

disfrutar. El catálogo incluye, por un lado, prestaciones económicas para cuidados familiares y vinculadas a servicios concretos, así como para disponer de un asistente personal. Por otro lado, servicios de residencia, centros de día y de noche, ayuda a domicilio, teleasistencia, servicio de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal, éstos últimos sin desarrollar. Un año más debe recordarse que la ley privilegiaba los servicios, contemplando las prestaciones económicas como un recurso excepcional, lo que debía aligerar la carga de las familias con personas dependientes, y hacer posible la salida al mercado de trabajo de quienes se ocupan en ese contexto de su cuidado. Sin embargo, las prestaciones económicas, a las que se reconocía un carácter excepcional, son en la práctica las más frecuentes. Casi la mitad de las prestaciones concedidas, casi 400.000, son prestaciones económicas destinadas a atender a las personas dependientes en el ámbito doméstico. Además, el volumen de estas prestaciones se ha incrementado casi en un 33 por 100 en un solo año, lo que supone un crecimiento muy superior al experimentado por el resto de los servicios y que parece consolidar una tendencia que aleja al SAAD de la filosofía que lo acompañó en su nacimiento (gráfico III-50).

Por otro lado, el hecho de que se satisfaga la demanda básicamente a través de esta modalidad tiene más consecuencias negativas que frustran, además, las expectativas

CUADRO III-50. BENEFICIARIOS Y PRESTACIONES
(Situación en marzo 2010 y en marzo 2011)

	Personas beneficiarias con prestaciones		Ratio de prestaciones por beneficiario	
Comunidades autónomas	2010	2011	2010	2011
Andalucía	152.647	184.765	1,31	1,31
Aragón	20.886	26.293	1,00	1,00
Asturias	11.158	14.969	1,04	1,07
Baleares	6.146	10.010	1,03	1,03
Canarias	6.971	9.856	1,00	1,00
Cantabria	11.381	14.127	1,00	1,03
Castilla y León	38.828	49.119	1,10	1,11
Castilla-La Mancha	28.257	37.936	1,24	1,34
Cataluña	79.956	110.079	1,12	1,20
Comunidad Valenciana	29.109	37.606	1,00	1,14
Extremadura	13.503	17.951	1,10	1,07
Galicia	29.844	33.365	1,03	1,04
Madrid	29.238	53.821	1,04	1,19
Murcia	13.568	24.530	1,10	1,20
Navarra	8.320	8.932	1,04	1,11
País Vasco	33.727	38.734	1,16	1,14
La Rioja	6.026	7.839	1,32	1,44
Ceuta y Melilla	1.470	1.730	1,20	1,20
Total	**521.035**	**681.662**	**1,16**	**1,20**

Fuente: IMSERSO, 2011.

generadas en torno a su funcionamiento. Así, la calidad de la atención no es la requerida por un colectivo que muchas veces precisa servicios de atención especializados, con una base formativa específica. En el mismo sentido, las posibilidades de crecimiento del sector de los servicios en el ámbito de la atención a la dependencia, con su consecuente aumento del empleo, quedan en suspenso en tanto no se decida dar un impulso definitivo al sector de los servicios, lo que en las actuales circunstancias económicas habrá de posponerse necesariamente.

A pesar de lo anterior, no puede obviarse el aumento de la concesión de otros servicios, básicamente comunitarios, que serían los más demandados; la ayuda a domicilio y la teleasistencia registraron incrementos no desdeñables a lo largo del último año.

Primera evaluación institucional del SAAD

En 2009 vieron la luz los resultados de la evaluación realizada por la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL), a solicitud del Gobierno, sobre "La participación de la Administración General del Estado en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia". La evaluación parte de la identificación de los aspectos fundamentales de la participación de la Administración General del Estado en el SAAD, que se organizaron en tres grupos, a saber, el papel de garante último del ejercicio del derecho, junto al papel de impulsor y coordinador del desarrollo del sistema; el papel en relación al desarrollo

de un sistema de información que permita el seguimiento y evaluación eficaces de la implementación del SAAD, y que debe incluir un mecanismo de transmisión telemática eficaz de los datos; el papel en relación a la financiación del SAAD.

Entre sus principales conclusiones, se pueden citar sumariamente las siguientes: la Administración General del Estado ha contribuido de manera decisiva al arranque del sistema, regulando en plazo la normativa básica que tenía asignada e impulsando los acuerdos necesarios en el seno del Consejo Territorial del SAAD para regular las materias que, siendo de su competencia, requieren acuerdo previo.

Sin embargo, las materias cuya regulación corresponde al Consejo Territorial, entre las que se encuentran cuestiones fundamentales para el desarrollo del Sistema, como los criterios comunes para la participación de los beneficiarios en el coste de los servicios, los criterios comunes de acreditación de centros o los objetivos y contenidos mínimos para el establecimiento del sistema de información, el Consejo no ha regulado o lo ha hecho con mucho retraso. Asimismo, la Agencia encontró algunos problemas y carencias en el Consejo, que no considera que en la primera fase haya sido un elemento innovador, capaz de canalizar eficazmente la cooperación de las Administraciones implicadas. Así, el establecimiento del marco de cooperación interadministrativo previsto en la Ley no respondió hasta 2008, al objetivo marcado. Por otro lado, la tarea de seguimiento y análisis del desarrollo normativo de las comunidades autónomas de la Administración General del Estado no se ha cumplido, primando la voluntad de hacer arrancar la Ley a través del diálogo.

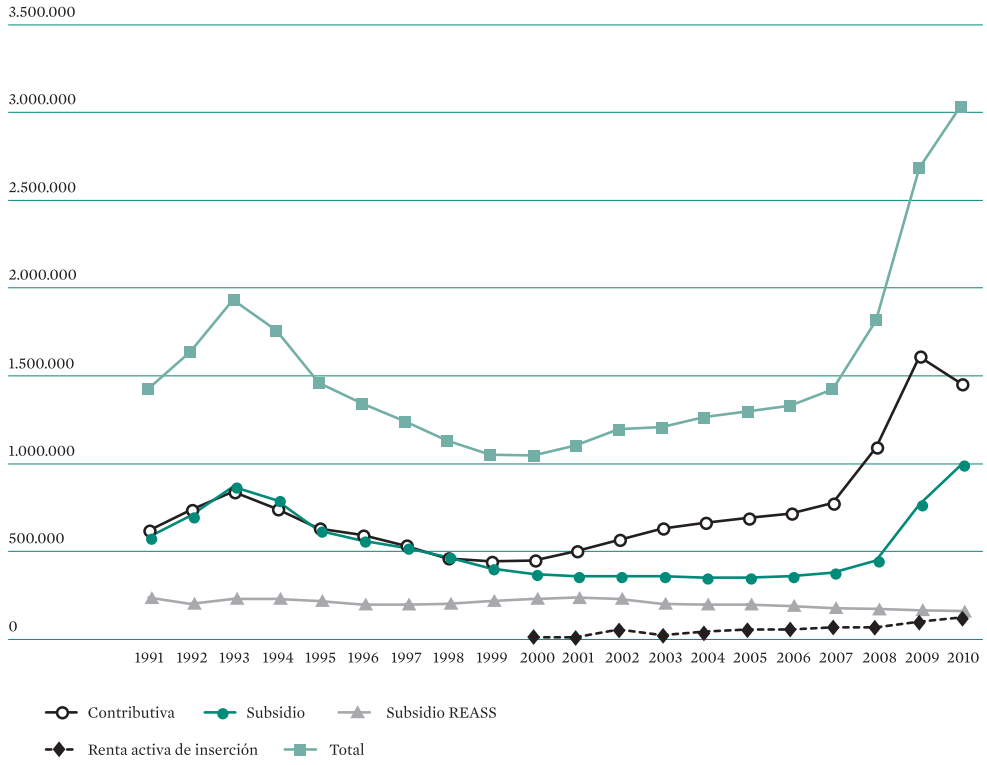
El informe aporta varias recomendaciones para mejorar la participación de la Administración General del Estado, entre las que pueden destacarse:

— Convertir al Consejo Interterritorial en un verdadero órgano de colaboración entre las Administraciones públicas, que promueva la fijación de objetivos comunes, la supervisión multilateral, el control entre los pares y el intercambio de buenas prácticas. Para ello sería necesario revisar su estructura, dotándola de los medios necesarios.
— Promover la adopción urgente de un acuerdo sobre los objetivos y los contenidos de la información que debe integrarse en el sistema de información del SAAD, haciéndose pública una información más extensa y desagregada.
— Examinar los efectos que el método de financiación y las cuantías fijadas por la Administración General del Estado en función de los distintos grados y niveles de dependencia está teniendo sobre la población dependiente reconocida y sobre el modelo de servicios y prestaciones que las comunidades autónomas le están concediendo.

6.7. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

La protección por desempleo ha sido la vertiente de la protección social que en mayor medida ha contribuido a paliar la consecuencia social más grave de la crisis económica: el elevado crecimiento del paro que, como se ha analizado en extenso en el capítulo II

GRÁFICO III-51. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 1991-2010
(En medias anuales según el tipo de prestación)



Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

de esta Memoria, llegó a afectar en 2010 a más del 20 por 100 de la población activa. Este nivel de desempleo supone, además de un pesado lastre para el crecimiento de la economía y el empleo, un significativo coste personal, social y familiar para más de cuatro millones de personas.

Frente a esta situación, la protección por desempleo, en sus distintas modalidades, alcanzó a 3.015.405 personas, amortiguando el descenso de ingresos en los hogares que acarreó la pérdida de sus puestos de trabajo. Con todo, algo más de un millón de desempleados no recibió ninguna prestación, habiendo retrocedido la tasa de cobertura desde el 80 por 100 registrado en diciembre de 2009 al 77,4 por 100 de diciembre de 2010[218].

Ello no cabe atribuirlo a endurecimiento alguno en los requisitos de acceso a las prestaciones, puesto que no se han planteado reformas en este sentido. El aumento de las situaciones de desprotección es resultado directo del propio estancamiento del mercado

218. El nuevo indicador de tasa de cobertura se calcula dividiendo el total de beneficiarios de prestaciones por desempleo, entre el paro registrado SISPE con experiencia laboral más los beneficiarios del subsidio de eventuales agrarios.

de trabajo, debiéndose principalmente al agotamiento de las prestaciones, sin que los beneficiarios de las mismas hayan encontrado un nuevo puesto de trabajo. Ese es también el principal motivo del creciente peso del nivel asistencial y del protagonismo en aumento de otros dispositivos de la protección, originariamente concebidos con un carácter más restringido en cuanto a su ámbito subjetivo y temporal de aplicación, como la renta activa de inserción (limitada a determinados colectivos de trabajadores desempleados con especiales necesidades económicas y con dificultad para encontrar un empleo) o el programa temporal de protección por desempleo e inserción (PRODI).

Este escenario requiere de una cada vez mayor coordinación entre las políticas activas de empleo y las de sustitución de rentas, a fin de enfrentarse a las repercusiones de los problemas estructurales de nuestra economía en el mercado de trabajo, lo que ha servido de base, entre otras, para impulsar el Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, que vio la luz el 2 de febrero de 2011, y que prioriza los procesos de orientación y cualificación sobre las ayudas económicas, sin dejar de reconocerlas a aquéllos que las necesiten.

Como ya se apuntaba en la Memoria de 2009, en los últimos años se está agudizando la asistencialización de las prestaciones por desempleo, con un considerable aumento de beneficiarios del nivel asistencial. En 2010, el número de beneficiarios de este nivel de protección subió por encima del contributivo que, en media anual, incluso experimentó un descenso en el volumen total de beneficiarios (gráfico III-51).

Descenso del nivel contributivo

En efecto, en diciembre de 2010, el número de beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo se situó en 1.417.460, lo que supone una disminución de un 13,5 por 100 respecto al año anterior, dato que rompe la tendencia de incremento anual de este nivel de protección desde 1999.

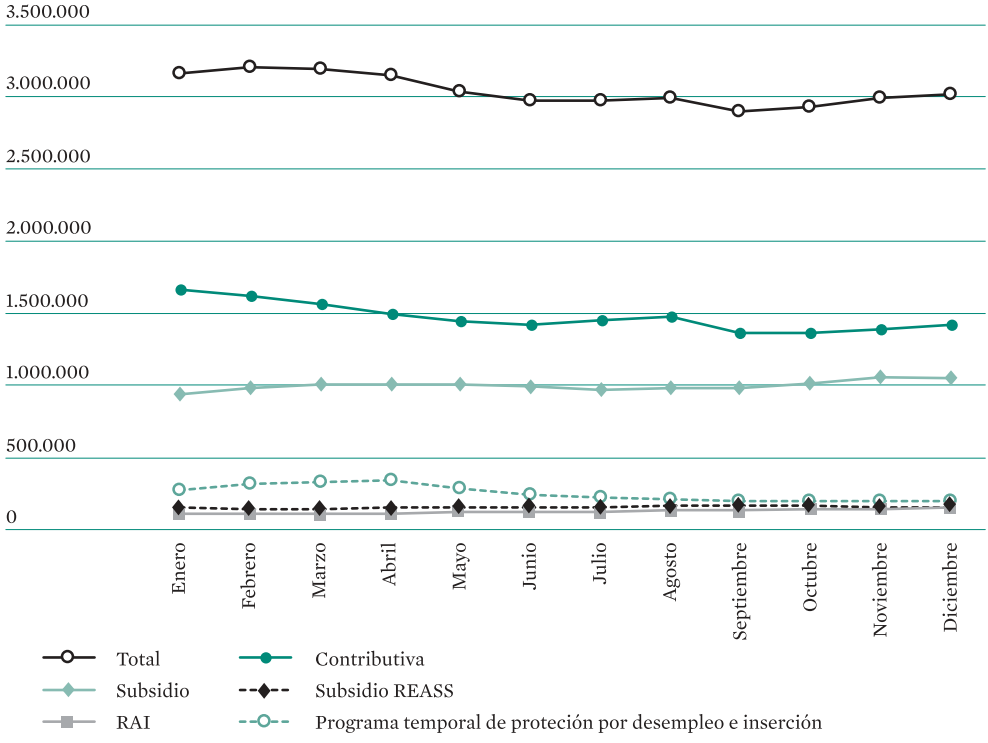
El análisis más detallado, considerando la evolución durante el año y, sobre todo, la evolución del perfil de los beneficiarios, permite aproximarse a las causas de este descenso, que se aprecia sobre todo en el mes de septiembre, con 107.247 beneficiarios menos respecto al mes de agosto (gráfico III-52).

Desagregando las cifras por sexo, a finales de diciembre se observa una disminución de casi un 17 por 100 en el caso de los beneficiarios varones, mientras que el descenso en las mujeres es inferior, un 7,7 por 100 respecto al mes de diciembre del año anterior. En media anual también se aprecia un mayor descenso entre los beneficiarios varones que entre las mujeres, el descenso en el caso de los hombres es del 12,2 por 100 con respecto al año anterior, y del 4,7 por 100 en el caso de las mujeres.

Descenso de los beneficiarios del nivel contributivo, sobre todo los más jóvenes

Con relación a la edad de los perceptores, los beneficiarios del principal y más amplio grupo de edad, el de 25 a 54 años, que representa más del 80 por 100 de la población ocupada, agrupó al 81 por 100 de los

GRÁFICO III-52. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO 2010
(Último día de cada mes)



Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

perceptores, en su mayoría de varones (casi el 60 por 100), descendiendo un 8,6 por 100 con respecto a 2009.

Especialmente llamativo es el descenso de beneficiarios entre los jóvenes, siendo un colectivo gravemente afectado por la situación del mercado laboral. Los jóvenes (menores de 25 años), que en conjunto representaron algo menos del 7 por 100 del total de ocupados, alcanzaron una tasa de desempleo que llegó al 42,8 por 100, tal y como se detalla en el capítulo II. Su escasa participación en el mercado laboral[219] así como periodos más cortos de carrera laboral acumulados, que hacen que no opten o que agoten pronto el derecho, se encuentran en el origen del menor nivel de protección por desempleo entre los jóvenes.

El descenso en el volumen de perceptores con respecto al año anterior ha sido particularmente acusado, un 57 por 100 menos, entre los jóvenes de 16 a 19 años, entre los cuales, además, aumentó especialmente la tasa de paro, por lo que el nivel de desprotección entre este segmento de la población es especialmente significativo, así como entre los jóvenes de 20 a 24 años, entre los que descendió un 33 por 100 el volumen de beneficiarios.

219. El porcentaje de ocupados entre los más jóvenes, de 16 a 19 años, fue del 0,7 por 100 en el último trimestre de 2010, y el de los jóvenes entre 20 y 24 años, fue del 5,4 por 100.

El único grupo de edad en el que ha seguido aumentando el número de perceptores, un 3,5 por 100 más que el año anterior, ha sido el de mayores de 55 años, lo que refleja la conjunción de una alta probabilidad de verse afectados por la pérdida del puesto de trabajo y la circunstancia de que normalmente, a diferencia de los jóvenes, cuentan con una larga expectativa de derecho como perceptores de las prestaciones. En cualquier caso, se trata de una evolución que invita a la reflexión en relación con las orientaciones de las políticas de empleo y pensiones, la coherencia entre las mismas y la necesidad, en todo caso, de reforzar la empleabilidad y los incentivos al mantenimiento en el empleo de los trabajadores de mayor edad.

Beneficiarios extranjeros

A pesar de que en 2010 aumentó el número de beneficiarios extranjeros de prestaciones por desempleo, llegando a representar casi el 15 por 100 sobre el total de los beneficiarios de este tipo de prestaciones, el número de perceptores extranjeros de prestaciones contributivas, que representó el 42 por 100 de los beneficiarios extranjeros de prestaciones por desempleo, disminuyó un 20,6 por 100 respecto al año anterior, siendo especialmente perceptible el trasvase hacia el nivel asistencial, como se verá cuando se analice el mismo.

La mayor parte de beneficiarios de prestaciones contributivas, el 71 por 100, proceden de países no comunitarios, de los cuales, la gran mayoría procede de Marruecos y en segundo lugar, de Ecuador. En cuanto a los beneficiarios de países comunitarios (130.639), el grupo más numeroso procede de Rumanía, seguido del de Bulgaria.

El programa APRE o Plan de retorno voluntario para trabajadores desempleados[220] que permite la capitalización de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen experimentó en 2010 un crecimiento notable, ya que si en 2009 se acogieron a este programa el 3 por 100 de los beneficiarios extranjeros que podían acceder a la prestación, a finales de 2010 fueron el 6 por 100, incremento en el que sin duda ha influido la crisis económica y el aumento del desempleo en nuestro país. En 2010, la procedencia principal de estos retornos fue latinoamericana y principalmente Andina (entre Ecuador, Colombia, Bolivia y Perú superarían el 70 por 100).

Continúa el descenso del periodo medio reconocido

Al analizar las salidas de la ocupación en el capítulo II.1.2.2 de esta Memoria se han abordado las distintas causas de nuevas altas o reanudaciones en las prestaciones contributivas por desempleo en 2010, destacando la preponderancia de la finalización de contrato como principal causa, así como la creciente importancia de la entrada en el desempleo por despido o supresión del puesto de trabajo.

Además del descenso en el número de perceptores de prestaciones contributivas, continuó la tendencia al descenso del periodo medio reconocido de la prestación por debajo de los 15 meses iniciada en 2008, siendo en 2010 la media de 13,23 meses, lo que supone una disminución del periodo medio reconocido de casi un 4 por 100 respecto al año anterior.

220. Real Decreto-ley 4/2008 y Real Decreto 1800/2008.

CUADRO III-51. RETORNADOS POR EL PROGRAMA APRE

Años	Solicitudes concedidas
2008	3.346
2009	7.048
2010 (14 de diciembre)	11.272

Fuente: datos de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes a partir de los datos proporcionados por las organizaciones que gestionan programas APRE.

De nuevo los beneficiarios mayores de 60 años, continúan siendo el segmento de población con los mayores periodos de prestación reconocidos, seguidos por los beneficiarios entre los 55 y 59 años de edad, ya que quienes generan mayor tiempo de disfrute de la prestación suelen ser los beneficiarios de más edad (cuadro III-52).

En cuanto a la cuantía media bruta de las prestaciones contributivas, en 2010 se situó en 28,08 euros diarios, lo que representa un incremento de un 1,3 por 100 respecto a la media de 2009 (que fue de 27,73 euros diarios). Como en años anteriores, la cuantía correspondiente a las mujeres se situó por debajo de la media (25,34 euros diarios), y la de los varones, por encima (29,83 euros diarios).

Descienden los beneficiarios de la capitalización por desempleo

Además de la cuantía media bruta de las prestaciones contributivas, en 2010 aumentó la cantidad total capitalizada por trabajador, de 4.201 en 2009 a 4.510 euros.

Sin embargo, al igual que sucedió ya el año anterior, el número de beneficiarios de la capitalización de la prestación contributiva experimentó un descenso del 3,2 por 100 respecto de 2009, pasando de 158.952 beneficiarios a 153.868 en 2010. No obstante, de nuevo el periodo medio de días capitalizados aumentó 6 días más en 2010.

Como en años anteriores, el mayor número de beneficiarios fueron aquellos que capitalizaron la prestación para convertirse en autónomos, un total de 145.666, 4.339 menos que en 2009. En segundo lugar, los que adquirieron la condición de socios de sociedades laborales, que disminuyeron un 7,4 por 100 con respecto al año anterior. La capitalización por parte de los que se convirtieron en socios de sociedades cooperativas disminuyó casi un 10 por 100 con relación a 2009.

Por tanto, un año más, la crisis ha hecho mella también en el autoempleo como salida ante el deterioro del mercado laboral, a pesar de las medidas impulsadas en el Programa de Fomento del Trabajo Autónomo, como las contenidas en el Real Decreto 1300/2009, de medidas urgentes de empleo destinadas a autónomos, cooperativas y sociedades laborales, que incrementaba 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.

Cabe recordar además, como ya se ha expuesto en el apartado 6.2 de este capítulo, que la promulgación de la Ley 32/2010, de 5 de agosto, que entró en vigor en

CUADRO III-52. PERIODO MEDIO DE DERECHO RECONOCIDO DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA POR DESEMPLEO, 2003-2010
(En meses, por edad de los beneficiarios)

Edades	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
De 16 a 19 años	5,82	5,67	5,64	5,57	5,41	5,81	5,49	5,40
De 20 a 24	9,07	9,33	9,47	9,32	9,09	9,49	8,52	8,07
De 25 a 29	12,63	12,87	13,12	13,14	12,78	12,71	11,72	11,16
De 30 a 34	15,18	15,42	15,58	15,56	15,11	14,76	13,98	13,33
De 35 a 39	15,56	15,76	15,92	15,92	15,55	15,32	14,74	14,14
De 40 a 44	15,69	15,76	15,84	15,70	15,33	15,18	14,94	14,11
De 45 a 49	16,00	16,06	16,14	15,91	15,42	15,34	15,12	14,18
De 50 a 54	17,36	17,84	17,83	17,41	16,83	16,45	16,26	14,97
De 55 a 59	19,69	19,73	19,77	19,63	19,20	18,44	17,35	16,70
De 60 y más	21,25	21,24	21,23	21,08	20,81	20,28	17,85	17,78
Total	**15,12**	**15,39**	**15,59**	**15,51**	**15,12**	**14,74**	**13,78**	**13,23**

Fuente: Servicio Público de Empleo.

noviembre de 2010 supuso la regulación, por primera vez, de un sistema de protección por cese de actividad para los trabajadores por cuenta propia, un sector especialmente afectado por los efectos negativos de la crisis. Entre el cuarto trimestre de 2007 y el tercer trimestre de 2009, el número de desempleados entre los trabajadores por cuenta propia se incrementó un 248,9 por 100, más de un 300 por 100 entre los autónomos sin asalariados, frente a un aumento del 108,2 por 100 entre los que contaban con asalariados[221]. Según los datos de la EPA, el último trimestre de 2010 cerró con 83.400 desempleados entre los trabajadores por cuenta propia, un 6,2 por 100 menos que en el mismo periodo en 2009. No obstante, para estudiar los efectos de la Ley habrá que esperar hasta que el nuevo sistema esté plenamente operativo.

Mayor protagonismo del nivel asistencial

Teniendo en cuenta el abanico total de prestaciones que abarca el nivel asistencial, en 2010 el número de beneficiarios de este nivel superó a los del nivel contributivo, lo cual implica, entre otras circunstancias, que el número de parados de larga duración que han agotado la prestación contributiva no han logrado un nuevo puesto de trabajo.

A finales de diciembre de 2010 se contabilizaron 1.295.100 beneficiarios (sin incluir los perceptores del subsidio para trabajadores eventuales agrarios que fueron 152.979), lo que representa un incremento del 14 por 100 respecto al mismo mes del año anterior.

En media anual, el número de perceptores varones, que representaban el 53 por 100 del total de los beneficiarios, aumentó un 75 por 100 respecto del año anterior, superando este año, en todas las franjas de edad, al número de beneficiarias, cuyo peso sobre el total de perceptores del nivel asistencial supuso el 47 por 100 y que aumentaron también un 47 por 100 respecto a 2009.

221. Datos de la Encuesta de Población Activa del INE.

Con relación a la edad, al igual que el año anterior, el aumento más significativo correspondió a los jóvenes de 20 a 24 años, un 88 por 100 más que en 2009, debido al especial ensañamiento del desempleo sobre los jóvenes. En segundo lugar, los beneficiarios de entre 25 y 54 años, que representaron un 74 por 100 del total de los beneficiarios del nivel asistencial, aumentaron un 73 por 100, en consonancia con su mayor peso en el conjunto de la población activa.

Destaca poderosamente este año el fuerte aumento de beneficiarios extranjeros del nivel asistencial que, en media anual, incrementaron de manera significativa, llegando casi a duplicar el número de beneficiarios extranjeros con relación al año anterior, situándose muy por encima de los beneficiarios del nivel contributivo. Dentro del nivel asistencial, los beneficiarios extranjeros del programa temporal de protección por desempleo e inserción representaron el 22 por 100 del total, mientras que, con relación a los trabajadores eventuales agrarios (REASS), los extranjeros fueron solo el 1,4 por 100 del total de beneficiarios el subsidio REASS.

El agotamiento de las prestaciones de la población extranjera, sin haber encontrado un nuevo puesto de trabajo, acarrea además, la pérdida de la posibilidad de renovar los permisos necesarios, lo que invita a hacer una reflexión sobre las consecuencias negativas de la posible irregularidad sobrevenida para un importante volumen de población extranjera.

Atendiendo a las vías de acceso a la prestación, al igual que el año anterior, el mayor número de beneficiarios recibió el subsidio por agotamiento de la prestación para menores de 46 años. Sin embargo, el segundo lugar lo ocuparon los que accedieron por la vía calificada como "otros" que llegó casi a triplicar el número de beneficiarios que accedieron por esta causa en 2009[222]. Ello se debe, en gran medida, al número de beneficiarios del programa temporal por desempleo e inserción (PRODI), que en 2010 ascendieron a 251.341.

Agotamiento de la prestación de los menores de 46 años, principal causa del derecho

El tercer lugar lo ocupan los perceptores mayores de 52 años, que aumentan un 21 por 100 respecto del año anterior, seguidos de los beneficiarios que han cotizado un periodo inferior al mínimo para acceder a una prestación contributiva. El quinto lugar es para los beneficiarios mayores de 45 años que recibieron el subsidio por agotamiento de la prestación contributiva (cuadro III-53).

222. Esta categoría incluye el subsidio para trabajadores que sean declarados plenamente capaces o inválidos parciales como consecuencia de un expediente 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 otras causas no recogidas en otros supuestos de forma expresa. Además, 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.

CUADRO III-53. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES DE NIVEL ASISTENCIAL, 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 acced. prest. contributiva	Emigrantes retornados	Liberados de prisión	Otros
		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
2010	1.291,5	390,2	138,7	259,3	12,6	177,0	2,9	11,6	299,1

Sin incluir el subsidio para trabajadores eventuales.
Fuente: MTIN, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Novedades en el programa temporal de protección por desempleo e inserción

La Ley 14/2009, de 11 de noviembre, por la que se regula el Programa temporal de protección por desempleo e inserción, estableció la duración del programa en seis meses a contar desde el 16 de agosto de 2009. Asimismo, habilitaba al Gobierno para prorrogar dicho programa por periodos de seis meses teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestarias, las perspectivas económicas y la situación de desempleo. Haciendo uso de dicha habilitación, el Gobierno, mediante Real Decreto 133/2010, de 12 de febrero, estableció una prórroga del programa temporal de protección por desempleo e inserción durante seis meses, desde el 16 de febrero de 2010 hasta el 15 de agosto de 2010. Trascurrida dicha prórroga, y ante el debate de política general en torno al estado de la Nación, el Gobierno mediante el Real Decreto-ley 12/2010, de 20 de agosto, aprobó una nueva prórroga de seis meses del programa, hasta el 15 de febrero de 2011, pasando a ser beneficiarios de esta, los desempleados menores de 30 años o mayores de 45, así como las personas desempleadas con edades comprendidas entre los 30 y los 45 años que tuvieran responsabilidades familiares.

El 2 de febrero de 2011, el Gobierno y los interlocutores sociales suscribieron el Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, que aborda, entre otras medidas, la reforma de las Políticas Activas de Empleo, incluyendo programas de carácter extraordinario y urgente para la situación coyuntural. Estas medidas, con efectividad a corto plazo y dirigidas a los colectivos más afectados por la situación del mercado de trabajo, se contemplan en el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas.

Una de las medidas contenidas en este "plan de choque", que se dirige a la recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, supone una continuación del PRODI pero con base en acciones de políticas activas de empleo que permitan su recualificación para incorporarse a nuevos puestos de trabajo, especialmente en sectores emergentes y con potencial de crecimiento. Las personas participantes en estas acciones con menores rentas podrán percibir una ayuda económica de acompañamiento del 75 por 100 del IPREM mensual, cuantía inferior a la que otorgaba el PRODI (la ayuda económica del PRODI era del 80 por 100 del IPREM), durante un máximo de seis meses. El ámbito subjetivo de aplicación de esta medida excluye de estas ayudas a aquéllos que hubieran percibido el PRODI, así como a los que hubieran agotado o pudieran tener derecho a la renta activa de inserción, y quienes hubieran agotado la renta agraria o el subsidio por desempleo a favor de las personas trabajadoras eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

La tramitación de esta ayuda se regula mediante la Resolución de 15 de febrero de 2011, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se determina la forma y plazos de presentación de solicitudes y de tramitación para la concesión de ayudas económicas de acompañamiento por la participación en el programa de recualificación

profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, establecidas en el Real Decreto-ley 1/2011.

Analizados el nivel contributivo y el asistencial, cabe referirse a los beneficiarios de la renta activa de inserción, que representaron en 2010 algo más del 4 por 100 del total de beneficiarios de prestaciones por desempleo. Este programa comprende medidas de políticas activas de empleo, gestionadas por los Servicios Públicos de Empleo con la finalidad de incrementar las oportunidades de reinserción laboral, y el abono de una prestación económica (426 euros mensuales, cantidad que se actualiza anualmente), denominada renta activa de inserción, gestionada por el Servicio Público de Empleo Estatal, vinculada a la realización de las acciones en materia de políticas activas de empleo que no conlleven retribuciones salariales.

Renta activa de inserción

Al igual que sucedió en 2009, volvió a incrementar en media anual el número de perceptores de la renta activa de inserción, aunque ligeramente más que el incremento producido el año anterior, un 40,8 por 100, con 149.866 beneficiarios en diciembre de 2010, la tasa más alta desde su creación.

Vuelve a ponerse de manifiesto lo preocupante del incremento de perceptores de una ayuda con un ámbito subjetivo de aplicación limitado a determinados colectivos de trabajadores desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. Dichos colectivos son los desempleados mayores de 45 años, emigrantes retornados, personas con discapacidad, víctimas de violencia de género y víctimas de violencia doméstica. De entre ellos, el colectivo más numeroso en 2010 fue el de los mayores de 45 años (77.326 perceptores), seguido de las personas con discapacidad (15.729 perceptores), y en tercer lugar, de las víctimas de violencia de género (12.510).

En cuanto a la nacionalidad, los perceptores extranjeros representaron en 2010 casi el 10 por 100 del total de beneficiarios de la renta activa de inserción, y llama la atención el notable aumento con relación a 2009, casi un 92 por 100.

Además de las medidas introducidas con relación a las políticas activas de empleo, ya expuestas en el capítulo II, la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de Medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, vino a introducir una serie de modificaciones también en el ámbito de la protección por desempleo. Entre ellas, cabe mencionar la de los artículos 203, 208 y 210 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en lo referente a la protección por desempleo y la reducción de jornada. En este sentido, se introducen previsiones en caso de desempleo parcial, entendiendo que en este caso la consunción de prestaciones generadas se producirá por horas y no por días.

Otras novedades normativas que afectan a la protección por desempleo

La disposición transitoria quinta, introduce normas relativas a la ampliación de la bonificación por mantenimiento del empleo y de la reposición de las prestaciones

por desempleo, así a los trabajadores a quienes se hubiera extinguido su contrato de trabajo con anterioridad a 18 de junio de 2010, en los supuestos del artículo 3.1 de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, y que previamente hubieran sido afectados por expedientes de regulación temporal de suspensión de contratos o de reducción de jornada en los casos referidos en esa disposición, tendrán derecho, en su caso, a la reposición de las prestaciones por desempleo.

Asimismo, como ya se ha expuesto en el apartado 6.2, se modifica la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un Sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

Finalmente, la disposición adicional sexta de la Ley 35/2010 establece la vinculación de las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo, determinando que en el momento en que el empleo inicie su recuperación, el Gobierno adoptará las medidas necesarias para reformar la normativa que regula las prestaciones por desempleo con el objetivo de aumentar la vinculación de estas con las políticas activas de empleo.

Disminuye el gasto en prestaciones por desempleo

Según el avance de liquidación del presupuesto de gastos del ejercicio 2010 procedente del Servicio Público de Empleo, el presupuesto comprometido para prestaciones por desempleo fue de 30.466 millones de euros, tal y como se desarrolla en el capítulo II.

Sin embargo, por causa principalmente de las insuficiencias presupuestarias en los subsidios por desempleo, el gasto real superó al inicialmente previsto, llegando a 32.358 millones de euros, lo que significó, en comparación con el gasto real de 2009, una reducción del 1,5 por 100 en el gasto total de las prestaciones por desempleo. El gasto real en prestaciones contributivas fue de 6.679 millones, lo que supuso una disminución de un 12 por 100 con relación al año anterior, mientras que el gasto en subsidios por desempleo alcanzó los 6.769 millones, aumentando un 65 por 100 en comparación con el de 2009, lo que significó además, que superase este año el volumen de gasto en prestaciones contributivas.

Al igual que ocurre con buena parte del descenso ya expuesto de perceptores de prestaciones contributivas por desempleo, no cabe interpretar de forma optimista esa disminución en el gasto de las prestaciones por desempleo, como un indicio significativo de recuperación del empleo, puesto que todavía obedece fundamentalmente al creciente protagonismo de la vertiente asistencial —con prestaciones de cuantía considerablemente inferior— sobre el nivel contributivo[223]. Se trata más bien, de un indicador de la falta de capacidad del sistema de protección por desempleo por sí solo para afrontar situaciones prolongadas de desempleo de larga duración, lo que refuerza la necesidad de intensificar los esfuerzos para la creación de empleo, mejorar la efectividad de las políticas activas y la coordinación con otros ámbitos de las políticas sociales.

223. Datos provisionales del Servicio Público de Empleo Estatal.

Aumenta el número de hogares con todos sus miembros en paro

Durante el último trimestre de 2010, según los datos de la EPA[224], el número de hogares con todos sus miembros en paro se elevó a 1.328.000, lo que representa casi el 8 por 100 de los hogares españoles. Esta cifra aumentó con respecto a 2009, ya que supuso 107.900 familias más con todos sus miembros en situación de desempleo, con las consecuencias personales, sociales y económicas que ello conlleva.

Con respecto a los hogares en los que la persona de referencia está en paro[225], el cuarto trimestre de 2010 finalizó con 1.746,7 miles de hogares en esta situación, lo que representa el 10 por 100 del total de los hogares españoles y supone un incremento de 7,05 por 100 respecto al mismo trimestre del año anterior.

Entre estos hogares, percibía ingresos la persona de referencia en 984.000 hogares, y en 762,6 mil no los percibía, lo que supone que el 43,66 por 100 de los hogares con la persona de referencia en paro no percibían ningún ingreso de la persona que aporta la principal fuente de ingresos. Con relación al mismo periodo del año anterior, supone casi medio punto porcentual menos, una discreta mejora que pone de relieve la necesidad de seguir perfeccionando el efecto amortiguador del sistema de protección ante situaciones de desempleo, principalmente considerando que a partir del tercer trimestre de 2010 se observó un aumento de las familias donde la persona de referencia no percibe ingresos ni prestaciones, por lo que se deduce que el alcance de la protección por desempleo debe seguir mejorando.

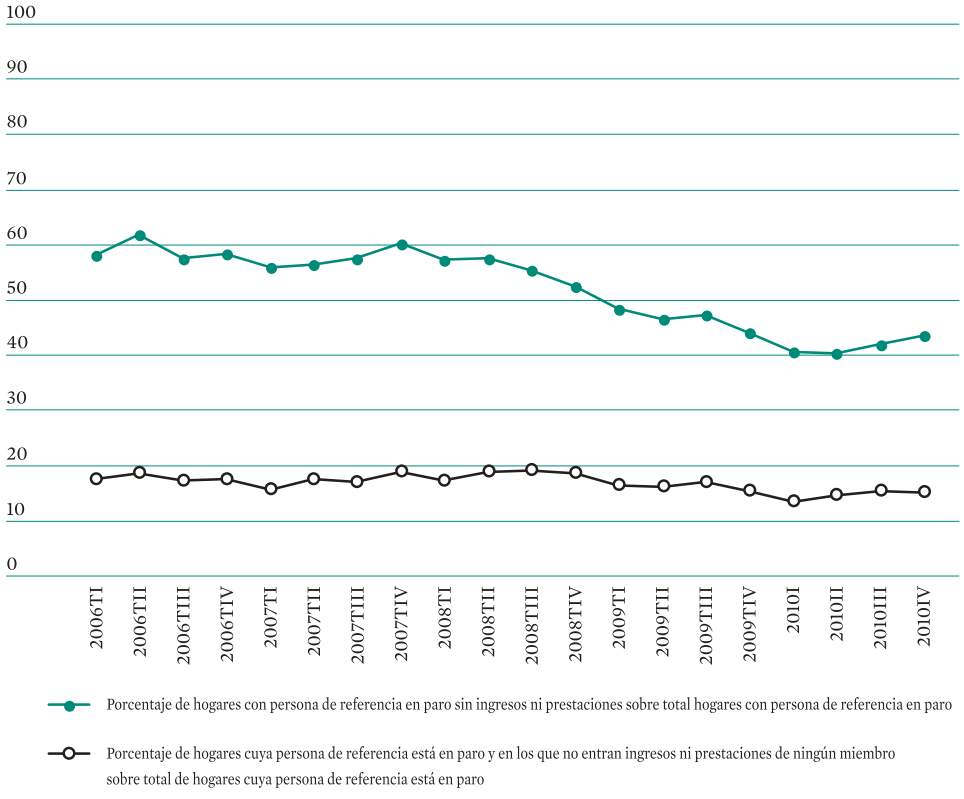
La situación más grave, en donde ni la persona de referencia ni ningún miembro del hogar perciben ingresos ni prestaciones afectaba al 15,2 por 100 de los hogares con la persona de referencia en paro (264.900 hogares en el IV trimestre de 2010, un 5,24 por 100 más que en el mismo periodo de 2009) (gráfico III-53).

Estas situaciones pueden generar un acercamiento entre el desempleo y la exclusión social por parte de aquéllos que carecen de ingresos procedentes del trabajo, así como de prestaciones o subsidios. En el último mes de 2010, el alcance de la protección por desempleo llegó al 77,4 por 100 de los desempleados según el nuevo indicador de tasa de cobertura que ya se ha apuntado al principio de este apartado. Esta tasa de cobertura es inferior (–3,2 por 100) a la del mismo mes del año anterior, lo que pone de relieve un incremento de situaciones de desprotección a las que no llega el mercado laboral, ni los nuevos dispositivos, ni tampoco los mecanismos tradicionales de protección. Todo ello invita a una profunda reflexión sobre el alcance del sistema de prestaciones por desempleo que debería estar en conexión, no solo con las políticas activas de empleo, sino con otros ámbitos de intervención de las políticas sociales, como los servicios sociales o las políticas de inclusión social.

224. 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.

225. La que aporta la principal fuente de ingresos en los hogares.

GRÁFICO III-53. HOGARES CUYA PERSONA DE REFERENCIA ESTÁ EN PARO Y SIN INGRESOS NI PRESTACIONES Y HOGARES EN LOS QUE NINGÚN MIEMBRO PERCIBE INGRESOS NI PRESTACIONES
(Porcentaje sobre el total de hogares con persona de referencia en paro)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

7. Inclusión social e igualdad de oportunidades

7.1. POBREZA, DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL

En 2010, Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, se puso de manifiesto, paradójicamente, la incapacidad de la Unión Europea para erradicar la pobreza, objetivo que se había marcado para ese mismo año. Aun tratándose este de un objetivo ambicioso, lo cierto es que, a pesar del fuerte crecimiento económico experimentado por Europa hasta el comienzo de la crisis, los niveles de pobreza seguían siendo elevados (17 por 100), lo que constataba la carencia de una política social fuerte capaz de lograr reducir dichos niveles, que se habían mantenido constantes durante dos décadas.

Al mismo tiempo, la coyuntura económica, si bien comenzaba a dar señales de cierta mejora, seguía siendo preocupante, especialmente en algunos Estados miembros. Ante esta situación, aumentó la inquietud sobre las repercusiones sociales de la crisis, considerándose que el elevado porcentaje de población viviendo en situación de pobreza y exclusión social podría incrementar de forma considerable.

La Estrategia Europa 2020 incluye entre sus objetivos reducir la pobreza en un 25 por 100

En este contexto de incertidumbre y preocupación, y tras la presión de diversas organizaciones sociales que demandaban un refortalecimiento del modelo social europeo, la Estrategia Europa 2020 incluyó como una de sus prioridades el crecimiento integrador, consistente en lograr una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial. Se estableció para ello, como objetivo específico, la reducción de la población que vive en situación de pobreza y exclusión social en un 25 por 100.

La Comisión consideró entonces necesario dar una definición del objetivo específico fijado con el propósito de ser el punto de referencia para orientar las políticas en materia de inclusión social, así como para evaluar el grado de cumplimiento del mismo. Para ello, se elaboró una definición con la que se pretendía reflejar la complejidad y multiplicidad de los factores subyacentes a la pobreza y la exclusión social, recurriéndose a tres indicadores: 1) la tasa de riesgo de pobreza; 2) el porcentaje de personas que viven en hogares con intensidad de trabajo muy baja; y 3) el índice de privación material[226]. Al mismo tiempo, y como marco de actuación para la cohesión social y territorial, la Comisión aprobó como una de sus siete iniciativas emblemáticas, la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, que se abordará con más detalle en el siguiente apartado[227].

114 millones de personas viven en situación de pobreza y exclusión social en la UE

De acuerdo con el nuevo indicador agregado, el 23,1 por 100 de la población europea vivía en situación de riesgo de pobreza y exclusión social en 2009, lo que en términos absolutos supone hablar de un total de 114 millones de personas. Una cifra bastante superior a la población en situación de pobreza (85 millones), dado que abarca situaciones de exclusión distintas o no relacionadas exclusivamente con la renta (cuadro III-54).

Cabe destacar, sin embargo, que tras la media comunitaria existe una elevada dispersión entre los Estados miembros. Algunos de ellos cuentan con porcentajes de población en riesgo de exclusión y pobreza ciertamente elevados, tal es el caso de Bulgaria (46,2) y Rumanía (43,1), que casi duplican la media europea. En el extremo opuesto, se sitúan República Checa (14,0), Países Bajos (15,1) y Suecia (15,9). España ocupa un lugar intermedio (23,4), situándose prácticamente al mismo nivel que la media de la UE-27, si bien dos puntos por encima de la UE-15 (21,1).

Los indicadores subyacentes de pobreza, por su parte, permiten identificar los aspectos que mayor inciden sobre la pobreza y la exclusión social en términos agregados, y, por tanto, reconocer los ámbitos sobre los que la Unión Europea en su conjunto, y

226. Véanse notas al cuadro III-54 donde se definen específicamente cada uno de estos tres indicadores.

227. *La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión social: un marco europeo para la cohesión social y territorial*, COM (2010) 758 final.

CUADRO III-54. INDICADORES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA, 2009

	Indicadores subyacentes de pobreza			Objetivo Europa 2020
Países	Riesgo de pobreza(1)	Personas en hogares con baja intensidad de trabajo(2)	Privación material(3)	Riesgo pobreza y exclusión(4)
UE-27	16,3	9,0	8,1	23,1
UE-15	16,1	9,5	5,0	21,1
Bélgica	14,6	12,3	5,2	20,2
Bulgaria	21,8	6,9	41,9	46,2
República Checa	8,6	6,0	6,1	14,0
Dinamarca	13,1	8,5	2,3	17,4
Alemania	15,5	10,8	5,4	20,0
Estonia	19,7	5,6	6,2	23,4
Irlanda	15,0	19,8	6,1	25,7
Grecia	19,7	6,5	11,0	27,6
España	**19,5**	**7,0**	**3,5**	**23,4**
Francia	12,9	8,3	5,6	18,4
Italia	18,4	8,8	7,0	24,7
Chipre	16,2	4,0	7,9	22,2
Letonia	25,7	6,7	21,9	37,4
Lituania	20,6	6,9	15,1	29,5
Luxemburgo	14,9	6,3	1,1	17,8
Hungría	12,4	11,3	20,8	29,9
Malta	15,1	8,4	4,7	20,2
Países Bajos	11,1	8,3	1,4	15,1
Austria	12,0	7,2	4,8	17,0
Polonia	17,1	6,9	15,0	27,8
Portugal	17,9	6,9	9,1	24,9
Rumanía	22,4	7,7	32,2	43,1
Eslovenia	11,3	5,6	6,1	17,1
Eslovaquia	11,0	5,6	11,1	19,6
Finlandia	13,8	8,2	2,8	16,9
Suecia	13,3	6,2	1,6	15,9
Reino Unido	17,3	12,6	3,3	22,0

(1) Porcentaje de personas que están por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas (después de las transferencias sociales).
(2) Personas de entre cero y cincuenta y nueve años que viven en hogares cuyos miembros adultos trabajan menos del 20 por 100 de su potencial laboral total durante el año anterior.
(3) Privación material: porcentaje de personas que viven con escasez de recursos al no tener acceso a, al menos, 4 de los siguientes 9 artículos: 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, pescado o proteína equivalente, al menos cada dos días, mantener la vivienda a una temperatura adecuada los meses de invierno, lavadora, TV en color, teléfono y coche.
(4) Este indicador se refiere al número de personas que o están en situación de riesgo de pobreza y/o viven en hogares con muy baja intensidad de trabajo y/o están en situación de privación material severa.
Fuente: Eurostat, *Income, social inclusion and living conditions,* 2009.

los Estados miembros en particular, deberán orientar sus políticas. A este respecto, de los datos se desprende que, en términos generales, el problema principal proviene del riesgo de pobreza y en menor medida, de la privación material y de la población en hogares con muy baja intensidad de trabajo.

No obstante, conviene apuntar que hay algunos países que cuentan con un elevado porcentaje de población residente en hogares con baja intensidad de trabajo, un hecho

que no parece haber afectado de forma importante aun a sus niveles de pobreza, si bien constituye un factor de riesgo elevado. Entre este grupo destaca Irlanda, cuyo porcentaje de personas en esta situación es casi del 20 por 100, seguida, aunque a cierta distancia, por Reino Unido (12,6), Bélgica (12,3), Hungría (11,3) y Alemania (10,8).

Los países del este de Europa, por su parte, presentan un perfil distinto, caracterizado por elevados niveles de pobreza junto a altos índices de privación material, lo que claramente denota niveles de bienestar social inferiores al del resto de Estados miembros.

Respecto a España, los datos reflejan que el principal problema reside en la pobreza monetaria (rentas inferiores a 7.980 euros anuales, incluyendo las transferencias sociales) que afecta al 19,5 por 100 de la población. España sigue pues, a la cabeza de la Unión Europea, tan solo superada por los Estados Bálticos, Rumanía y Grecia. Las situaciones relacionadas con la privación material severa y los hogares con baja intensidad de trabajo, en cambio, no han alcanzado cifras preocupantes aún respecto al respecto al resto de Estados miembros.

El riesgo de pobreza y exclusión afecta de manera especial a algunos grupos de población (cuadro III-55). En términos generales, los más expuestos al riesgo en la Unión Europea son los desempleados (63 por 100), que presentan porcentajes muy superiores a la media global y a la de otros grupos poblacionales. Aunque en menor medida, conviene destacar también el elevado riesgo de exclusión social y pobreza de las familias monoparentales con hijos a cargo (48 por 100), y de la población no comunitaria (40 por 100). Atendiendo a la edad, los grupos más expuestos son la población infantil, los jóvenes y la población mayor de 55 años. Las mujeres presentan desventajas respecto a los hombres en todos y cada uno de los grupos de edad, si bien las diferencias son mayores entre la población de mayor edad.

La población desempleada es la más expuesta a la pobreza y la exclusión social

En España se repiten estas pautas generales si bien se observan algunas diferencias respecto al resto de Estados miembros que conviene destacar. Por un lado, el riesgo de pobreza y exclusión en los hogares con hijos a cargo y, en especial, en los hogares ocupados por una persona mayor de 64 años, es más elevado que en el promedio de la Unión Europea, lo que se refleja igualmente en las más elevadas tasas de pobreza y exclusión entre la población infantil y la de mayor edad. En cambio el riesgo de las familias monoparentales con hijos a cargo de padecer esta situación, aunque muy elevado respecto a otro tipo de hogares, es inferior a la media comunitaria. Otro aspecto a señalar es la más elevada tasa de pobreza entre la población empleada, lo que vendría a reflejar una de las características del mercado de trabajo español, como es su alta temporalidad. Ya por último, pero especialmente llamativo, es la más reducida frecuencia de la pobreza y la exclusión

España registra mayores tasas de pobreza entre la población infantil y la de mayor edad, pero menos entre la población desempleada

CUADRO III-55. RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN POR DISTINTAS VARIABLES, 2009

	UE-27	UE-15	España
Total	**23,1**	**21,1**	**23,4**
Tipo de hogar			
2 adultos< de 65 años	18,5	16,8	19,2
Sin hijos a cargo	22,4	20,7	22,1
Con hijos a cargo	23,8	21,5	24,5
Unifamiliar con hijos a cargo	48,5	47,7	43,7
1 adulto > 65 años	31,1	28,4	41,3
Nacionalidad			
UE-27	24,2	24,3	27,0
No UE-27	40,8	41,0	41,6
Situación laboral más frecuente			
Empleo	12,3	10,1	13,2
Desempleo	63,5	63,0	49,6
Jubilación	22,4	19,3	21,7
Inactividad	40,8	40,3	37,1
Edad y sexo			
< 18			
Mujeres	26,3	23,9	27,1
Hombres	25,7	23,5	25,4
18 a 24			
Mujeres	28,5	27,6	25,1
Hombres	26,7	24,9	25,0
25 a 54			
Mujeres	21,4	19,9	20,9
Hombres	20,0	18,1	19,9
55 y +			
Mujeres	25,9	23,4	28,2
Hombres	20,2	18,6	23,6

Fuente: Eurostat, *Income, social inclusion and living conditions,* 2009.

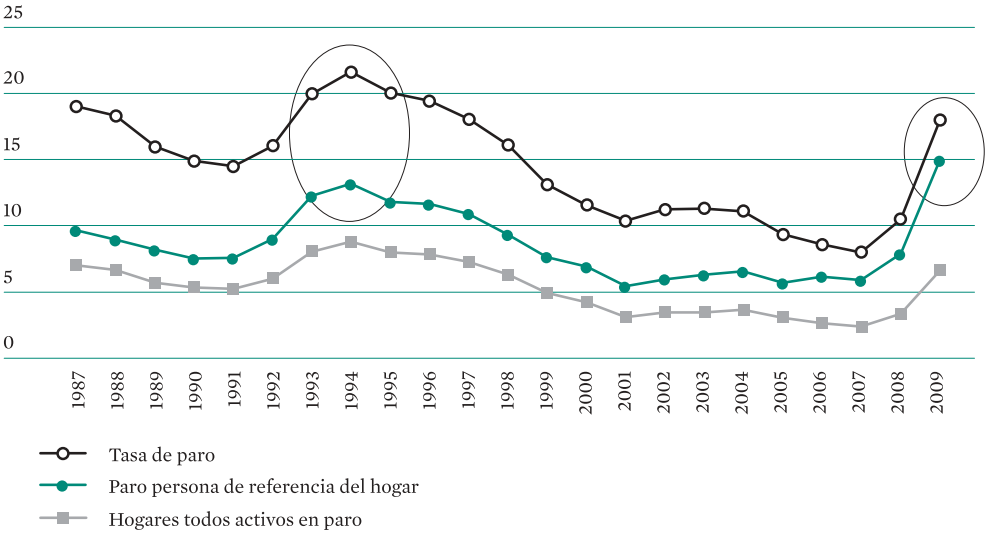
entre los desempleados (en torno a 13 puntos porcentuales menos que la media de la Unión Europea), lo que podría ser indicativo de la importancia que puede estar teniendo el apoyo familiar, especialmente entre la población más afectada por el desempleo, como los jóvenes, o las prestaciones sociales, como se verá más adelante también.

Estos datos agregados relativos a pobreza y desigualdad, ponen de manifiesto que la situación en el primer año de la crisis era ya preocupante[228]. Y lo peor es que los niveles de pobreza y exclusión han empeorado, como ponen de manifiesto algunas fuentes más recientes. Uno de los datos más alarmantes es el relativo a la distribución intrafamiliar del desempleo, que ha diferido respecto a periodos de crisis anteriores, recayendo de manera muy acusada en los sustentadores principales de los hogares, acrecentando el riesgo de pobreza en los mismos (gráfico III-54).

228. Aunque los datos de la ECV corresponden a 2009, la información sobre rentas en la que se sustenta se refiere a 2008.

GRÁFICO III-54. TASA DE PARO EN HOGARES

(Segundos trimestres)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

1.113.400 hogares con el sustentador principal en paro y 265.000 hogares sin ningún ingreso

Concretamente, el número de hogares en los que el sustentador principal está en desempleo aumentó en 1.113.400 entre el cuarto trimestre de 2007 y 2010, lo que supone un incremento del 175 por 100. Este aumento, si bien mucho más fuerte en los dos primeros años de la crisis, ha seguido aumentando durante 2010 en un total de 115.000 (un 7 por 100 de hogares más respecto al año anterior).

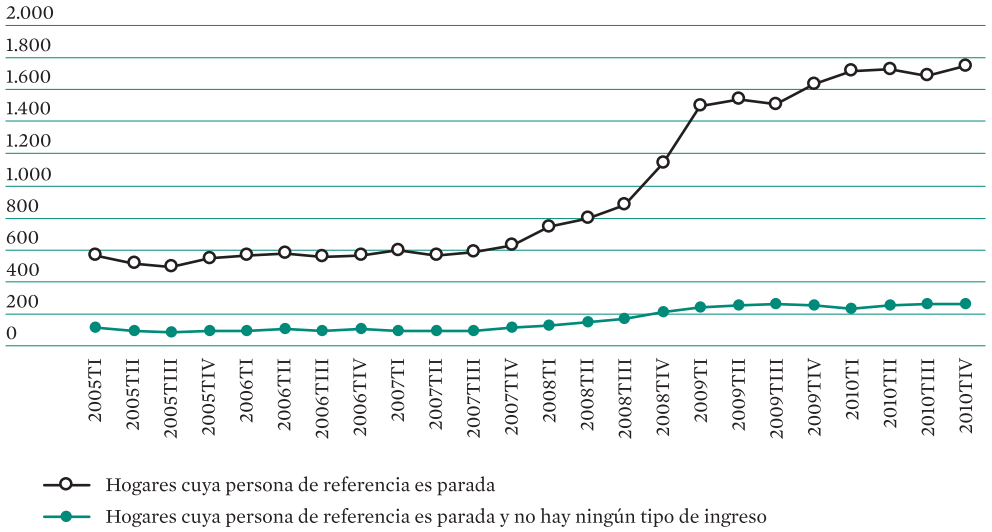
Asimismo, se ha producido un notable incremento de los hogares que no perciben ningún tipo de ingreso, indicador indirecto de la pobreza más extrema (gráfico III-55). Concretamente, desde comienzos de la crisis estos hogares han aumentado un 120 por 100, llegando a afectar en el cuarto trimestre de 2010 a 265.000 (un 5,2 por 100 más que en 2009).

A pesar de todo, conviene destacar que, tanto el colchón económico familiar, como el sistema de protección público, han tenido hasta el momento un papel importante para amortiguar el impacto de la crisis y mantener la cohesión social ante el fuerte aumento del desempleo. No en vano, el número de hogares que declara no percibir ningún tipo de ingresos, aunque ha aumentado considerablemente, se mantiene muy por debajo aun respecto al total de hogares cuyo sustentador principal está en desempleo.

Aumento de las prestaciones sociales...

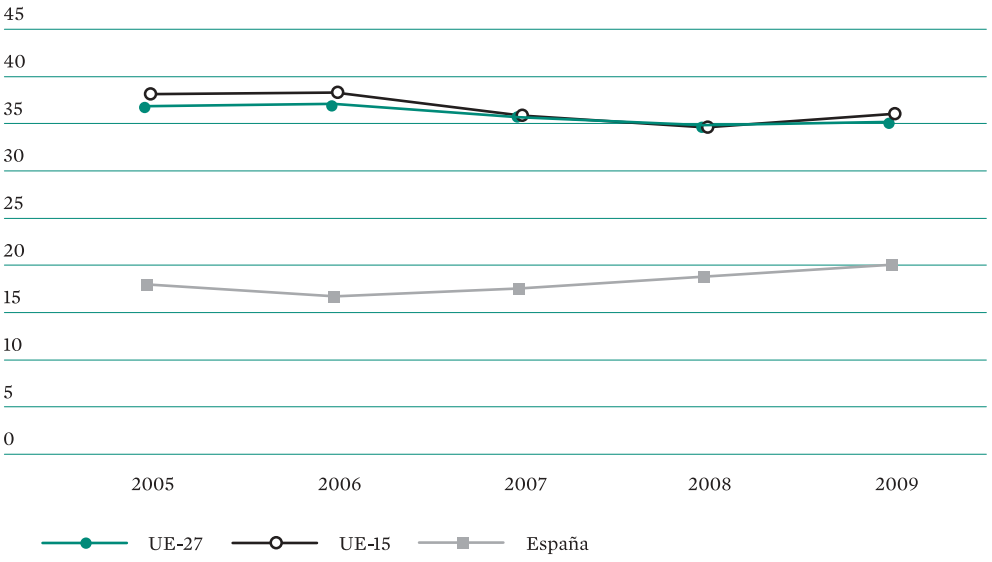
Y es que, aunque en España la eficacia de las transferencias sociales para reducir el riesgo de pobreza es bastante menor que el promedio europeo (en 2009 lograron

GRÁFICO III-55. VIVIENDAS FAMILIARES CUYA PERSONA DE REFERENCIA ESTÁ EN PARO, 2005-2010
(En miles)



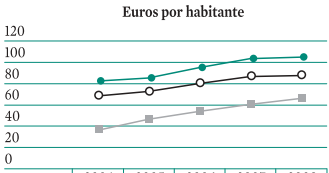
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

GRÁFICO III-56. EFECTO DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA, 2005-2009

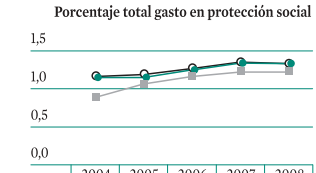


Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions.*

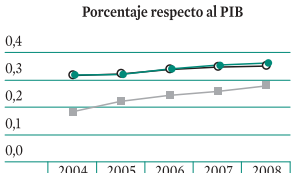
GRÁFICO III-57. GASTO SOCIAL DESTINADO A COMBATIR LA EXCLUSIÓN SOCIAL (2004-2008)



	2004	2005	2006	2007	2008
UE-27	68,09	72,10	79,71	86,34	87,37
UE-15	82,27	85,08	94,89	103,30	104,63
España	35,84	46,29	53,79	60,05	66,02



	2004	2005	2006	2007	2008
UE-27	1,2	1,18	1,26	1,34	1,32
UE-15	1,1	1,15	1,24	1,34	1,33
España	0,9	1,06	1,16	1,22	1,22



	2004	2005	2006	2007	2008
UE-27	0,31	0,32	0,34	0,35	0,35
UE-15	0,32	0,32	0,34	0,35	0,36
España	0,18	0,22	0,24	0,26	0,28

Fuente: Eurostat, SEEPROS.

frenar la pobreza en un 20 por 100, frente al 35 por 100 de la Unión Europea), desde el comienzo de la crisis se produjo un repunte de cierta importancia que ha contribuido a amortiguar los efectos sociales de aquélla (gráfico III-56).

También se ha producido un repunte importante en la partida de gasto social destinada a cubrir las necesidades derivadas de la exclusión social entre 2004 y 2008, como se ha visto en el apartado 6.1. No obstante, su porcentaje respecto al gasto total en protección social, así como respecto al PIB, sigue siendo bastante residual. Asimismo, su cuantía por habitante, a pesar de haberse incrementado, se mantiene a bastante distancia de la media comunitaria (gráfico III-57).

Centrados en las situaciones más graves, las que atañen a las personas que han agotado el circuito del sistema de protección por desempleo, conviene hacer mención al papel de las Rentas Mínimas de Inserción (RMI), instrumento de lucha contra la exclusión social que corre a cargo de los Servicios Sociales de las comunidades autónomas. Así, en 2009 (último dato disponible en el momento de la redacción de la presente edición de la Memoria), y coincidiendo con el empeoramiento de la situación económica, se produjo un destacable repunte respecto al año anterior, tanto en número total de beneficiarios (37,2 por 100), como en gasto ejecutado (40,5 por 100) (cuadro III-56).

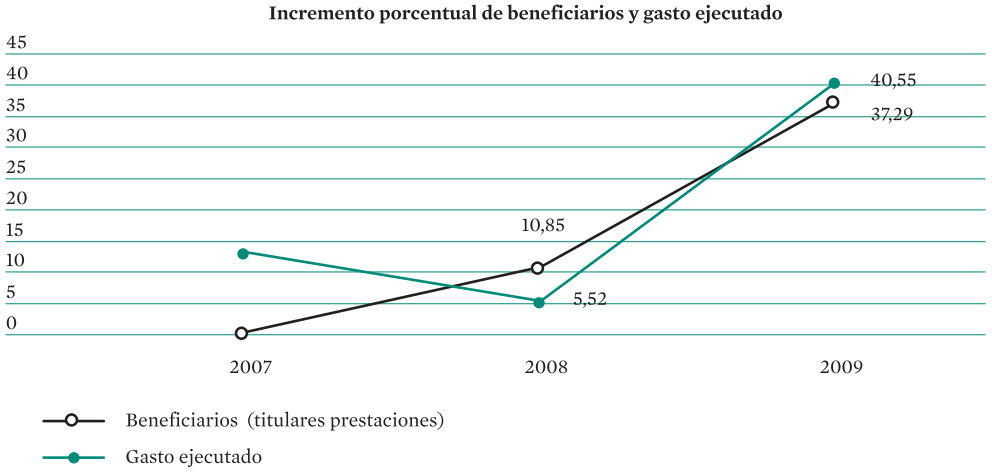
No obstante, es difícil poder reflejar la importancia que puedan estar teniendo estos instrumentos en el contexto de crisis en tanto que su concesión está sujeta a las disponibilidades presupuestarias en cada año (salvo en el País Vasco, donde tiene carácter de derecho subjetivo) y no existe información disponible relativa al número de solicitantes. Sería, pues, de sumo interés que se mejorara esta fuente de información tanto en lo que respecta a su actualización, como a la calidad de la información de la misma.

Con todo, los datos provisionales de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) para 2010 parecen confirmar los presagios más pesimistas. Así, registra un aumento de la pobreza ciertamente elevado, pasando del 19,5 por 100 al 20,8 por 100 (gráfico III-58). Se trata de un aumento de 1,3 puntos porcentuales en un solo año, el más importante desde que se registran datos relativos a la situación de pobreza.

...si bien se confirman los peores presagios: fuerte repunte de la pobreza y la desigualdad social

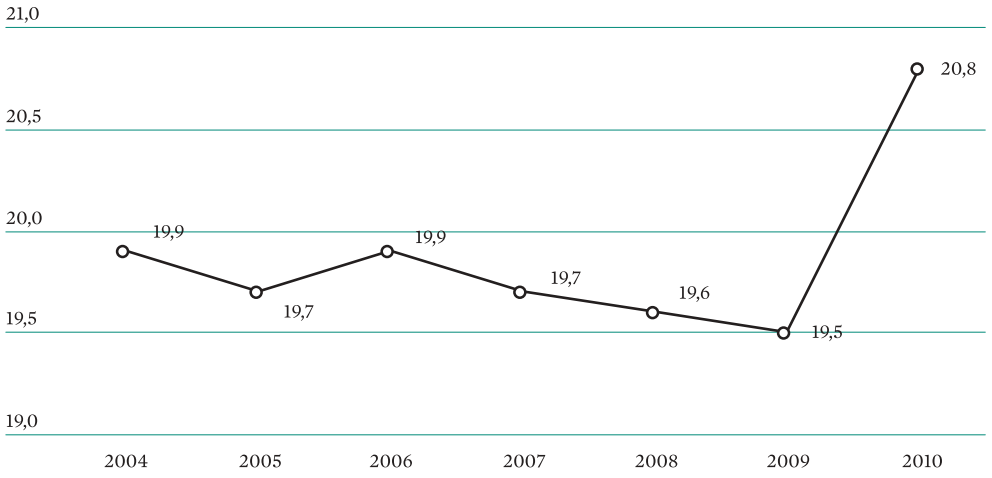
CUADRO III-56. EVOLUCIÓN DE BENEFICIARIOS Y GASTO EJECUTADO EN RMI

Años	Beneficiarios (Titulares)	Beneficiarios (Dependientes)	Beneficiarios (Total)	Gasto ejecutado (En miles)
2006	102.662	256.624	359.286	368.516,6
2007	103.071	196.685	299.756	417.543,6
2008	114.257	236.970	351.227	440.584,3
2009	156.858	265.349	422.207	619.254,2



Fuente: Servicios Sociales del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

GRÁFICO III-58. PORCENTAJE DE PERSONAS QUE VIVE EN RIESGO* DE POBREZA, 2004-2010



* Riesgo de pobreza: personas con ingresos inferiores al 60 por 100 de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas. Los datos de 2010 son provisionales.
Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*.

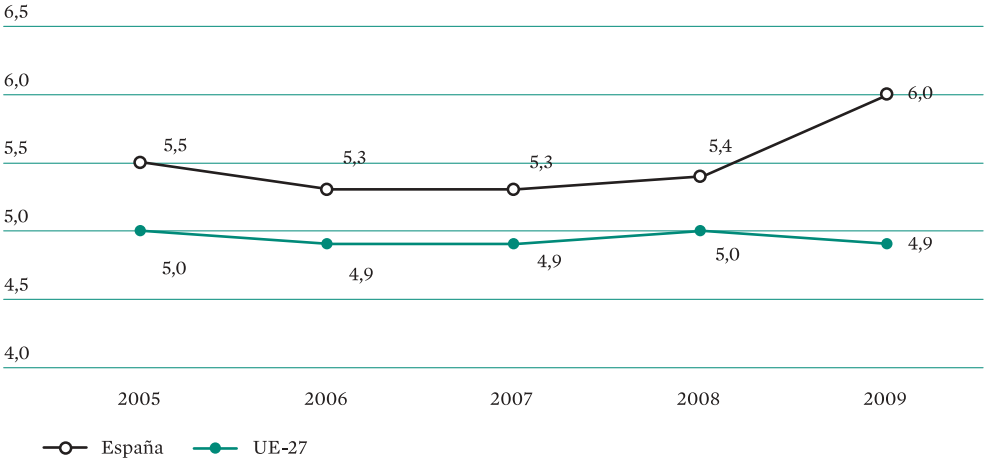
El aumento de la pobreza, además, está produciendo en paralelo un aumento de la desigualdad bastante pronunciado desde 2008, lo que ha distanciado a España aún más de la media comunitaria (gráfico III-59). No en vano, la renta de la población con mayores ingresos en España fue 6 veces superior a la de la población con ingresos más bajos en 2009 (frente a 5,4 en 2008), mientras que en la UE-27 esa diferencia se reduce al 4,9. Y es que España es el segundo país de la Unión Europea que ha experimentado un aumento más acusado en términos de desigualdad (0,6 puntos porcentuales), tan solo superado por Dinamarca (1 punto porcentual), mientras que la tónica general ha sido el mantenimiento de las desigualdades e incluso un descenso.

Aumenta también la privación material

La ECV aporta información respecto a la privación material que apunta, igualmente, a un descenso de la calidad de vida de la población. Así, se observa una generalización del aumento de las dificultades para afrontar gastos diversos, aunque es especialmente acusado el relacionado con los gastos imprevistos (desde 2008 ha aumentado en casi 9 puntos porcentuales) lo que es indicativo del aumento de la vulnerabilidad de un porcentaje de hogares elevado (36,7 por 100). También ha incrementado de forma importante el porcentaje de hogares que declara no poder disfrutar de vacaciones durante al menos una semana al año y, aunque en menor medida, de los que no pueden afrontar gastos relacionados con la vivienda principal.

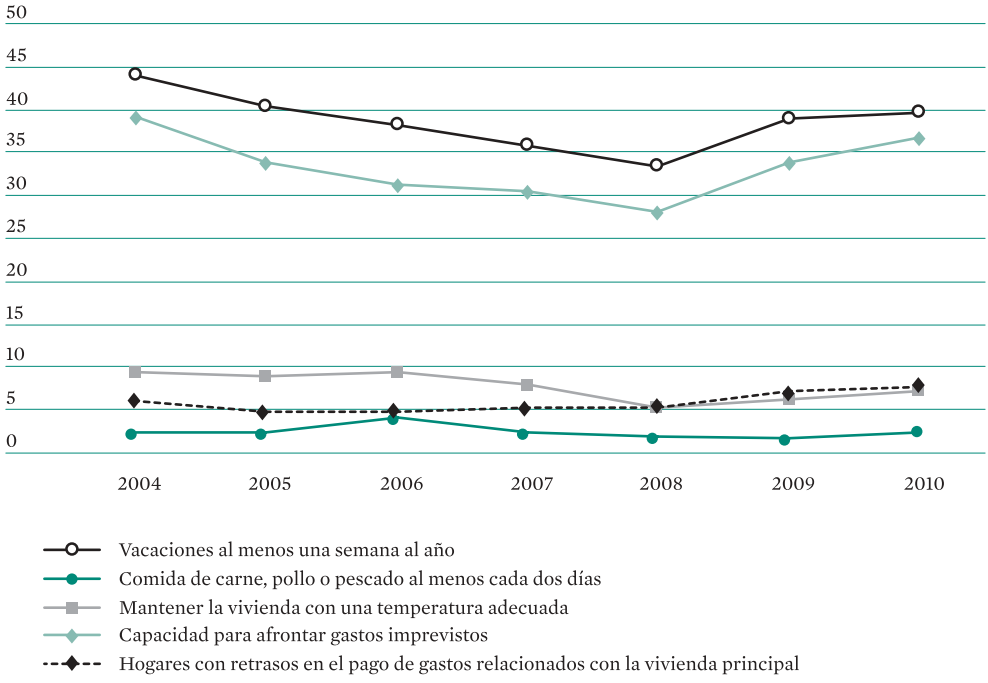
Como es bien sabido, la población más afectada por la privación material es aquella con menores niveles de ingresos y, como era de esperar, es la que en este aspecto también se está viendo más afectada por la crisis económica. No en vano, de entre la

GRÁFICO III-59. EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN ESPAÑA Y UE-27, 2005-2009*



* La desigualdad se refiere a la posición relativa del grupo de personas con la renta más baja con relación al grupo de personas con la renta más alta, comparando la proporción de renta total del 20 por 100 más rico de la población con el 20 por 100 más pobre.
Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*.

GRÁFICO III-60. EVOLUCIÓN DE HOGARES QUE NO PUEDEN PERMITIRSE DIVERSOS GASTOS, 2004-2010*
(En porcentaje)



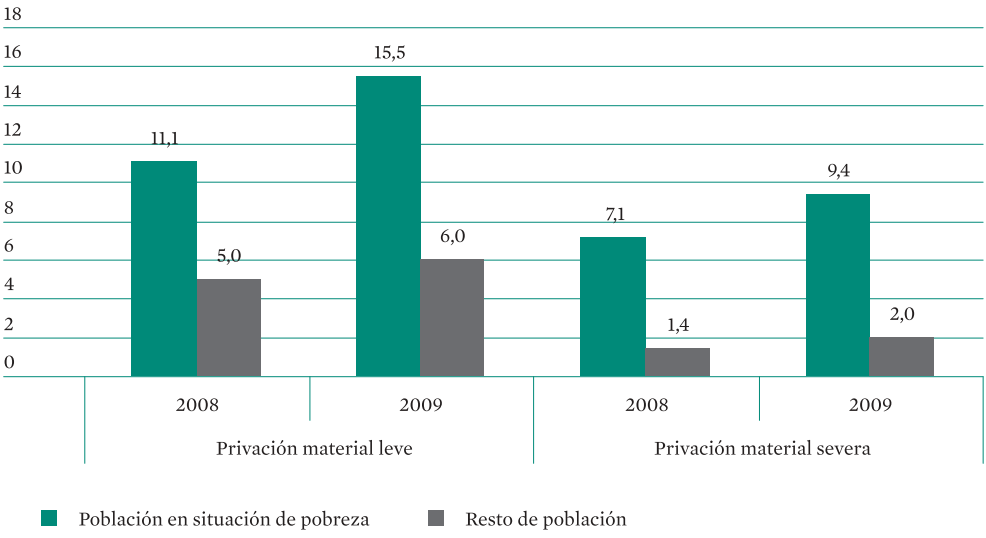
* Los datos de 2010 son provisionales.
Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*.

población que vive en situación de pobreza, la privación material, tanto leve como severa, ha aumentado en mayor medida que entre el resto de la población (4,4 puntos porcentuales en el primer caso y 2,3 en el segundo entre 2008 y 2009) (gráfico III-61). Aun así, y aunque menos acusado, los datos reflejan que la escasez de recursos para tener acceso a diversos bienes también está afectando a la población que está fuera de la pobreza, habiendo aumentado 1 punto porcentual la que tiene problemas privación material leve, y 0,6 la que sufre de privación severa.

Uno de colectivos especialmente sensibles a los cambios acontecidos en el mercado de trabajo como consecuencia de la crisis es el de los inmigrantes, sobre todo teniendo en cuenta que la inmigración en España, a diferencia de otros países europeos, ha sido de carácter principalmente económico. Esta inmigración laboral se ha concentrado, además, en sectores más expuestos a la precariedad laboral o el subempleo, al tiempo que al desempleo ocasionado por la recesión. De esta manera se explica que la tasa

Aumenta el riesgo de pobreza entre los inmigrantes y la población joven

GRÁFICO III-61. DISTRIBUCIÓN DE LA PRIVACIÓN MATERIAL LEVE Y SEVERA POR NIVELES DE RENTA DE LOS HOGARES*



* *Privación material leve*: no se tiene acceso a 3 de 9 ítems. *Privación material severa*: no se tienen acceso a, al menos, 4 ítems. *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, pescado o proteína equivalente, al menos cada dos días, mantener la vivienda a una temperatura adecuada los meses de invierno, lavadora, TV en color, teléfono y coche.
Fuente: Eurostat, *Income, social inclusion and living conditions*.

de desempleo del último trimestre de 2010 superase el 30 por 100 entre la población extranjera, frente al 19,8 por 100 entre la población española[229].

No existen datos recientes sobre el riesgo de pobreza de los inmigrantes, aunque, aparte del aumento del desempleo, un dato ilustrativo, comentado en el apartado anterior, es el fuerte incremento del número de ellos que ha dejado de percibir la prestación por desempleo contributiva para pasar a la asistencial, de menor cuantía (124.831 en 2009 frente a 247.941 en 2010). Un factor adicional es el riesgo de aumento de la irregularidad de aquéllos que, por carecer de un empleo y agotar su prestación, no pueden renovar su permiso de residencia. Cáritas, por su parte, que atendió en 2009 a aproximadamente 400.000 personas inmigrantes, más de la mitad del total de personas que acuden a sus servicios, identifica tres derechos sociales principales a los que los inmigrantes manifiestan tener especiales dificultades de acceso y ejercicio: vivienda, trabajo y empadronamiento[230].

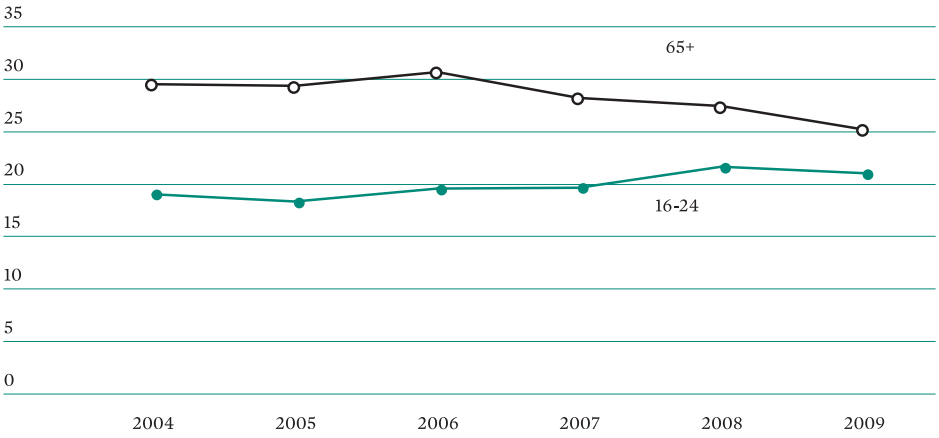
Desciende el riesgo de pobreza entre los mayores de 65 años

Atendiendo a la evolución del riesgo de caer en situación de pobreza por grupos de edad se observa que la población mayor de 65 años, si bien registra los niveles más altos, presenta una

229. Véase capítulo II, apartado 1.2.1.

230. Observatorio de la Realidad social de Cáritas Española, *La situación social de los inmigrantes acompañados por Cáritas. Informe del año 2010*.

GRÁFICO III-62. RIESGO DE POBREZA ENTRE LA POBLACIÓN MÁS JÓVEN Y LA DE MÁS EDAD



Fuente: Eurostat, *Income, social inclusion and living conditions.*

evolución descendente, especialmente acusada desde 2006. El riesgo de pobreza entre los jóvenes con edades comprendidas entre los 16 y los 24 años, por el contrario, evoluciona de manera ascendente, sobre todo desde 2007, aunque se ha visto algo amortiguada en 2009.

De este modo, en los últimos años, y en especial a raíz de la crisis, comienzan a manifestarse claros signos de cambio de tendencia de la pobreza por grupos de edad debido a un progresivo aumento entre los jóvenes y un acentuado descenso entre la población de mayor edad. Tan es así, que la diferencia entre ambos grupos ha pasado de ser de 20 a 5 puntos porcentuales, en solo cinco años. Esta tendencia, sin embargo, puede que cambie a partir de 2011, como consecuencia de la congelación de las pensiones aprobada en 2010, que quizás frene el descenso de la pobreza entre los mayores de 65 años.

7.2. POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL E IGUALDAD

La Estrategia Europa 2020 ha pretendido dotar de mayor relevancia a las políticas de inclusión social e igualdad. No en vano, una de sus tres prioridades es el crecimiento integrador consistente en crear más y mejores puestos de trabajo, sobre todo para las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de más edad, y en garantizar una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento. Asimismo, promover la inclusión social y luchar contra la pobreza se ha incorporado a las directrices de empleo (Directriz núm. 10)[231] y se ha establecido por primera vez un objetivo europeo cuantificado al respecto consistente en reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social.

231. Para más detalle sobre las directrices de empleo véase apartado 1.1.2 del capítulo II.

La nueva Estrategia, por tanto, trata de poner mayor énfasis en la integración social y en la reducción de la pobreza, resultado en buena medida del contexto en el que se ha elaborado, en el que han convergido varios factores. Por un lado, los datos a 2010 pusieron en evidencia el fracaso de su antecesora en la lucha contra la pobreza y la exclusión, más aun teniendo en cuenta que se trató de un periodo de fuerte crecimiento del empleo. Por otro lado, el contexto de crisis económica agudizó la preocupación por sus repercusiones sociales. Y todo ello, en el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión, que produjo una importante demanda por parte de la sociedad civil de refortalecimiento de la Europa social en la nueva Estrategia.

La Comisión, asimismo, y como novedad operativa, aprobó la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, que se presenta como la contribución de la Unión Europea para garantizar la cohesión social. En ella se exponen las medidas dirigidas a conseguir el objetivo de pobreza en cinco ámbitos de actuación, a saber: 1) emprender acciones en el conjunto de las políticas, adoptando un criterio transversal que vaya más allá del ámbito concreto de las políticas de inclusión y protección social; 2) hacer un uso más frecuente y eficaz de los fondos de la Unión Europea en apoyo a la inclusión social: 3) promover la innovación social, para aumentar la eficiencia de las políticas; 4) trabajar en colaboración con otros actores implicados y aprovechar el potencial de la economía social; y 5) Mejorar la coordinación de las políticas entre los Estados miembros (cuadro III-57).

Impulso de la UE a la inclusión social: Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión...

La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social establece estrechas conexiones con otras iniciativas emblemáticas, como la de "Juventud en movimiento" o la "Agenda de nuevas cualificaciones y empleos, así como con dos de las estrategias más importantes adoptadas en materia de igualdad en 2010: la Estrategia Europea para la Igualdad entre hombres y mujeres (2010-2015) y la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020.

La primera de ellas, trata de potenciar la perspectiva de género en las políticas comunitarias, en especial tras la aprobación de la Estrategia Europa 2020, que había sido criticada por algunas organizaciones por la falta de peso que le había otorgado a la misma. En ella, se detallan acciones en cinco áreas prioritarias[232]: 1) Mercado de trabajo e independencia económica; 2) Salario igual a trabajo igual y trabajo de igual valor; 3) Igualdad en la toma

...nueva Estrategia Europea para la Igualdad entre hombres y mujeres

232. Las cinco áreas prioritarias fueron establecidas en la Carta de las Mujeres aprobada por la Comisión Europea en marzo de 2010 para conmemorar el 15.º aniversario de la Declaración y la Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en Pekín y el 30.º aniversario de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Comisión Europea, Carta de las Mujeres, COM(2010) 78.

CUADRO III-57. PRINCIPALES MEDIDAS PROPUESTAS POR LA PLATAFORMA EUROPEA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Ámbitos de actuación	Coordinación con otras iniciativas emblemáticas /estrategias europeas	Periodo de aplicación
1. Emprender acciones de lucha contra la pobreza y la exclusión en el conjunto de políticas		
Acceso al empleo	Agenda de nuevas cualificaciones y empleo	
Presentación de una comunicación en la que se evaluarán las estrategias nacionales de inclusión activa, en especial las rentas mínimas		2012
Protección social y acceso a los servicios esenciales		
Libro Blanco sobre pensiones (2011); cooperación europea sobre envejecimiento activo; marco de calidad de los servicios sociales, entre otras	Unión por la innovación	2011-2013
Educación y juventud		
Propuesta de recomendación sobre pobreza infantil	Juventud en movimiento	2012
Comunicación sobre «Igualdad en la educación y en los sistemas de formación para apoyar el crecimiento inclusivo»		2011
Inmigración e integración de los inmigrantes		
Presentación de una nueva agenda europea de integración (2011)		
Inclusión social		
Marco UE para las estrategias nacionales de integración de los gitanos		2011
Promoción de la independencia económica de las mujeres	Estrategia Europea Discapacidad	2011-2015
Seguimiento de la Estrategia Europea sobre Discapacidad (2010-2020)	Estrategia Europea Igualdad de género	2011-2020
Propuesta de iniciativas sobre carecina de hogar y exclusión social en materia de vivienda		2011-2012
Políticas sectoriales		
Medidas para combatir la brecha digital (2011-2020)		2011-2020
Combatir la privación energética de los grupos menos favorecidos	Agenda Digital Europea	2011-2015
2. Financiación		
Fondo Social Europeo; Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros países, Fondo Europeo para los Refugiados. Programa Progress: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural		2011-2013
3. Innovación y modernización de las políticas sociales		
Promover la generación de recursos y la investigación en materia de innovación social. Creación de una Red europea de excelencia de investigación en innovación social		2011-2013
4. Ampliar y mejorar la participación de las partes interesadas y de la economía social		
Apoyo de colaboración e intercambio de las partes interesadas en ámbitos prioritarios específicos como la inclusión activa, pobreza infantil, inclusión de población gitanta, carencia de hogar o exclusión financiera		2011-2013
5. Mejorar la coordinación entre los Estados miembros		
Adaptación del Método Abierto de Coordinación social a la nueva gobernanza europea 2020		2011
Evaluación de las políticas nacionales de protección social e inclusión, incluidas las de igualdad y antidiscriminación, previo a la revisión intermedia de la Estrategia UE 2020		2013-1014

de decisiones; 4) Dignidad, integridad y fin de la violencia sexista contra las mujeres; y 5) Igualdad en la acción exterior (recuadro III-13).

RECUADRO III-13. PRINCIPALES ACCIONES CLAVE PROPUESTAS EN LA ESTRATEGIA EUROPEA DE IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES (2010-2015)

Mercado de trabajo e independencia económica
Apoyará el fomento de la igualdad entre los sexos en la aplicación de la Estrategia UE 2020.
Promoverá el espíritu empresarial y la actividad autónoma de las mujeres.
Evaluará las disparidades persistentes en los permisos por motivos familiares.
Informará sobre los resultados de los Estados miembros respecto a la oferta de guarderías.
Promoverá la igualdad en las iniciativas relacionadas con la integración de los inmigrantes.
Salario igual a trabajo igual y trabajo de igual valor
Tratará de mejorar la transparencia de las retribuciones.
Apoyará las iniciativas en pro de la igualdad salarial en el trabajo.
Establecerá un Día Europeo de la Igualdad Salarial.
Procurará animar a las mujeres a incorporarse a profesiones no tradicionales.
Igualdad en la toma de decisiones
Tratará de mejorar el equilibrio entre los sexos en la toma de decisiones.
Supervisará el objetivo del 25 por 100 de mujeres en las posiciones con mayor responsabilidad decisoria en la investigación.
Evaluará los avances hacia el objetivo de que cada sexo esté representado al menos por el 40 por 100 de los miembros de comités y grupos de expertos establecidos por la Comisión.
Promoverá una mayor participación de la mujer en las elecciones al Parlamento Europeo.
Dignidad, integridad y fin de la violencia sexista
Adoptará una estrategia a escala de la Unión Europea para combatir la violencia contra las mujeres.
Velará por que la legislación en materia de asilo tenga en consideración la igualdad.
Elaborará un informe sobre la salud de las mujeres.
Igualdad en la acción exterior
Seguirá integrando las consideraciones de género en la ayuda humanitaria y en la política de adhesión a la Unión Europea.

Fuente: Comisión Europea, *Estrategia para la igualdad entre hombres y mujeres*, COM (2010) 491 final, 21 de septiembre de 2010.

Estrategia Europea sobre Discapacidad

La nueva Estrategia Europea sobre Discapacidad, por su parte, tiene como objetivo capacitar a las personas con discapacidad (en torno a 80 millones de personas en la Unión Europea) para que puedan disfrutar de todos sus derechos y beneficiarse plenamente de una participación en la economía y la sociedad europeas. Se espera, en última instancia estas medidas repercutan visiblemente en la calidad de vida de una proporción creciente de los ciudadanos europeos, dado el envejecimiento de la población de la Unión. La Estrategia trata también de determinar los mecanismos necesarios para aplicar la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, que fue aprobada por la Unión Europea en noviembre de 2009[233]. Para ello, la Comisión ha identificado ocho ámbitos primordiales de actuación: accesibilidad, participación, igualdad, empleo, educación y formación, protección social, sanidad y acción exterior (recuadro III-14).

RECUADRO III-14. PRINCIPALES INICIATIVAS DE LA ESTRATEGIA EUROPEA SOBRE LA DISCAPACIDAD 2010-2020

Accesibilidad

Intentar que todos los bienes y servicios sean accesibles para las personas con discapacidad.

Participación

Lograr una plena participación en la sociedad de las personas con discapacidad: permitiéndoles disfrutar de todos los beneficios de la ciudadanía de la Unión Europea; suprimiendo las trabas administrativas y las barreras actitudinales a la participación plena y por igual; y proporcionando servicios de calidad de ámbito local que comprendan el acceso a una ayuda personalizada.

Igualdad

Erradicar en la Unión Europea la discriminación por razón de discapacidad.

Empleo

Posibilitar que muchas personas con discapacidad tengan ingresos por actividades laborales en el mercado de trabajo "abierto".

Educación y formación

Promover una educación y un aprendizaje permanente inclusivos para todos los alumnos con discapacidad.

Protección social

Promover condiciones de vida dignas para las personas con discapacidad.

233. La Convención es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante en el ámbito de los derechos humanos del que son partes la Unión Europea y sus Estados miembros, se aplicará en breve en toda la Unión. La Convención exige a los Estados Partes que protejan y salvaguarden todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad. Acordada en 2007 y firmada por todos los Estados miembros y la Unión Europea; ratificada en octubre de 2010 por dieciséis Estados miembros, el resto de los países están en proceso de ratificación. Esta Convención será vinculante en la Unión Europea y formará parte del ordenamiento jurídico de la Unión.

RECUADRO III-14. PRINCIPALES INICIATIVAS DE LA ESTRATEGIA EUROPEA SOBRE LA DISCAPACIDAD 2010-2020 *(Continuación)*

Sanidad

Potenciar la igualdad de acceso a los servicios sanitarios y a las instalaciones vinculadas para las personas con discapacidad.

Acción exterior

Promover los derechos de las personas con discapacidad en la acción exterior de la Unión Europea.

Fuente: Comisión Europea, *Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras*, COM (2010) 636 final, 15 de noviembre de 2011.

...aunque con expectativas modestas

Todas estas iniciativas comunitarias en materia de inclusión e igualdad social constituyen avances importantes, si bien su éxito va a estar fuertemente condicionado por el grado de implicación que adopten los Estados miembros. Y, a este respecto, hay que tener presente que la coyuntura de austeridad económica y de contención del gasto público reinante van a dificultar el desarrollo de políticas sociales.

Con relación al objetivo específico fijado por la UE 2020 en materia de pobreza y exclusión, los Estados miembros debían fijar sus objetivos nacionales a partir de sus circunstancias particulares en los borradores de Programa Nacional de Reformas (PNR) presentados en noviembre de 2010. A este respecto, y tal como reconoce la Comisión, la mayoría de los países está aún lejos de alcanzar el nivel de ambición acordado por el Consejo Europeo, y algunos países, además, no habían fijado sus objetivos[234]. Habrá que esperar al borrador definitivo, previsto para finales de abril de 2011, para ver el grado de implicación de los Estados miembros con este objetivo.

Respecto a España, cabe decir que las políticas sociales más destacadas han sido las emprendidas para combatir los costes sociales mediante la garantía de una prestación para las personas en situación de desempleo (ya sea contributiva o asistencial), al tiempo que las políticas activas, en las que se han aprobados medidas de choque para facilitar el acceso al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas[235]. En lo que respecta a las políticas sociales dirigidas a la igualdad e inclusión social en particular, en cambio, se han producido pocos avances.

Pocas novedades en las políticas de integración social en España

234. *Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento: anticipo de la respuesta global de la UE a la crisis*, COM (2011) 11 final.

235. Para más información véase capítulo II, apartado 1.3.4, así como el apartado sobre prestaciones de este capítulo.

En 2010 finalizaba el periodo de aplicación del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010 del que, sin embargo, no se ha hecho pública ninguna valoración. En el borrador del PNR presentado en noviembre de 2010 se menciona el propósito de un nuevo plan, del que, en el momento de la redacción de la presente Memoria, no se tiene conocimiento. En lo concerniente al objetivo específico de pobreza y exclusión social fijado por la UE 2020, España no incluyó en dicho borrador del PNR compromiso alguno. Habrá que esperar, pues a la presentación del PNR definitivo para poder valorar las previsiones sobre las políticas en esta materia.

La política de igualdad en el contexto de crisis, por tanto, ha quedado relegada a un segundo plano, incluso se ha retrocedido en algunos aspectos que fueron pioneros, especialmente en el ámbito de la igualdad de género. Así, y ante las exigencias de austeridad presupuestaria, se ha aplazado la entrada en vigor de la extensión del permiso de paternidad hasta cuatro semanas, prevista inicialmente para enero de 2011. Asimismo, cabe destacar la desaparición del Ministerio de Igualdad, y su sustitución por la Secretaría de Estado para la Igualdad del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

Algunas excepciones

Aun así, cabe destacar alguna iniciativa, como la creación de la Red Estatal de Inclusión Social, organismo con el que se pretende potenciar la cooperación entre las Administraciones públicas y las entidades de acción social en materia de inclusión social[236].

También se gestaron algunas iniciativas importantes que conviene apuntar y sobre las que el CES tuvo ocasión de pronunciarse[237]. Una de ellas es el Proyecto de Ley de la adaptación normativa a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, que incluirá novedades en materia de empleo, sanidad, infraestructuras, protección civil o cooperación internacional. La otra es el Anteproyecto de Ley Integral para la Igualdad de trato y la no Discriminación, que pretende aunar el ordenamiento español en materia de igualdad, eliminar cualquier práctica discriminatoria en los distintos ámbitos de la vida y trasponer más adecuadamente las directivas europeas vigentes en este ámbito.

A pesar de la relevancia de estas normativas y de las iniciativas adoptadas para proteger y fomentar el empleo de la población desempleada, lo cierto es que hace falta un fuerte impulso de las políticas sociales en la actual coyuntura, de lo contrario, se corre el riesgo de que un problema coyuntural se transforme en estructural, como ya sucediera con la crisis de los noventa, que produjo un repunte de la pobreza que ha permanecido hasta la actualidad.

236. Su coordinación recae en la Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia del Ministerio de Sanidad y Política Social.

237. Dictamen CES 10/2010 del Anteproyecto de Ley de Adaptación normativa a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad; y Dictamen CES 3/2011, sobre el Anteproyecto de Ley de Integral para la Igualdad de trato y la no discriminación.

La integración de los inmigrantes en un contexto de crisis

Como ya se ha comentado en el apartado anterior, los extranjeros constituyen uno de los grupos más vulnerables a la pobreza y la exclusión social, riesgos que se agudizan en tiempos de crisis y sobre cuya evolución negativa en los últimos años se ha advertido con anterioridad.

El desempleo prolongado en el tiempo de la población inmigrante está motivando la salida de España especialmente de los más jóvenes al encontrarse más libres de responsabilidades familiares. Según datos del padrón municipal, en 2010 había en España aproximadamente un 4 por 100 menos de extranjeros empadronados procedentes de América del Sur. Descenso que se percibe también en la reducción, paulatina de la población activa, de 3.724.500 en el primer trimestre de 2009 (momento en que alcanzó su máximo histórico) a 3.603.400 en el cuarto trimestre de 2010.

Sin embargo, y a pesar del mencionado carácter económico de la inmigración en España, los ajustes entre mano de obra inmigrante y mercado de trabajo (en forma de retorno o salida del país) no tienen por qué producirse, y menos de forma automática, ya que múltiples variables pueden incidir en la decisión de una gran parte del colectivo inmigrante de permanecer a pesar de no contar con un empleo, especialmente entre aquéllos con mayores niveles de arraigo.

Ello va a implicar que las políticas de inmigración asuman el carácter cada vez más estructural de la inmigración, que forma ya parte del paisaje social de la España actual. Por otro lado, además, y como comentó el Comité Económico y Social Europeo (CESE), la inmigración legal ha de formar parte del enfoque holístico a través del cual se debe hacer frente a los desafíos demográficos que se le presentan a Europa[238].

A pesar de ello, no se han producido avances importantes en las políticas de integración de los inmigrantes. Así, en 2010 finalizó la primera etapa de vigencia del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI) del que, a pesar de su trascendencia (supuso la primera iniciativa adoptada con carácter integral para abordar esta cuestión), no se ha realizado ninguna evaluación, como ha venido señalando el CES en diversas ocasiones.

Cabe advertir, además, que el PECI no ha logrado suplir algunas de las carencias que España presenta en materia de política inmigratoria y sobre las que algunas organizaciones internacionales han llamado la atención. Así, en marzo de 2011, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas publicó un informe que advertía sobre determinadas previsiones normativas españolas, que podían dar lugar a prácticas discriminatorias que vulnerasen los derechos de los inmigrantes. Entre otras cuestiones, se recomendaba la eliminación de los controles de identificación de los individuos basados en "perfiles étnicos y raciales". Asimismo, se recomendaba la puesta en práctica de medidas que garanticen la seguridad jurídica de los inmigrantes que han permanecido en

238. Dictamen CESE 2011/C 48/03 sobre "El papel de la inmigración legal en un contexto de desafío demográfico".

Centros de Internamiento de Extranjeros y abandonan los mismos con procesos de expulsión pendientes, dada su mayor vulnerabilidad para sufrir abusos y discriminaciones. Cáritas, por su parte, ha señalado que durante 2010 se ha detectado también una tendencia a restringir, e incluso a negar, el acceso al Padrón a los ciudadanos extranjeros.

La política antidiscriminación es también uno de los puntos débiles de la política española de integración de los inmigrantes, según la tercera edición del *Migration Integration Policy Index* (MIPEX III)[239], elaborado en 2010, que evalúa el marco legal y las políticas públicas de integración de los inmigrantes en 31 países, entre los que se encuentran los 27 Estados miembros. Aunque la valoración general que el índice hace de España es positiva (ocupa el octavo lugar), este, junto con la obtención de la nacionalidad y la participación política, son aspectos en los que se denota la necesidad de una clara mejoría (gráfico III-63)

Por otra parte, y como ya señaló el CES en la Memoria de 2009, es necesario alertar sobre los riesgos de fractura social como consecuencia de una percepción de *competencia* entre la población autóctona e inmigrante por los empleos, incluso aunque dicha competencia sea una percepción subjetiva no siempre ajustada a la realidad. Asimismo, algunos estudios ponen de manifiesto que para un 67 por 100 de los españoles el número de inmigrantes es "elevado" y hasta un 31,1 por 100 se declara a favor de que se expulse a aquéllos que permanecen en el paro durante mucho tiempo[240]. A pesar de que la crisis no ha disparado de forma alarmante las actitudes xenófobas, es necesario que se tenga en cuenta los riesgos de que esto ocurra debiéndose emprender acciones de carácter preventivo.

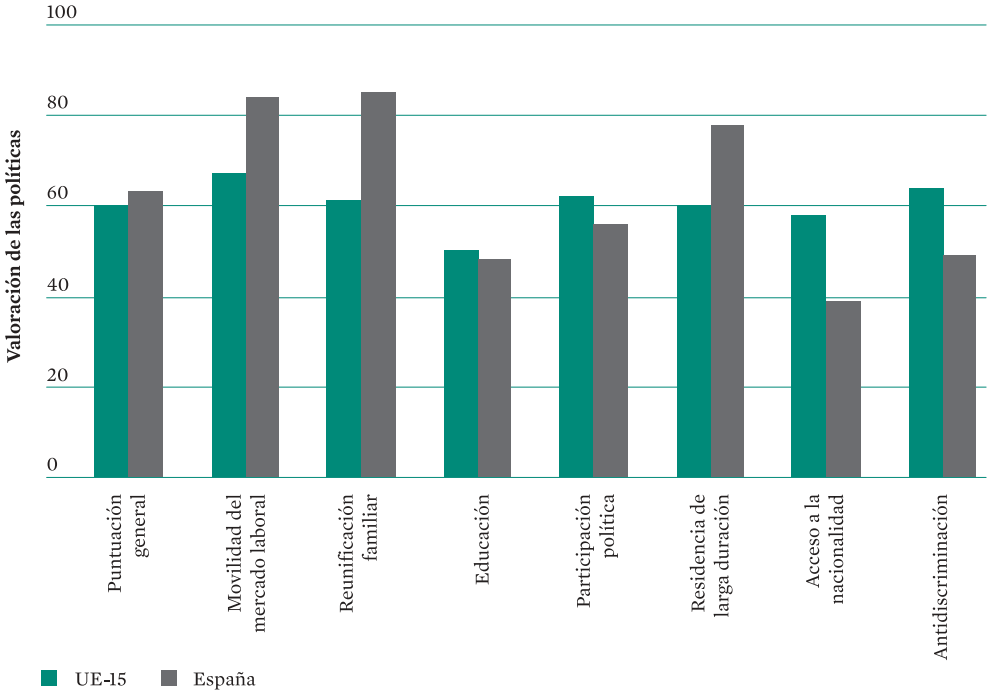
Los jóvenes son otro de los colectivos que debería ser objetivo prioritario en la agenda política. No en vano, tal y como se pone de manifiesto en el capítulo II de esta Memoria, más del 30 por 100 de los jóvenes entre 20 y 24 años son parados, subempleados (con jornada inferior al tiempo completo, cuando desearían trabajar más y están disponibles para ello) o desanimados (no buscan empleo porque creen que no lo encontrarán)[241]. Además, 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, o acceden pero por un periodo de tiempo reducido. Así, tal y como se ha visto en el apartado sobre prestaciones, se observa un descenso muy

239. MIPEX (Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes) es una iniciativa liderada por el British Council y el Migration Policy Group, en la que participan 37 organizaciones internacionales. En 2010 se elaboró la tercera edición del índice (que siguió a las de 2004 y 2007) que ha ampliado, con respecto a las anteriores, tanto los ámbitos como el número de países analizados, siendo en la actualidad un total de 31 (UE-27, Canadá, EEUU, Suiza, Noruega). España participa a través del Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB) Para más información ver: http://www.mipex.eu/about.

240. Fundación Bertelsmann, *La percepción de los españoles sobre la diversidad y la inmigración*.

241. Para definiciones más precisas sobre estos conceptos véase capítulo II, apartado 1.2 de la presente Memoria.

GRÁFICO III-63. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA Y LA UE-15, 2010*



* El MIPEX evalúa un total de 148 indicadores, agrupados en 7 áreas diferentes, con 4 dimensiones cada una. Para cada área se determina un óptimo y un mínimo empírico (en función del país mejor y peor posicionado para cada área respectivamente) obteniendo así una escala global de 0 a 100 en la que se ubica a todos los países. Para ampliar información sobre la metodología del MIPEX, véase http://www.mipex.eu/methodology.
Fuente: *Migration Integration Policy Index* (MIPEX III), 2010.

acusado de los perceptores de prestaciones por desempleo entre la población entre 16 y 19 años (57 por 100) y entre de 20 y 24 años (33 por 100).

La situación es especialmente grave puesto que, además, un buen porcentaje de los mismos posee altos índices de fracaso escolar con lo que, en muchos casos, la pérdida de empleo se traduce en abandono del mercado laboral con poca probabilidad de reenganche en el sistema educativo. Por otro lado, se ha de tener presente el respaldo familiar, si bien parece estar jugando un papel importante de momento, puede verse reducido ante el aumento del desempleo de los sustentadores principales de las familias.

Al margen de políticas especiales dirigidas a los colectivos en mayor riesgo de exclusión, no cabe duda que en la actual coyuntura, y a tenor de los datos sobre el fuerte aumento de la pobreza, es fundamental potenciar las políticas de inclusión social. En este sentido, uno de los aspectos que convendría mejorar son los dispositivos de garantía de los ingresos mínimos. El CES, en diversas ocasiones, ha advertido sobre este aspecto, aludiendo a que el sistema de ingresos mínimos presenta

Hacia políticas de inclusión social más eficaces y eficientes

importantes problemas de articulación, resultado en buena medida, de que se ha ido configurando en distintos momentos y de acuerdo a criterios y necesidades diversas, que lo han hecho especialmente complejo. En el actual contexto de crisis, las rentas mínimas además, están siendo insuficientes, a tenor del notable aumento en términos absolutos del número de hogares sin ingresos.

Las últimas iniciativas adoptadas, como el Programa de recualificación profesional de las personas que agotan su protección por desempleo, aunque ha sido importante, no garantiza unos ingresos mínimos suficientes y excluyen a buena parte de las personas que están más expuestas a la pobreza. Por otra parte, y aunque encuadrado en el ámbito de las políticas activas, constituye una modalidad de protección social más, que viene a añadirse al ya de por sí complejo entramado.

La capacidad de inserción laboral de las políticas activas destinadas a este colectivo, por su parte, no parecen estar resultando muy efectivas. No en vano, los contratos bonificados a trabajadores en exclusión social (2.422) representan un porcentaje ínfimo respecto al total de contratos bonificados en 2010 (481.967). Por otra parte, además, de éstos, apenas 600 corresponden a perceptores de RMI, cuando el total de perceptores superaba los 600.000 en 2009, (y es muy probable que hayan aumentado en 2010), es decir, apenas afectaba al 0,1 por 100 de los mismos.

En cualquier caso, muchos de los problemas de pobreza y exclusión no siempre responden a situaciones de inactividad o paro, sino a situaciones de subempleo o empleo de baja calidad durante periodos prolongados. Es por ello que debe hacerse especial énfasis en conseguir que las políticas de activación laboral promuevan también la calidad del empleo para que sea una vía más efectiva para salir de la pobreza y la exclusión.

En cualquier caso, y siendo realistas, se ha de tener en cuenta que la coyuntura económica y el funcionamiento del mercado de trabajo español hacen muy difíciles, por el momento, las expectativas de inclusión social a través de la inserción laboral. Sería conveniente desarrollar un sistema de ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos en desempleo y que no perciben ningún tipo de prestación, al tiempo que una mayor coordinación de los distintos componentes que integran el sistema de ingresos mínimos, con el fin de alcanzar una auténtica complementariedad entre ellos. También sería apropiado una mayor 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. 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.

Por otro lado, algunas entidades del tercer sector dedicadas a la intervención social, se están viendo desbordadas ante el aumento de las necesidades sociales[242]. Sería

242. Véanse informes de Cáritas y de Cruz Roja.

conveniente, por tanto, tratar de garantizar la sostenibilidad de las iniciativas que desarrollan en esta dirección dado que son, además, los que hacen frente de forma más directa a las necesidades de la población. Asimismo, habría que tratar de mejorar la colaboración y coordinación entre estas entidades y las Administraciones públicas.

En definitiva, y como se ha ido citando a lo largo del presente capítulo, el crecimiento económico y del empleo, si bien constituyen requisitos imprescindibles para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, no garantizan de forma automática la reducción de la pobreza ni una distribución equitativa de la riqueza generada. De modo que, junto a las políticas económicas y de empleo, aún en el contexto actual de austeridad presupuestaria, se hace indispensable mantener las políticas de inclusión y protección social y aumentar su eficacia y eficiencia.

ÍNDICES

ÍNDICE DE CUADROS

CAPÍTULO 1

I-1. Producción y comercio mundial, 2000-2011 66
I-2. Indicadores socioeconómicos internacionales, 2003-2012 72
I-3. Comercio de la Unión Europea y la zona euro con terceros países, 2009-2010 75
I-4. Comercio de la Unión Europea con sus principales clientes, 2009-2010 .. 76
I-5. Principales exportadores de mercancías, 1991-2010 77
I-6. Principales indicadores macroeconómicos de los Estados miembros, 2009-2011 96
I-7. Calendario del semestre europeo 103
I-8. Índice de precios de consumo armonizado por grupos en 2010 114
I-9. Cuadro macroeconómico, 2005-2010 121
I-10. Impacto de la crisis en la economía española 124
I-11. Previsiones económicas para España y la zona euro en 2011 125
I-12. Situación de la solvencia de las cajas de ahorros ante los requerimientos del Real Decreto-ley 2/2011 134
I-13. VAB a precios de mercado por sectores y trimestres, 2008-2010 136
I-14. Macromagnitudes agrarias, 2009-2010 138
I-15. La política agraria común, 2014-2020 140
I-16. Índice de Producción Industrial (IPI) general y por destino económico de los bienes. Base 2005. CNAE-09, 2008-2010 147
I-17. Índice de Producción Industrial por secciones y ramas de actividad, 2001-2010. Base 2005, CNAE-09 149
I-18. *Mix* energético, España *vs.* UE-27 161
I-19. Índice de cifra de negocios por sectores, 2009-2010 172
I-20. Índice de cifra de negocios por sectores y actividades, 2008-2010 173
I-21. Viajeros y pernoctaciones por tipo de alojamiento en 2010 177

I-22. Balanzas por cuenta corriente y de capital, 2009-2010 186
I-23. Comercio exterior de mercancías, 2000-2010 187
I-24. Balanza financiera, 2009-2010 194
I-25. Capacidad o necesidad de financiación de la economía española, 2008-2010 195
I-26. Capacidad o necesidad de financiación de los sectores institucionales, 2006-2010 196
I-27. Crédito concedido según su finalidad, 2009-2010 197
I-28. Créditos dudosos, 2008-2010 198
I-29. Crédito concedido a la actividad productiva, 2009-2010 199
I-30. Productividad, remuneración por asalariado y CLUR en España, total y por sectores, 2000-2010 207
I-31. Cuenta de resultados de las empresas de la Central de balances trimestral, 2009-2010 208
I-32. Saldo fiscal y deuda de las distintas Administraciones públicas, 2007-2010. 222
I-33. Cuentas no financieras de las Administraciones públicas, 2007-2010 225
I-34. Recaudación de los principales impuestos estatales, 2009-2010 227
I-35. Efecto recaudatorio de los cambios normativos aplicados en 2010 228
I-36. Medidas de ajuste del gasto aplicadas en 2010 228
I-37. Objetivos de déficit de las Administraciones públicas hasta 2013 229
I-38. Presupuestos Generales del Estado para 2011 consolidados 230
I-39. Reformas tributarias aprobadas en 2010 con impacto recaudatorio en 2011 . 232
I-40. Evolución de la recaudación de los impuestos estatales, 2007-2011 233
I-41. PGE para 2011: gasto por funciones o políticas 234
I-42. Presupuestos de las comunidades autónomas para 2011 236
I-43. PIB y sectores productivos por CCAA, en 2010 239
I-44. PIB per cápita por comunidades autónomas 242

CAPÍTULO 2

II-1. Indicadores de la EEE en España y la UE-27, 2007-2010 253
II-2. Prioridades, acciones clave y medidas propuestas en la "Agenda de nuevas cualificaciones y empleos" 262
II-3. Empleo y paro en la crisis, 2007-2010 270
II-4. Evolución del empleo y el paro, según distintas fases económicas 271
II-5. Evolución a lo largo de 2010 de las tasas de empleo y paro 272
II-6. Evolución del empleo y el paro EPA y de las afiliaciones a la Seguridad Social y el paro registrado 276
II-7. Evolución de la población activa y la tasa de actividad en el periodo 2007-2010 279

II-8. Frecuencia del paro por sexo y edad, 2007-2010 283
II-9. Jóvenes y actividad laboral en la crisis, 2007, 2009 y 2010 285
II-10. Tasa de actividad y de paro por sexo y nivel de estudios terminados, 2007-2010 286
II-11. Evolución de la población ocupada por nivel de estudios, 2007-2010 288
II-12. Evolución de activos, ocupados y parados, según la nacionalidad, 2007-2010 289
II-13. Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro de nacionales y extranjeros, 2007-2010 291
II-14. Evolución del empleo por sectores, 2007-2010..... 291
II-15. Empleo por ramas de actividad económica 2009-2010. Cuartos trimestres. Clasificación de las ramas de mayor a menor descenso interanual en términos relativos 293
II-16. Distribución del empleo por ocupación y sexo, 2007 y 2010..... 296
II-17. Empleo por sexo y situación profesional: 2010 y variación del periodo 2007-2010..... 298
II-18. Asalariados del sector público por tipo de Administración, 2007-2010.. 299
II-19. Asalariados por sexo, tipo de contrato y sector institucional, 2007-2010.... 303
II-20. Trabajo a tiempo parcial en la crisis 307
II-21. Porcentaje del empleo a tiempo parcial por sexo, 2005-2010 307
II-22. Distribución del empleo a tiempo parcial, según el motivo (4º trim. 2010). 308
II-23. Evolución del empleo por comunidades autónomas en 2009 y 2010..... 315
II-24. Evolución por comunidades autónomas de las tasas de empleo, 2007-2010, cuartos trimestres, clasificadas de mayor a menor por el valor de 2010 316
II-25. Distribución sectorial del empleo por comunidades autónomas..... 318
II-26. Evolución por comunidades autónomas de las tasas de actividad, 2007-2010, cuartos trimestres, clasificadas de menor a mayor según los valores de 2010..... 319
II-27. Evolución por comunidades autónomas de las tasas de paro, 2007-2010, cuartos trimestres, clasificadas de mayor a menor según los valores de 2010 320
II-28. Flujos en el mercado de trabajo: movilidad en relación con la actividad, 2010 322
II-29. Contratos registrados por modalidad contractual, 2007-2010..... 325
II-30. Altas iniciales y reanudaciones de prestaciones contributivas y asistenciales por desempleo, según la causa del cese en las empresas, 2007-2010 331
II-31. Trabajadores afectados por ERE, según causa, 2007-2010..... 340
II-32. Bonificaciones a la contratación contenidas en el programa de fomento de empleo tras la reforma laboral 346

II-33. Contratos acogidos a medidas de fomento de la contratación en 2010 .. 349
II-34. Cualificaciones incluidas en el catálogo nacional 351
II-35. Formados y colocados por principales características, avance 2010..... 353
II-36. Formados y colocados por familia profesional, avance 2010 354
II-37. Formación para el empleo, 2007-2010 355
II-38. Participantes en acciones de formación de demanda por tipo de acción formativa y tamaño de la empresa, 2009-2010 356
II-39. Empresas formadoras por tamaño, sector y crédito, 2009-2010..... 357
II-40. Distribución del presupuesto de gasto y beneficiarios de los programas de empleo, 2009 358
II-41. Resultados de ejecución de los programas de empleo y formación, por programas y colectivos, enero-agosto 2010 360
II-42. Gasto público en políticas de empleo en la Unión Europea, 2008..... 363
II-43. Gasto en políticas de empleo por tipo de acción en España y la UE, 2008 364
II-44. Presupuesto de gasto del SPEE..... 365
II-45. Gasto total en PAE por tipos de actuaciones, 2009..... 367
II-46. Gasto total en desempleo, 2010..... 368
II-47. Distribución territorial de los recursos estatales destinados a gestión por las comunidades autónomas 372
II-48. Resultados de ejecución de la gestión transferida de las PAE: objetivos territorializados para 2010 y grado de cumplimiento..... 374
II-49. Plan de choque 377
II-50. Reforma de las políticas activas de empleo 381
II-51. Programa de trabajo conjunto 2009-2010..... 387
II-52. Otras mesas de diálogo social tripartito, 2010 401
II-53. Principales actividades de análisis y estudio de los observatorios industriales, 2010 404
II-54. Principales valoraciones de los interlocutores sociales ante la reforma del mercado de trabajo: organizaciones sindicales..... 408
II-55. Principales valoraciones de los interlocutores sociales ante la reforma del mercado de trabajo: organizaciones empresariales 410
II-56. Convenios registrados, empresas y trabajadores, 2000-2010..... 415
II-57. Curso de la negociación colectiva, 2006-2010 416
II-58. Aumentos reales de los salarios pactados, 2002-2010 417
II-59. Derivas salariales, 2002-2010 418
II-60. Aumento salarial pactado por ámbito funcional y vigencia temporal del convenio, 2005-2010 420
II-61. Aumento salarial pactado por ámbito funcional, 2005-2010 421
II-62. Aumentos salariales pactados por tramos, 2010..... 422
II-63. Aumento salarial pactado por sectores de actividad, 2003-2010..... 423

II-64. Cláusulas de empleo por ámbito funcional 430
II-65. Huelgas desarrolladas, 2001-2010 443
II-66. Motivación de las huelgas, 2005-2010 444
II-67. Conflictos tramitados en el SIMA, 2008-2010 447
II-68. Solución extrajudicial de conflictos laborales, 2010 450
II-69. Conciliaciones y mediaciones administrativas, 2001-2010 452
II-70. Asuntos judiciales sociales resueltos, 2001-2010 455
II-71. Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2009-2010 458
II-72. Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el área de seguridad y salud laboral, 2010 459
II-73. Accidentes de trabajo, 2009-2010 472
II-74. Accidentes de trabajo por sector y gravedad, 2010 475
II-75. Enfermedades profesionales, 2009-2010 476

CAPÍTULO 3

III-1. Indicadores demográficos básicos 482
III-2. Españoles residentes en el extranjero 484
III-3. Algunos indicadores de integración de inmigrantes 486
III-4. Mortalidad, envejecimiento y esperanza de vida 487
III-5. Valores de España y UE-27 en los niveles de referencia del rendimiento medio europeo para 2010 y 2020 494
III-6. Becas y ayudas al estudio en las enseñanzas obligatorias y postobligatorias 501
III-7. Programas de cooperación territorial 2010-2011 de mejora del rendimiento escolar del alumnado 507
III-8. Fracaso escolar, abandono escolar temprano y bajos rendimientos 508
III-9. Principales líneas de acción propuestas por la comisión para la Agenda Digital para Europa 525
III-10. Evolución del acceso a la vivienda en España, 1996-2010 532
III-11. Parque de alquiler social en los 27 Estados miembros, 2000-2005 539
III-12. Evolución viviendas protegidas según régimen de uso y CCAA, 2005 y 2009 541
III-13. Objetivos convenidos y grado de cumplimiento del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación, 2009-2012 548
III-14. Sobrecarga por gastos según régimen de tenencia de la vivienda para la población general y en riesgo de pobreza, 2009 550
III-15. Evolución de la calidad de la vivienda y el entorno residencial, 2007-2009 552

III-16. Indicadores de calidad y privación de la vivienda por grado de urbanización, 2009 557
III-17. Satisfacción con la calidad urbana en algunas ciudades españolas 559
III-18. Evolución de las tasas de variación del gasto en consumo por hogar 589
III-19. Volumen y estructura del gasto en consumo de los hogares, 2006-2009. 590
III-20. Gasto y estructura del consumo según la nacionalidad, 2009 592
III-21. Evolución de la estructura de las consultas y reclamaciones según los sectores económicos, 2005-2010 594
III-22. Evolución de las opiniones sobre del SNS, 2000-2009 599
III-23. Preferencia por la atención sanitaria pública o privada, 2003-2009 600
III-24. Percepción de la equidad en la prestación de servicios del SNS, 2002-2009 601
III-25. Opiniones acerca de la evolución de las listas de espera, 2001-2009 601
III-26. Problemas o enfermedades crónicas o de larga evolución diagnosticadas por un médico 603
III-27. Determinantes de la salud por comunidades autónomas 604
III-28. Utilización de recursos sanitarios 605
III-29. Indicadores de la prestación farmacéutica en 2010, por CCAA 610
III-30. Recursos humanos en atención primaria, 2004 y 2009 611
III-31. Recursos básicos del SNS en atención especializada 613
III-32. Algunos indicadores vinculados a las pensiones en la Unión Europea ... 620
III-33. Evolución del gasto en protección social en la Unión Europea, 1998-2008 624
III-34. Avance de la ejecución presupuestaria del Sistema de la Seguridad Social, 2010 631
III-35. Afiliados en alta laboral a la Seguridad Social 635
III-36. Afiliados extranjeros en alta laboral, diciembre de 2010 639
III-37. Presupuesto de la Seguridad Social para 2011 642
III-38. Fondo de reserva de la Seguridad Social 643
III-39. Pensiones contributivas e importe medio según clase 645
III-40. Pensiones contributivas según régimen en 2010 646
III-41. Distribución de las pensiones de jubilación por años cotizados, 2010 649
III-42. Distribución por conceptos del importe de las pensiones en vigor, 2009-2010 650
III-43. Evolución del número de altas de jubilación contributiva y pensión media por modalidad y edad 653
III-44. Gasto en incapacidad temporal por entidades y contingencias, 2002-2010 657
III-45. Indicadores de incapacidad temporal, por contingencias, 2008-2010 658

III-46. Evolución de los planes de pensiones, partícipes y cuenta de posición, por modalidad, 2004-2010 679
III-47. Incidencia del Real Decreto 1299/2009, de 31 de julio 682
III-48. Solicitudes, dictámenes y beneficiarios. Situación a 1 de marzo de 2011 ... 685
III-49. Grados y niveles de dependencia por comunidades autónomas 688
III-50. Beneficiarios y prestaciones 690
III-51. Retornados por el programa APRE 696
III-52. Periodo medio de derecho reconocido de la prestación contributiva por desempleo, 2003-2010 697
III-53. Beneficiarios de prestaciones de nivel asistencial, según causa del derecho 699
III-54. Indicadores de pobreza y exclusión social de la Unión Europea, 2009.. 706
III-55. Riesgo de pobreza y exclusión por distintas variables, 2009 708
III-56. Evolución de beneficiarios y gasto ejecutado en RMI 712
III-57. Principales medidas propuestas por la plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social 718

ÍNDICE DE RECUADROS

CAPÍTULO 1

I-1. Plan Integral de Política Industrial 2020 150
I-2. Plan de Medidas Urgentes de Ahorro y Eficiencia Energética 2011 164
I-3. Deducciones fiscales por compra de vivienda habitual en las distintas comunidades autónomas 169

CAPÍTULO 2

II-1. Orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros 260
II-2. Prioridades a la hora de reforzar la flexiseguridad 264
II-3. Un marco para el empleo juvenil 266
II-4. Propuesta de reformas estructurales para la creación de empleo 268
II-5. Principales propuestas de la declaración conjunta sobre la Estrategia Europa 2020 384
II-6. Acciones a emprender por los interlocutores sociales para potenciar mercados laborales inclusivos 386
II-7. Principales orientaciones en materia de empleo del AENC, 2010-2012 428
II-8. Principales conclusiones de los debates de la Conferencia europea de contribución a la evaluación a medio término de la Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo, 2007-2012 461
II-9. Balance del segundo Plan de Acción para el impulso y ejecución de la Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2007-2012 464
II-10. Tercer Plan de Acción para el impulso y ejecución de la Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2007-2012 466

CAPÍTULO 3

III-1. Áreas prioritarias en educación y formación para 2009-2011 y niveles de referencia del rendimiento medio europeo para 2020 493
III-2. Medidas para reducir el fracaso y abandono escolar temprano en la Ley de Economía sostenible..... 506
III-3. Borrador del Plan de Acción para el aprendizaje permanente 2011-2013. Nuevas oportunidades para aprender 522
III-4. Principales modificaciones del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 547
III-5. Acuerdos de la Declaración de Toledo..... 553
III-6. Plan de Acción Tecnologías Ambientales (ETAP) 582
III-7. Medidas inmediatas para garantizar la sostenibilidad y la cohesión del Sistema Nacional de Salud 607
III-8. Novedades en la regulación del consumo de tabaco 615
III-9. Tendencias comunes en las reformas efectuadas en los países de la Unión Europea en la última década 623
III-10. Revisión del Pacto de Toledo 2010 667
III-11. El acceso a la jubilación en el acuerdo para la reforma y fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones 673
III-12. Situación actual de los sistemas de previsión social complementaria en la Unión Europea (por zonas geográficas)..... 676
III-13. Principales acciones clave propuestas en la Estrategia Europea de Igualdad entre hombres y mujeres (2010-1015) 719
III-14. Principales iniciativas de la Estrategia Europea sobre la Discapacidad 2010-2020 720

ÍNDICE DE GRÁFICOS

CAPÍTULO 1

I-1. Diferenciales de rendimiento de la deuda pública a 10 años respecto a Alemania durante la crisis 98
I–2. Política monetaria del Banco Central Europeo, 2003–2011 110
I-3. Efectos sobre la liquidez de las decisiones de política monetaria durante la crisis 112
I-4. Evolución de los tipos de interés de intervención y del mercado monetario durante la crisis 116
I-5. Cotización del euro frente al dólar, al yen y a la libra esterlina, 2007-2011. 117
I-6. Evolución del PIB de España y UE-27 119
I-7. Exposición comparada de las entidades de crédito, 2002-2010 128
I-8. Producción de vehículos y matriculación de turismos en España, en 2010 157
I-9. Estructura de la generación eléctrica bruta en 2010 159
I-10. Precio de la vivienda en España, 2007-2010 168
I-11. Compraventas de viviendas, 2008-2010 168
I-12. Inversión pública en España y la UE-27, 2000-2009 170
I-13. Agregados de la demanda, 2000-2010 178
I-14. Gasto en consumo final, 2008-2010 179
I-15. Inversión en bienes de equipo y en construcción, 2008-2010 182
I-16. Inversiones directas netas extranjeras en España y españolas en el exterior, 1997-2010 193
I-17. Índices de la bolsa de Madrid, 2007-2011 202
I-18. Distribución funcional de la renta en España, 2000-2010 205
I-19. CLUR, productividad y remuneración por asalariado real en España, 2000-2010 206
I-20. Productividad, remuneración real por asalariado y CLUR por sectores, 2000-2010 209

I-21. Coste laboral unitario real en España y la Unión Europea, 2000-2010 .. 210
I-22. Tasa de paro, salarios y productividad en España, Unión Europea y OCDE, 2000-2009 211
I-23. Resultado consolidado de las entidades con valores admitidos en los mercados regulados españoles, en el primer semestre de 2010 212
I-24. Inflación general y subyacente, 2007-2011 213
I-25. Precios del petróleo, 2007-2011 214
I-26. Contribuciones a la tasa interanual del IPC, 2008-2010 216
I-27. Grupos destacados y componentes del IPC, 2007-2010 217
I-28. Diferencial de inflación con la UEM en términos del IPCA, 2008-2010 220
I-29. Ingresos públicos, gasto público y saldo fiscal, 1995-2013 221
I-30. Déficit público de las comunidades autónomas en 2010 223
I-31. Deuda pública de las comunidades autónomas, 2009-2010 224
I-32. PIB real por comunidades autonómas, 2009-2010 238
I-33. Contribución de los sectores de actividad a la tasa de variación del PIB de las CCAA que más y menos crecen en 2010 240
I-34. Empleo por CCAA en 2009 y 2010 241
I-35. Convergencia regional en PIB per cápita, 2000-2010 244
I-36. Dispersión de los niveles de PIB per cápita regional, 2000-2010 245
I-37. Convergencia del PIB per cápita de las CCAA con la media comunitaria, 2000-2008 247
I-38. IPC general y subyacente por CCAA en 2010 248

CAPÍTULO 2

II-1. Tasas de empleo y paro en la UE-27 en 2010 254
II-2. Empleo en la UE-27, 2007-2010 255
II-3. Paro en la UE-27, 2007-2010 258
II-4. Tasas de empleo y paro en España desde 2001 272
II-5. Empleo y paro en la EPA, 2007-2010 274
II-6. Empleo y paro en la EPA, 2007-2010 275
II-7. Tasas de empleo por sexo y edad, 2001-2010 280
II-8. Tasas de paro por sexo y edad, 2001-2010 282
II-9. Ocupados y activos por nacionalidad, 2005-2010 289
II-10. Empleo civil por grupos de ocupación, 2005-2010 295
II-11. Tasas de temporalidad por sector institucional, 1987-2010 301
II-12. Tasas de temporalidad y de parcialidad, UE-27 313
II-13. Tasas de temporalidad y de parcialidad, UE-15 313
II-14. Evolución de las contrataciones registradas, según la duración del contrato 326

II-15. Trabajadores afectados por ERE, 1997-2010 336
II-16. Evolución de la contratación bonificada del programa de fomento de empleo en 2010 348
II-17. Salarios efectivos y pactados, 2002-2010 419
II-18. Evolución de la jornada pactada por tipo de convenio, 2001-2010 424
II-19. Jornada media efectiva por tipos, 2001-2010 426
II-20. Evolución del número de huelgas, 1991-2010 442
II-21. Evolución de los conflictos tramitados por el SIMA, 2001-2010 446
II-22. Evolución de las conciliaciones individuales por despido, 2001-2010 454
II-23. Índice de incidencia de accidentes en jornada de trabajo con baja, por sector y rama de actividad, 1999-2010 473
II-24. Índices de incidencia de accidentes de trabajo graves y mortales, 2000-2010 474

CAPÍTULO 3

III-1. Tasa de emancipación residencial de los jóvenes en España, 2003-2010 482
III-2. Evolución de la población potencialmente activa 488
III-3. Alumnado matriculado por niveles de enseñanza, 2000-2010 498
III-4. Gasto anual por alumno en instituciones educativas públicas y privadas, 2008 499
III-5. Evolución del alumnado matriculado en formación profesional y bachillerato en España, 2000-2010 510
III-6. Comparación de las tasas de titulados en formación profesional y formación de carácter general, 2008 511
III-7. Relación entre el precio medio de la matrícula y la proporción de estudiantes que han recibido becas o ayudas para sus estudios superiores, curso 2006-07 518
III-8. Tiempo transcurrido en encontrar el primer trabajo para los jóvenes entre 16 y 34 años 524
III-9. Estimación de la sobreoferta de vivienda nueva, 2004-2010 529
III-10. Evolución de la tasa de emancipación de los jóvenes y del coste de acceso a una vivienda en propiedad, 2003-2010 529
III-11. Evolución de algunas condiciones de financiación de la vivienda, 2004-2010 532
III-12. Evolución del crédito a los hogares para adquisición de viviendas y de los nuevos préstamos 533
III-13. Evolución de la ratio de dudosidad hipotecaria y del número de ejecuciones hipotecarias 534

III-14. Compraventas de viviendas, 2006-2010 536
III-15. Evolución del número viviendas protegidas según régimen de uso, 2005 a 2009 540
III-16. Estimación de la sobreoferta de vivienda protegida nueva, 2004-2010.. 541
III-17. Evolución de los precios de la vivienda libre y protegida, 2005-2010 542
III-18. Evolución en la iniciación de viviendas libres y protegidas, 2001-2010.. 543
III-19. Número de viviendas según tipo de obra y rehabilitación protegida, 2001-2009 544
III-20. Visados de dirección de obra según tipo de obra y rehabilitación protegida, 2000-2010 545
III-21. Evolución de la sobrecarga debida a los costes de alojamiento España-Europa, 2005-2009 550
III-22. Generación y tratamiento de RSU en España y UE-27 561
III-23. Distribución de RSU según instalación 562
III-24. Indicadores sobre el suministro de agua en España, 2004-2008. Consumo en los hogares y valor unitario del agua por CCAA, 2008 565
III-25. Calidad de las aguas superficiales según el índice de calidad general (ICG), por demarcación hidrográfica, 2009. Clasificación de estaciones de control de calidad de aguas continentales superficiales en función del valor medio anual ICG, 1998-2009 566
III-26. Presas y balsas contaminantes en España, 2002 568
III-27. Distribución del transporte de pasajeros y del transporte de mercancías según modalidad, 1995-2008 571
III-28. Emisiones de GEI en los Estados miembros 2008 y Objetivo 2020 575
III-29. Emisiones GEI, 1990-2009 576
III-30. Evolución del índice de emisiones GEI sobre el año base del Protocolo de Kyoto 577
III-31. Intensidad energética de la economía. Grado autoabastecimiento, 1990-2009 578
III-32. Generación de electricidad según fuente en España, 2008-2009 579
III-33. Licencias de ecoetiquetado. Sistemas de gestión ambiental 583
III-34. Crédito presupuestario I+D por objetivos socioeconómicos (NABS 07) 584
III-35. Empleos relacionados con el medio ambiente en España, 2009 585
III-36. Tasa de variación del gasto medio por hogar, 2009 588
III-37. Distribución de las consultas y reclamaciones, por sectores, 2010 596
III-38. Evolución del gasto sanitario, 2002-2008 608
III-39. Gasto sanitario público por partidas, 2008 609
III-40. Gasto en protección social en la UE-27, 2008 625
III-41. Distribución del gasto en protección social por funciones, 2008 626

III-42. Distribución de las fuentes de financiación de la protección social en España y en la Unión Europea, 2008 629
III-43. Evolución de la afiliación en alta a la Seguridad Social 634
III-44. Afiliados en alta laboral al régimen general y al RETA, por ramas de actividad, diciembre de 2010 636
III-45. Evolución de la afiliación de trabajadores extranjeros, 2007-2010 638
III-46. Distribución del número de pensiones por clases y tramos de cuantía, 2010 648
III-47. Evolución de las altas y bajas de las pensiones, en número y cuantía, 2000-2010 652
III-48. Financiación de los complementos a mínimos de pensiones y beneficiarios, 2000-2010 655
III-49. Grados y niveles de dependencia, 2010-2011 687
III-50. Prestaciones reconocidas 689
III-51. Beneficiarios de prestaciones por desempleo, 1991-2010 692
III-52. Beneficiarios de prestaciones por desempleo 2010 694
III-53. Hogares cuya persona de referencia está en paro y sin ingresos ni prestaciones y hogares en los que ningún miembro percibe ingresos ni prestaciones 704
III-54. Tasa de paro en hogares 709
III-55. Viviendas familiares cuya persona de referencia está en paro, 2005-2010 . 710
III-56. Efecto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza, 2005-2009 710
III-57. Gasto social destinado a combatir la exclusión social (2004-2008) 711
III-58. Porcentaje de personas que vive en riesgo de pobreza, 2004-2010 712
III-59. Evolución de la desigualdad en España y UE-27, 2005-2009 713
III-60. Evolución de hogares que no pueden permitirse diversos gastos, 2004-2010 714
III-61. Distribución de la privación material leve y severa por niveles de renta de los hogares 715
III-62. Riesgo de pobreza entre la población más jóven y la de más edad 716
III-63. Evaluación de las políticas de integración de los inmigrantes en España y la UE-15. 2010 725

9 788481 883275

CES

CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA