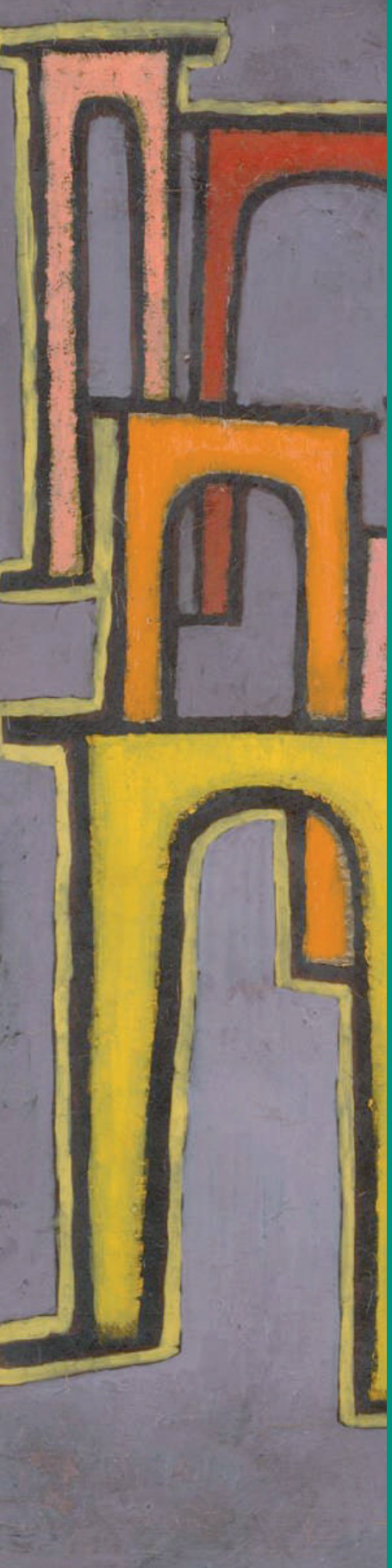


gs
gaceta sindical
reflexión y debate

nueva etapa n.º 40. junio 2023

Ana Béjar
Carlos Bravo
Encarna Canet
Glòria Maria Caravantes
Alba Catalán
Javier Doz
Lina Gálvez
Rubén Herranz
Santiago Lago
Juan López Martínez
Enrique Martín-Serrano
Lucía Martínez
Rafael Muñoz de Bustillo
Amaia Otaegui
Gemma Pinyol
Philippe Pochet
Silvia Rainone
Agustín Reoyo
Emma Rodríguez
Eduardo Rojo Torrecilla
Sonia Silva
Alejandro Tiana
José Ignacio Torreblanca
Marta Trapero
Xavier Uceda
Mari Cruz Vicente
Carolina Vidal

LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA: PROPUESTAS DE FUTURO

CCOO

gs gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa n.º 40. junio 2023

confederación sindical
de comisiones obreras

Edita:
Confederación Sindical
de Comisiones Obreras
Fernández de la Hoz, 12
28010 Madrid

Dirección:
Jorge Aragón
jaragon@ccoo.es

Coordinación:
Aida Sánchez
aida@ccoo.es

Consejo Editorial:
Marc Andreu
Julián Ariza
Cecilia Castaño
Francisco Carbonero
Cristina Faciaben
Álvaro Garrido
Carlos Gutiérrez
Fernando Lezcano
Amparo Merino
Empar Pablo
Carlos Prieto
Fernando Rocha
Vicente Sánchez
Mari Cruz Vicente
Carmen Vidal
Carolina Vidal

Administración:
Pilar Álvarez
palvarez@ccoo.es

Diseño:
Juan Vidaurre
Ediciones Cinca, S.A.

**Producción editorial,
maquetación e impresión:**
Grupo Editorial Cinca

ISSN: 1889-4135
Depósito legal: M. 42.536-2001

**Ilustración de cubierta
e interiores:**
Paul Klee

Ilustración de cubierta:
Revolución de los viaductos,
1937, Paul Klee.

índice

Jorge Aragón 11
Notas sobre la Unión Europea y España: propuestas de futuro

José Ignacio Torreblanca 19
Europa ante el mundo, el mundo ante Europa: un cambio de época

Silvia Rainone
Philippe Pochet 29
El legado social de la estrategia de recuperación de la UE: podría ser peor, debería ser mejor

Javier Doz 53
El debate sobre la gobernanza económica de la UE y la reforma de sus reglas fiscales

Eduardo Rojo Torrecilla 75
Pilar Europeo de Derechos Sociales. El avance hacia una Europa más social

Gemma Pinyol 93
Avances y disfunciones en la construcción de la política europea común de inmigración y asilo

Rafael Muñoz de Bustillo 107
Una valoración de las políticas adoptadas en España por el Gobierno de coalición. ¿Están cambiando las características económicas estructurales?

Federación de Industria de CCOO 127
La política industrial europea, evaluación de los PERTE industriales en España y la nueva Ley de industria

Sonia Silva 135
Las políticas energéticas y la transición ecológica en la UE y en España. Evaluación y retos de futuro

Alba Catalán
Emma Rodríguez 153
Principales cambios normativos de la Reforma Laboral 2021 y sus consecuencias sobre el empleo

Mari Cruz Vicente
Amaia Otaegui 181
Retos laborales. ¿Qué temas pendientes?

Lina Gálvez 203
La Europa de la igualdad, pero no tanto

Alejandro Tiana 227
La transformación del sistema de educación y formación

Carlos Bravo 243
Transición demográfica y pensiones. El debate sobre la solidaridad intergeneracional

Marta Trapero 257
Claves de futuro para el Sistema Nacional de Salud

Enrique Martín-Serrano
Agustín Reoyo
Rubén Herranz 267
Evaluación del Sistema de Dependencia: primera valoración del Plan de Choque y retos del sistema para la próxima década

Carolina Vidal 291
CCOO por un Pacto Integral y Estatal de Cuidados: ahora es el momento

Glòria Maria Caravantes
Xavier Uceda
Encarna Canet
Lucía Martínez 309
Malestar residencial y de emergencia habitacional en España: ¿una nueva ley a la altura de una nueva época?

Santiago Lago 327
La necesidad de una reforma fiscal en España

Juan López
Ana Béjar 335
La financiación territorial. Una reforma demasiado tiempo pendiente

APUNTES
Manifiesto de Berlín 355

Resolución de la Comisión Ejecutiva Confederal de CCOO 361

Nota biográfica de Paul Klee 365

autoras/es

Ana Béjar
Doctoranda en Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Granada
Abogada Tributarista

Carlos Bravo
Secretario confederal de
Políticas Públicas y Protección Social de CCOO

Encarna Canet
Profesora de Trabajo Social y Servicios Sociales
Universitat de València

Glòria Maria Caravantes
Profesora de Trabajo Social y Servicios Sociales
Universitat de València

Alba Catalán
Economista e investigadora

Javier Doz
Miembro del Comité Económico y Social Europeo
en representación de CCOO

Lina Gálvez
Catedrática de Historia Económica
Universidad Pablo de Olavide
Europarlamentaria

Rubén Herranz
Técnico de estudios del IMSERSO
Adjunto a la Secretaría confederal de
Políticas Públicas y Protección Social de CCOO

Santiago Lago
Catedrático de Economía
Universidad de Santiago

Juan López Martínez
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Granada

Enrique Martín-Serrano
Vocal del Comité Consultivo del SAAD
Adjunto a la Secretaría confederal de
Políticas Públicas y Protección Social de CCOO

Lucía Martínez
Profesora de Trabajo Social y Servicios Sociales
Universitat de València

Rafael Muñoz de Bustillo
Catedrático de Economía
Universidad de Salamanca

Amaia Otaegui
Técnica de la Secretaría confederal de
Acción Sindical y Empleo de CCOO

Gemma Pinyol
Directora de Políticas Migratorias y Diversidad
Instrategies
Investigadora asociada
GRITIM (Grup Interdisciplinari de Recerca sobre Immigració)
Universitat Pompeu Fabra

Philippe Pochet
Director General
ETUI-REHS

Silvia Rainone
Investigadora
ETUI-REHS

Agustín Reoyo
Vocal de la Comisión Ejecutiva del IMSERSO
Vicepresidente del Comité Consultivo del SNS
Adjunto a la Secretaría confederal de
Políticas Públicas y Protección Social de CCOO

Emma Rodríguez
Profesora de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
Universidad de Vigo

Eduardo Rojo Torrecilla
Catedrático de
Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universitat Autònoma de Barcelona

Sonia Silva
Secretaria de
Sostenibilidad e Internacional
Federación del Hábitat de CCOO

Alejandro Tiana
Catedrático de Teoría e Historia de la Educación
UNED

José Ignacio Torreblanca
Profesor de Ciencias Políticas
UNED
Director de la Oficina en Madrid del
Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR)

Marta Trapero
Profesora de Economía
Universitat de Lleida

Xavier Uceda
Profesor de Trabajo Social y Servicios Sociales
Universitat de València

Mari Cruz Vicente
Secretaria confederal de Acción Sindical y
Empleo de CCOO

Carolina Vidal
Secretaria confederal de Mujeres, Igualdad y
Condiciones de Trabajo de CCOO

Jorge Aragón

Notas sobre la Unión Europea y España: propuestas de futuro

A Salce Elvira. In memoriam

ESTE nuevo monográfico de *Gaceta Sindical. Reflexión y Debate* ve la luz a mediados de junio de 2023, poco antes de la Presidencia española del Consejo de la UE (1 de julio a 31 de diciembre de 2023) y con la reciente convocatoria de elecciones generales en España el 23 de julio, cuando la revista estaba en maquetación.

Lo hace en un escenario enormemente complejo, marcado todavía por los efectos de la pandemia de COVID-19 y las posibles amenazas de futuras pandemias; la cruel guerra provocada por la invasión rusa de Ucrania; los conflictos latentes en la reconfiguración de los principales centros de poder geopolíticos y económicos en el orden internacional, con el telón de fondo de las tensiones entre EEUU y China, o el creciente poder de empresas con proyección mundial en ámbitos tan importantes como las nuevas tecnologías de la información y la comunicación o la energía.

Un escenario que fue analizado en el anterior monográfico nº 39 –"Geopolítica y dinámicas del capitalismo global"–, al que queremos dar continuidad en este nuevo número aproximándonos más específicamente a la realidad de la Unión Europea y España, a las políticas que se han desarrollado en los últimos años y a sus implicaciones futuras. Y es este propósito de continuidad el que da título a este nuevo monográfico –"La UE y España: propuestas de futuro"– conscientes de que la Unión Europea ha hecho frente a la pandemia reforzando, no sin dilaciones y contradicciones, su integración y su capacidad de actuación en común y modificando significativamente las orientaciones políticas neoliberales que se llevaron a cabo en la crisis de 2008: la Gran Recesión. Un importante e histórico cambio de rumbo en el proceso de integración europea.

Así, se activó de forma rápida la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) dejando en suspenso la obligación de los Estados miembros de situar su déficit público por debajo del 3% del PIB y de que su deuda pública no

rebasara el 60% del PIB. Se adoptaron medidas de actuación conjunta como el Programa de Compras de Emergencia frente la Pandemia por parte del Banco Central Europeo, el programa para el sostenimiento de las rentas del trabajo y el empleo SURE o, finalmente, la aprobación en julio de 2020 del Plan de Recuperación *NextGenerationEU* (NGEU) y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) para movilizar un volumen de recursos sin precedentes (723.000 millones de euros) para apoyar a los Estados Miembros mediante de subvenciones y préstamos, y financiado con la emisión de deuda europea mancomunada.

Se adoptaba así una política fiscal anticíclica, que acompañaba a una política monetaria expansiva con muy reducidos o nulos tipos de interés y un importante programa de compra de deuda pública. Lo difícilmente pensado en el proyecto de una construcción europea poco tiempo atrás, que iba más allá del objetivo de la unificación de mercados –aun así, con no pocas dificultades por la presión de los oligopolios nacionales o internacionales a los que no les gustan la regulaciones– para proyectarse hacia una mayor unión política y social.

Partiendo de la valoración claramente positiva de la nueva orientación de la política económica europea, no cabe ignorar el actual debate sobre la reforma de las reglas fiscales y del marco de gobernanza económica –a principios de 2024 deja de estar en vigor la cláusula de salvaguarda del PEC– y, en definitiva, si las medidas adoptadas serán meramente coyunturales para hacer frente a una situación excepcional, o calarán en la arquitectura jurídico-política e institucional de la UE para profundizar no solo en el mercado único sino en lograr la transición ecológica y la transformación digital justa que la Unión se ha propuesto conseguir y que se proyecte en la ampliación de su dimensión política y social. ¿Habremos aprendido del pasado o será un mero paréntesis?

Un debate de gran calado que se produce en un contexto complicado, con previsiones económicas poco positivas, vinculadas a la guerra de Ucrania, a la crisis energética y alimentaria y al aumento de la inflación, y cuyo resultado marcará profundamente la evolución del proyecto europeo en las próximas décadas y su papel en la configuración del nuevo orden internacional que se está conformando.

Tal y como se debatió en el Consejo Editorial, un primer hilo conductor del monográfico es la situación de la UE y las políticas que deberían impulsarse desde la presidencia española en el complejo contexto actual, profundizando en los aspectos más relevantes hoy de la construcción europea, antes comentados, como el debate sobre la gobernanza europea y la modificación de las reglas fiscales del Pacto de Estabilidad, la Estrategia europea de recuperación y el desarrollo de las medidas del *NextGenerationEU*, las políticas energéticas e industriales ante el cambio climático y la crisis energética agudizada por la invasión rusa de Ucrania, los cambios tecnológicos y la digitalización de la economía, o los avances en el pilar europeo de derechos sociales, entre otros.

Esta línea de análisis tenía su continuidad y segundo hilo conductor en el estudio de la situación específica de España, buscando evaluar las principales medidas adoptadas en el periodo legislativo actual, que han supuesto en su mayoría significativos cambios positivos tanto en el terreno económico como en el laboral y social y, también, propuestas sobre las principales políticas que deberían estar presentes en el debate del escenario previsto de unas nuevas elecciones generales a final de 2023.

Las líneas que articulan el contenido de este monográfico siguen siendo consistentes, aunque los tiempos del escenario previsto de su publicación han cambiado radicalmente tras las elecciones autonómicas y locales del 28 de mayo –con resultados negativos en la mayoría de los casos para los partidos políticos progresistas– y la sorpresiva convocatoria de elecciones generales el 23 de julio. Pero, por ello, son ahora más importantes y urgentes.

Quizás los resultados electorales, aunque ceñidos al ámbito autonómico y local, reflejan que se han valorado poco las medidas adoptadas por el gobierno progresista de coalición en el ámbito laboral y de protección social como el Salario Mínimo Interprofesional, el Ingreso Mínimo Vital, la ley *riders* y la regulación del trabajo a distancia, las pensiones o la reforma laboral, que han supuesto un importante apoyo a las rentas de los colectivos más vulnerables y un notable soporte al mantenimiento y creación de empleo, en tiempos muy difíciles, y al fomento del empleo de calidad. Medidas que, en su gran mayoría, se han basado en el diálogo y la concertación social. Pero también las adoptadas en otras áreas como el fomento de la igualdad de género, la educación y la formación, la política energética, la vivienda o la inversión pública y la cohesión territorial.

A su mayor conocimiento y valoración quieren contribuir estas páginas, y también a ser conscientes de la importancia de su continuidad y de emprender nuevas medidas progresistas y solidarias en otras áreas de especial importancia económica y social, en las que se debe avanzar en la próxima legislatura.

Como señala la Resolución de la Comisión Ejecutiva Confederal de CCOO del 30 de mayo de 2023 ante la convocatoria de elecciones generales el 23 de julio, que se recoge en la sección de Apuntes: “CCOO va a defender el papel de los servicios públicos, la concertación social, el despliegue de los recursos económicos para facilitar transiciones justas en una economía sostenible, o la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. CCOO insta a establecer consensos básicos en estos terrenos, alineados con los compromisos de España en la Unión Europea, y que son necesarios para construir una sociedad cohesionada y para mantener a nuestro país en la centralidad europea. (…) Estas elecciones generales pueden ser las más importantes para España en décadas. Las crisis consecutivas, la profundidad de las transformaciones en marcha (singularmente la digital, la energética y ecológica), los cambios geopolíticos mundiales, la imperiosa necesidad de reforzar y desarrollar pi-

lares para un nuevo contrato social en este siglo XXI, y muchas más cuestiones, deben abordarse desde la perspectiva de los intereses de las mayorías sociales. Es mucho lo que está en juego…"

PLANTEAMIENTO DEL MONOGRÁFICO

El monográfico se abre con el análisis de **José Ignacio Torreblanca** sobre el papel de la UE en el contexto internacional y sus carencias como actor geopolítico global, puestas de manifiesto con crudeza hoy en el escenario de la guerra en Ucrania pero igualmente en el ámbito económico de la *reglobalización,* apuntando los avances que se están llevando a cabo y los retos a los que se enfrenta.

Posteriormente, **Silvia Rainone** y **Philippe Pochet** reflexionan sobre el cambio de orientación política que ha significado la estrategia de recuperación de la UE, sobre sus potenciales efectos en la dimensión social de la construcción europea y sus limitaciones. Una perspectiva que tiene su continuidad en el trabajo de **Javier Doz**, que analiza las implicaciones de esta estrategia en la gobernanza económica europea y el debate sobre las nuevas reglas fiscales; en el estudio de **Eduardo Rojo** sobre la evolución del Pilar Europeo de Derechos Sociales, y en el análisis de **Gemma Pinyol** sobre los avances y las notables insuficiencias de la política europea de migración y de asilo, más dirigida al control de fronteras que a una gestión socialmente inclusiva.

Un segundo bloque analítico parte de las consideraciones de **Rafael Muñoz de Bustillo** sobre las principales las medidas económicas adoptadas en España por el gobierno de coalición y su potencial contribución a superar algunos de los principales problemas estructurales que tradicionalmente han caracterizado a la economía española; el trabajo de la **Federación de Industria de CCOO** sobre la política industrial y el papel de los Proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (PERTE) en la UE y España; y el estudio de **Sonia Silva** sobre los retos de la transición energética y ecológica en la UE y en España. A continuación, **Alba Catalán** y **Emma Rodríguez** examinan los principales cambios que introduce la reforma laboral de 2022 y su impacto positivo en el empleo y la reducción de la temporalidad en relación con otras variables como salarios, productividad o capital humano; **M.ª Cruz Vicente** y **Amaia Otaegui** analizan desde una perspectiva de futuro los principales temas laborales y sociales que deberían ser objeto de especial atención; y **Lina Gálvez** reflexiona sobre los avances recientes en las políticas de igualdad de género tanto en la UE como en España, los obstáculos que deben superarse para su desarrollo y la necesidad de aplicar transversalmente la perspectiva de género, tanto en la transición digital como en la transición verde.

Un tercer bloque recoge las aportaciones de **Alejandro Tiana** sobre los avances en materia de educación y formación y los temas de futuro pendientes; de **Carlos Bravo** sobre transición demográfica y pensiones, y el debate sobre la solidaridad

intergeneracional; de **Marta Trapero** sobre el futuro del Sistema Nacional de Salud; de **Enrique Martín-Serrano**, **Agustín Reoyo** y **Rubén Herranz** sobre la provisión pública de servicios sociales y la atención a la dependencia; de **Carolina Vidal** que plantea las principales propuestas para un Pacto Estatal de Cuidados; y de **Glòria Maria Caravantes**, **Xavier Uceda**, **Encarna Canet** y **Lucía Martínez** sobre la situación de la vivienda y la política de vivienda en España.

Esta perspectiva temática se cierra con los trabajos de **Santiago Lago** sobre la necesidad de una reforma fiscal en España; y de **Juan López Martínez** y **Ana Béjar** en relación a la necesaria y largamente pendiente reforma de la financiación territorial.

En la sección de Apuntes se recogen dos documentos: la Resolución –Manifiesto de Berlín– del 15.º Congreso de la Confederación Europea de Sindicatos, celebrado del 23 al 26 de mayo en la citada ciudad, y la Resolución de la Comisión Ejecutiva Confederal de CCOO sobre los resultados electorales del 28 de mayo y la convocatoria de elecciones generales el 23 de julio.

Finalmente, se aportan unas breves notas biográficas de Paul Klee, pintor alemán de ascendencia suiza, perseguido por la Gestapo al final de sus días por producir "arte degenerado", algunas de cuyas obras ilustran la portada y los artículos de la revista.

AGRADECIMIENTOS

Es obligado expresar nuestro sincero agradecimiento a las personas que nos aportan desinteresadamente sus análisis, sabiendo el esfuerzo que conlleva en su habitual carga de trabajo. Sus reflexiones nos ayudan a comprender mejor la importancia de construir un futuro mejor basado en la igualdad y en la solidaridad, en momentos en que estos valores parecen desdibujarse entre intereses individuales, y localistas o superglobales.

Esta vez, aunque no es habitual en estas páginas, es obligado aportar nuestro cariñoso y sincero recuerdo a Salce Elvira, comprometida militante de CCOO desde nuestros orígenes en la clandestinidad, incansable luchadora por los derechos de la clase trabajadora, crítica compañera de nuestros empeños comunes, miembro del Consejo Editorial de esta Gaceta Sindical desde sus inicios y, sobre todo, en el sentido machadiano, buena persona. A ella, y a otras personas que nos han dejado recientemente y que, aunque no nombramos aquí, no son "invisibles" ni "olvidadas", todo nuestro reconocimiento y cariño. Seguiremos luchando por los valores de la igualdad, la solidaridad y el compromiso social que compartimos. A todas ellas: gracias.

Jorge Aragón
Director de Gaceta Sindical. Reflexión y Debate

José Ignacio Torreblanca

Europa ante el mundo, el mundo ante Europa: un cambio de época

Por encima de la cumbre de la montaña, 1917, Paul Klee.

La Unión Europea ha aprendido de la peor manera posible y pagado un alto precio por ignorar cómo las dinámicas de poder estaban convirtiendo en vulnerabilidades las interdependencias en las que basaba su bienestar. El programa de autonomía estratégica que persigue la UE es adecuado, pero quizá debería reflexionar sobre el hecho de que su problema no ha sido tanto el carecer de autonomía como el de no examinar sus interdependencias de forma estratégica.

El desafío consiste, pues, en usar esas capacidades para reforzar las interdependencias de la Unión Europea con sus aliados, no para fomentar el aislamiento y el proteccionismo. De ahí que se prefiera hablar ahora de "autonomía estratégica abierta".

LA LARGA HIBERNACIÓN GEOPOLÍTICA DE LA UE

LA UE siempre ha sostenido una relación compleja y controvertida con su entorno. De ella se ha dicho que era una "potencia introvertida"[1]. Con razón, pues en su ADN no estaba el ser un actor global. El proyecto europeo siempre tuvo como objetivo central garantizar la paz dentro del continente. Esa ausencia de paz no solo se había traducido en lo que los historiadores han denominado "la larga guerra civil europea", sino en la exportación al resto del mundo de sus conflictos internos en forma de dos guerras mundiales. Por tanto, esa "revolución silenciosa" que diseñaría Jean Monnet requería, en primer lugar, "civilizar" a los estados europeos, acostumbrados a resolver sus conflictos por la fuerza y construir unas relaciones económicas basadas en la cooperación y no en la competición[2]. Como señaló la Declaración Schuman, "Europa no sería una construcción de conjunto ni se haría de una sola vez", sino que se desarrollaría de abajo a arriba y de la economía a la política[3].

No cabía duda de que la desmilitarización de Europa iba a tener un profundo impacto en las relaciones internacionales. Pero precisamente por eso, los europeos prefirieron (después del fallido intento de crear la Comunidad Europea de Defensa)

---

[1] He examinado este argumento con algo más de detalle en: Torreblanca, J. (2011): *La fragmentación del poder europeo.* Ed. Icaria.

[2] Monnet, Jean (1994): "A ferment of change", en A. Stubb y B. Nelsen, *The European Union: Readings in the Theory and Practice of European Integration* (Red Globe Press), págs. 17-24.

[3] "Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho". Schuman, R. (1950): "Declaración Schuman", 9 de mayo de 1950,
https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_es

dejar la seguridad del continente en manos de EEUU, que encontró en la Alianza Atlántica el modo más aceptable de que Francia, el Reino Unido y el resto de europeos aceptaran la temprana remilitarización de Alemania a causa de la dinámica de enfrentamiento provocada por la Guerra Fría[4].

Las sucesivas crisis internacionales que sufrieron los europeos con posterioridad a la creación de las Comunidades Europeas, desde la crisis de Suez a la crisis del petróleo pasando por los procesos de descolonización, no hicieron sino confirmar su irrelevancia geopolítica global. Y a pesar de las esperanzas alentadas por la caída del muro de Berlín, como se pudo comprobar en la guerra de los Balcanes, donde los europeos fueron humillados, las cosas no mejoraron mucho después de 1989, quedándose la mayoría de proyectos de dotar a la UE de una verdadera política de seguridad y defensa sin materializar (recuérdese el objetivo fijado en 1999 por el Consejo Europeo de Helsinki de dotar a la UE de una fuerza militar de 60.000 soldados capaz de ser desplegada fuera del territorio europeo)[5].

De forma similar, las dos primeras décadas del siglo XXI también mostraron las limitaciones que la realidad imponía a las ambiciones de convertir a la UE en un actor global. Aunque algunos pretendieran que los conflictos externos a la UE convirtieran al entorno europeo en el "federador externo" que mágicamente resolviera las diferencias de visión entre los estados miembros y los animara a completar los últimos pasos de la integración europea y convertir a la UE en una unión política y, correlativamente, en un actor global, la realidad fue más bien la contraria.

Por un lado, la crisis económica y financiera del 2008 no solo generó división y desafección dentro de la UE, rescatando estereotipos culturales y resquemores históricos que parecían superados, sino que estuvo a punto de llevarse la UE por delante o partirla por la mitad de forma irreversible[6]. Por otro, en el ámbito de la seguridad, frente a una UE que en la Estrategia de Seguridad de 2003 liderada por Javier Solana había declarado que "Europa nunca ha sido más próspera, más libre ni más segura", los europeos se encontraron con que la segunda década del siglo

[4] Furdson, E. (1980): *The European Defence Community: a History.* Ed. Macmillan.

[5] "Los Estados miembros, a más tardar en 2003, deben estar en condiciones de desplegar en el plazo de sesenta días y mantener durante un mínimo de un año fuerzas militares de hasta 50.000 o 60.000 personas capaces de ejercer toda la gama de misiones de Petersberg". Consejo Europeo (1999): "Conclusiones del Consejo Europeo de Helskinki", 10 y 11 de diciembre de 1999, https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm

[6] He tratado el resurgimiento de estos estereotipos con motivo de la crisis de 2008-2012 en Torreblanca, J. I. (2014): *¿Quién Gobierna en Europa?: reconstruir la democracia, recuperar a la ciudadanía.* Ed. Catarata.

les cercaba con un “anillo de fuego” que, tras el fracaso de las primaveras árabes y las llamadas revoluciones de colores, se extendía desde Libia a Ucrania[7]. Y en uno de esos conflictos, el sirio, la UE no solo mostró una vez más su inoperancia como actor capaz de proyectar paz y estabilidad, sino que vio cómo la crisis de refugio y asilo provocada por la guerra civil siria alentaba, otra vez, las divisiones entre los europeos y, peor aún, el auge de movimientos populistas de extrema derecha profundamente contrarios al proceso de integración[8].

Si las cosas no iban bien en la periferia europea, poniendo en cuestión la capacidad de la UE de siquiera ser una potencia regional capaz de hacer valer sus intereses y valores a la altura de, por ejemplo, Turquía o Rusia, la presencia global de la UE estaba mucho más en entredicho por la confluencia de un Estados Unidos que desde 2016 se sumió durante el mandato Trump en una profunda deriva populista y aislacionista (pero a la vez profundamente hostil a la UE y contemporizador con la Rusia de Putin) y una China que desde la llegada de Xi Jinping al poder en 2012 también había adoptado una política exterior basada en la reafirmación del poder de China a costa del orden internacional basado en reglas.

EL DESPERTAR GEOPOLÍTICO DE LA UE

Y en esto llegó Putin y la invasión de Ucrania en febrero de 2022, precedida, no por casualidad, de la firma de una alianza estratégica “sin límites” entre Moscú y Beijing el 4 de febrero de 2022, veinte días antes de la guerra[9].

Sin duda que la invasión de Ucrania ha funcionado como un despertador geopolítico de la UE. Ha desencadenado una movilización sin precedentes de recursos en todos los ámbitos. En el ámbito económico y financiero, la UE ha hecho un esfuerzo gigantesco para sostener la economía ucraniana. Además, ha adoptado diez paquetes de sanciones (el undécimo está en camino) de amplitud y profundidad histórica. Y, como se sabe, en una serie de medidas de carácter inédito se ha comprometido activamente en el ámbito militar, tanto liderando el envío de armas a Ucrania adap-

[7] Consejo de la Unión Europea (2003): “Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor”. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf
[8] Krastev. I (2019): “Europa después de Europa”. Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valencia.
[9] Arco Escriche A. (2022): “La relación sino-rusa tras la guerra de Ucrania”. Anuario Internacional CIDOB, págs. 78-80.

tando los recursos del Fondo Europeo de Paz para reembolsar a los estados miembros dichos envíos, como facilitando las misiones de entrenamiento de militares ucranianos en la UE. O, más recientemente, en otra decisión sin precedentes, a la manera del sistema de compra de vacunas puesto en marcha durante la pandemia, poniendo en marcha un programa de fabricación y compra mancomunada de hasta un millón de proyectiles de artillería para entregar al ejército ucraniano[10].

Tan o más importante que lo anterior es el hecho de que, haciendo caso omiso de la norma establecida en el pasado, en esta ocasión la UE no se ha visto debilitada por una crisis de política exterior y de seguridad. Al contrario, como se ha visto en el debilitamiento de las actitudes antieuropeístas y en, cierta manera, pro-Putin, desplegadas por una gran parte de las extremas derechas europeas, la UE no solo ha mantenido la unidad, sino que la ha reforzado considerablemente.

Los casos de Francia e Italia, donde los posicionamientos previos de figuras como Marine Le Pen en Francia o Giorgia Meloni en Italia suponían una fuente de enorme preocupación, revelan muy bien este efecto de compresión que Putin ha ejercido sobre los extremismos. E incluso en el caso de Hungría, aunque Viktor Orban haya destacado por su continua y feroz oposición a la línea dominante sobre Rusia en la UE, la realidad es que sus simpatías hacia Putin no han logrado paralizar los paquetes de sanciones. Por lo demás, en el caso de los países bálticos y escandinavos, tradicionalmente menos integracionistas, la guerra también ha supuesto una reconciliación con la UE, a la que han dejado de ver como un competidor de EEUU como proveedor de seguridad en Europa para pasar a considerarla un complemento imprescindible de EEUU y la OTAN.

La revitalización de la OTAN (declarada en "muerte cerebral" por Emmanuel Macron en 2019) tanto en lo referente a su cohesión política como en el número de miembros, junto con la resolución de esta rivalidad entre la OTAN y la UE, aunque en opinión de muchos pueda ser más fugaz de lo que parece si los republicanos ganan las próximas elecciones presidenciales en EEUU, es sin duda otro de los progresos que la integración europea debe anotar como activo en la hoja de servicios de Putin[11].

---

[10] "La UE aprueba 2.000 millones de euros para el envío urgente de munición a Ucrania", *El Mundo,* 30 de marzo de 2023. https://www.elmundo.es/internacional/2023/03/20/64185c95e4d4d8d44a8b456f.html
[11] "Macron declara la muerte artificial de la OTAN", *Euronews,* 7 de julio de 2019, https://es.euronews.com/2019/11/07/macron-predice-la-muerte-cerebral-de-la-otan

DEBILIDADES Y FRAGILIDADES

Sin caer en el triunfalismo ni pensar que la UE ha resuelto por fin sus limitaciones como actor geopolítico global, es de justicia reconocer lo mucho y bueno hecho por la UE desde el 24 de febrero de 2022. Al mismo tiempo, es necesario señalar varias fragilidades que asoman en el horizonte.

La primera se manifiesta en el ámbito de la seguridad. Sin desmentir la complementariedad entre la OTAN y la UE y el momento dulce que experimenta la política europea de seguridad y defensa, es importante recordar que los pasos dados por la UE y su Alto Representante, Josep Borrell, no sitúan a la UE lo suficientemente cerca de poder asumir su responsabilidad como proveedor de seguridad en el continente. Desde 1945, es decir, durante los últimos 78 años, la seguridad europea ha descansado sobre los hombros de EEUU, una fecha que incluso podríamos retrotraer a 1917 con el comienzo del compromiso estadunidense con la seguridad y la democracia en Europa. Con razón, Washington lleva años diciendo a los europeos que, finalizada la guerra fría, el continente más rico del mundo debería ser capaz de defenderse a sí mismo, máxime en un momento en el que EEUU está volcado por completo en disuadir y contener la emergencia de China, que considera un desafío de primera magnitud ya no en lo económico sino en lo militar y tecnológico, que son los dos principales vectores de poder de EEUU. Nada sería más perjudicial que, como parecen entender algunos estados miembros –especialmente escandinavos y bálticos– la guerra de Ucrania zanje para siempre la necesidad de una defensa autónoma europea en favor del vínculo con EEUU facilitado por la Alianza Atlántica[12].

La segunda se manifiesta en el ámbito económico. El mundo se está deslizando desde hace tiempo por una pendiente de nacionalismo económico y proteccionismo en el que dominan las medidas coercitivas (sanciones, control de exportaciones, limitación de inversiones, relocalización de cadenas de suministro, etc.). Todo ello refleja un giro geopolítico en el que el orden basado en reglas se ve progresivamente sustituido por un orden basado en el poder que rompe con el principio de igualdad de los estados, clave de bóveda del sistema de Naciones Unidas y el multilateralismo. Además, perjudica especialmente a los estados más pequeños, pobres y vulnerables, forzados bien a sumarse a áreas de influencia lideradas por grandes potencias o, como Ucrania, a pagar un alto precio por pretender sumarse a esferas de influencia antagónicas.

---

[12] *El European Council on Foreign Relations* ha escrito recientemente sobre "el arte del vasallaje": Puglierin, J. and Shapiro, J. "The art of vassalisation: How Russia's war on Ukraine has transformed transatlantic relations", *ECFR Policy Brief,* Abril 2023. https://ecfr.eu/publication/the-art-of-vassalisation-how-russias-war-on-ukraine-has-transformed-transatlantic-relations/.

Aunque cabe desear que la ratificación del acuerdo UE-Mercosur lo desmienta, la época de los grandes acuerdos de liberalización comercial ha pasado (incluso en el caso de Mercosur, los 20 años de negociación y las dificultades de ratificación confirman la tendencia). Asistimos a la generalización de procesos de reindustrialización basados en programas de inversión discriminatorios con respecto a terceros. Es el caso de EEUU con sus programas "Reconstruir Mejor" (*Build Back Better*) o la Ley de la Reducción de la Inflación (*Inflation Reduction Act*), diseñados bajo la misma premisa del "Compra Americano" (*Buy American*). Se trata de programas fuertemente criticados desde la UE en tanto en cuanto son discriminatorios para las empresas europeas y, peor aún, favorecen la deslocalización de importantes grupos empresariales hacia EEUU (véase la reciente decisión de la empresa Volkswagen de trasladar sus inversiones en producción de baterías para automóviles a EEUU)[13].

De forma similar, China también se encuentra inmersa en un programa de "desacoplamiento" o "doble-circulación" por el cual pretende reducir su dependencia de EEUU y la UE en una serie de ámbitos críticos, especialmente en el ámbito tecnológico, aunque también en lo referente a los mercados de divisas, donde aspira a reducir su dependencia del dólar logrando un mayor papel para el yuan[14]. Para las empresas europeas, que ya hace tiempo han descubierto las severas limitaciones de acceso y permanencia que el mercado chino les plantea, en contraposición a las facilidades que tanto el comercio de bienes como el flujo de inversiones chino recibe en el continente, estas dinámicas añaden un factor adicional de preocupación acerca de su futuro, máxime en un contexto como el posterior al de la guerra de Ucrania, dominado por el fin de los precios baratos de energía y otras materias primas esenciales.

CONCLUSIÓN

La UE sale reforzada de la guerra de Ucrania, sí, pero la realidad es que el horizonte geopolítico que enfrenta está caracterizado por un cierre progresivo en lo económico, que es sumamente perjudicial para un continente cuya premisa de crecimiento y bienestar se sostiene sobre la apertura económica y un sistema basado

[13] "VW pauses on Europe battery plants, awaiting EU response to U.S. Inflation Reduction Act", *Automotive News Europe*, 8 de marzo de 2023, https://europe.autonews.com/automakers/vw-favors-us-over-europe-battery-plant-due-bidens-ira-law

[14] "La doble circulación de China, la estrategia de Xi Jinping para proteger al país de los vientos en contra del exterior", *BBC News Mundo,* 30 de noviembre de 2020, https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55064340

en reglas. La UE ha aprendido de la peor manera y pagado un alto precio por ignorar cómo las dinámicas de poder estaban convirtiendo las interdependencias en las que basaba su bienestar en vulnerabilidades. El programa de autonomía estratégica que persigue la UE es adecuado. Pero quizá debería reflexionar sobre el hecho de que el problema de la UE no ha sido tanto el carecer de autonomía como el de no examinar sus interdependencias de forma estratégica.

La no diversificación de suministros de energía ha conllevado un alto precio (financiar una guerra de expansión imperialista de Putin). Esa misma no diversificación en materia tecnológica (especialmente en lo relativo a los semiconductores, pero también las tierras raras y otros elementos esenciales para sostener las transiciones digitales y verdes) implica asumir una serie de riesgos geopolíticos sobre los que la UE ya ha empezado a trabajar con sus propios programas de reindustrialización. El desafío consiste en usar esas capacidades para reforzar nuestras interdependencias con nuestros aliados, no para fomentar el aislamiento y el proteccionismo, incompatible con la innovación. De ahí que la UE prefiera ahora hablar de "autonomía estratégica abierta"[15].

El tiempo de candidez geopolítica ha pasado. El "cambio de época" (*Zeitenwende*) que ha formulado el Canciller Scholz no es una opción sino una necesidad si Europa quiere ser relevante en el mundo y a la vez asegurar el bienestar de sus ciudadanos[16].

[15] "La autonomía estratégica abierta de la Unión Europea", Destacados CES, Consejo Económico y Social, 7 de abril de 2002, https://ces.es/documents/10180/5271159/Destacado_La-autonomia-estrategica_v3.pdf
[16] Discurso de Olaf Scholz, Canciller de la República Federal de Alemania, 27 Febrero de 2022. https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378).

Silvia Rainone
Philippe Pochet

El legado social de la estrategia de recuperación de la UE: podría ser peor, debería ser mejor

Terror animal, 1926, Paul Klee.

La estrategia de recuperación que activó la Unión Europea en el contexto de la crisis de la COVID-19 supone una ruptura potencial con el pasado. Desde el principio, la Unión dio muestras de ir en la dirección de una mayor flexibilidad fiscal y promovió de forma activa planes de apoyo a las rentas del trabajo mediante la creación del SURE. No obstante, también se observó que los instrumentos introducidos en la estrategia de recuperación reflejan los límites de una arquitectura normativa y de gobierno que sigue anclada en una visión incompleta de la integración europea: una visión centrada en la integración monetaria y de mercados en lugar de en la creación de una unión fiscal, social y política. No hay garantías de que la apertura integradora y social que se produjo con la creación del NGEU vaya a sobrevivir al próximo ciclo político.

1. INTRODUCCIÓN[1]

ESTE documento analiza las últimas novedades en la gobernanza de la UE con el objetivo de evaluar el rumbo que ha tomado la institución para fortalecer su dimensión social, algo que parece especialmente relevante en vista de la próxima revisión del marco fiscal de la UE. Reforzada por las consecuencias de la crisis del euro de 2011, la gobernanza económica de la UE lleva mucho tiempo percibiéndose como sinónimo de austeridad fiscal y recortes sociales. No obstante, desde que se adoptó el Pilar Europeo de Derechos Sociales, los observadores han comenzado a ver un alineamiento gradual del Semestre Europeo con la agenda social de la UE. Además, el optimismo siguió creciendo cuando la pandemia de la COVID-19 obligó a lanzar una estrategia de recuperación basada en esta ocasión en una solidaridad (más) tangible y en una flexibilidad fiscal con la que los Estados miembros de la UE pudieran tomar las medidas necesarias para atenuar el impacto económico y social de la crisis.

En cualquier caso, el legado de la crisis anterior justifica que nos planteemos cuál es el verdadero impacto potencial de la estrategia de recuperación en el refuerzo de la dimensión social y de solidaridad de la integración de la Unión, y también por el hecho de que estos instrumentos tendrán que ajustarse a las previsiones económicas negativas vinculadas a la guerra de Ucrania, a la crisis energética y a la subida de la inflación.

Si bien es cierto que la estrategia de recuperación de la UE ha supuesto que se tomen medidas relevantes hacia una Unión más solidaria y social, consideramos

[1] Este documento se basa en gran medida en uno anterior: Rainone S., Pochet P. (2022): *The EU Recovery Strategy: A blueprint for a more social Europe or a house of card?* Documento de trabajo 2022.08, ETUI.

que los cimientos de este avance son todavía frágiles y que aún no se han producido las reformas legales que se requieren. A continuación desarrollaremos los motivos. La sección segunda analiza los orígenes de la gobernanza de la UE, centrándose en la relación entre las prioridades fiscal y macroeconómica, por un lado, y los objetivos sociales, por otro, que fue inicialmente cómoda (al parecer) pero que posteriormente se tensó repentinamente. La tercera sección analiza las principales innovaciones introducidas en el contexto de la estrategia de recuperación de la Unión Europea en 2020 y 2021, destacando sus puntos fuertes y débiles. La cuarta sección evalúa estas reformas y las compara con la esperanza original de lograr una dimensión social renovada, que iba a la par que la respuesta inicial de la UE a la pandemia. Por último, en la sección cinco se presentan las conclusiones.

2. EL LENTO E INESTABLE SURGIR DE LA DIMENSIÓN SOCIAL EN LA GOBERNANZA DE LA UE

El período comprendido entre el Tratado de Ámsterdam (1997) y el Consejo Europeo de Lisboa (2000) hasta el informe de Wim Kok sobre “Empleo, empleo, empleo” (2003) presentó una serie de nuevas perspectivas para la Europa Social en términos de gobernanza, objetivos y actores. Fue también un momento de expansión de la agenda social hacia áreas que hasta entonces se habían considerado parte del contrato social nacional, como son las pensiones y la asistencia sanitaria. A partir de 2004 este impulso fue desapareciendo gradualmente con el nombramiento de José Manuel Barroso como presidente de la Comisión Europea.

La etapa que se vivió entre las dos presidencias de la Comisión de Barroso (2004-2014), y en particular la gestión de la crisis financiera, se recuerdan como el período de mayores restricciones en la política social europea y de recortes o desregulación de las políticas sociales nacionales (Degryse *et al.,* 2013). Se dio prioridad a la consolidación fiscal, a la austeridad y a la actuación de los mercados. Se consideraba básicamente que las políticas sociales y de empleo no eran sino una carga para los presupuestos y estaban impidiendo el crecimiento y la innovación, además de que se creía que las relaciones laborales colectivas estaban obstaculizando el funcionamiento de los mercados.

La principal respuesta institucional a la crisis del euro se centró rápidamente en fortalecer la supervisión multilateral de la deuda y el gasto públicos de los gobiernos nacionales (Degryse *et al.*, 2013; Degryse, 2012). Se impusieron “reformas estruc-

turales", que en realidad no eran sino medidas de austeridad, para restablecer las finanzas nacionales. Desde el punto de vista de las políticas sociales y de empleo, esto coincidió con un marcado planteamiento desregulador, justificado por una clara narrativa neoliberal en la que la clave para el crecimiento económico residía en rebajar los costes laborales y garantizar una mayor flexibilidad para la entrada y la salida del mercado laboral (Piasna y Myant, 2017). Las reformas estructurales implantadas durante la crisis del euro se sumaron a los "años de políticas neoliberales y desregulatorias" y han generado trágicamente una reducción de la cohesión social, un empeoramiento de las condiciones laborales, una desigualdad mayor y cada vez más pobreza en muchos de los países de la UE (Theodoropoulou, 2015).

Se dio prioridad a los objetivos económicos antes que a los sociales, como ilustra por ejemplo el Pacto del Euro de 2011, que proponía, entre otras cosas, abandonar los mecanismos de indexación salarial, la descentralización de la negociación colectiva y la moderación salarial en el sector público (Keune, 2015; Bekker y Klosse, 2013). En los países con necesidad de ayudas económicas porque se estaban viendo gravemente afectados por la crisis financiera, la *troika*, compuesta por la UE, el FMI y el BCE, condicionó dicha ayuda a que se hicieran reducciones sustanciales en las pensiones, el salario mínimo y los sueldos del sector público, además de la descentralización de la negociación colectiva (Kennedy, 2016; Keune, 2015; Pavolini *et al.*, 2015).

Las políticas sociales y de empleo rápidamente se convirtieron en variables para garantizar la solvencia de las políticas económica y fiscal nacionales, y esto claramente surge de las recomendaciones específicas por país (REP) presentadas durante los primeros años de existencia de los mecanismos especiales de supervisión de la gobernanza creados bajo el Semestre Europeo. Se hizo hincapié en la activación del mercado laboral y en la reducción del gasto en pensiones, y las recomendaciones relacionadas con los salarios y el empleo que exigían una flexibilización y desregulación de los estándares existentes.

TABLA 1
Evolución del número de REP sociales entre 2011-2014

		2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Salarios	Revisión de indexación salarial	5	4	2	3
	Mecanismos de fijación de salarios	8	7	7	11
LPE	Legislación de protección del empleo	6	8	4	8
Participación en el mercado laboral	Mujeres	6	9	5	7
	Trabajadores mayores	8	7	12	10
	Desincentivos fiscales segundo / trabajadores con bajos ingresos	3	2	3	8
Juventud	Garantía juvenil	0	0	12	8
	Transición escuela-trabajo en compañías	0	2	5	6
	Formación basada en prácticas / en el trabajo	9	12	8	15
	Abandono escolar	4	7	6	3
Pensiones	Vínculo edad de jubilación/expectativa de vida	13	12	11	11
	Reducción de la jubilación anticipada	12	11	10	7
Vulnerable	Sistemas de protección social	4	2	5	9
	Servicios sociales de calidad	0	1	2	3
	Atención a la asistencia social	2	4	3	10
Pobreza infantil	Pensión alimenticia infantil eficaz	0	1	2	3
	Instalaciones de guardería	6	7	9	9
Impuestos	Separar la carga fiscal del trabajo	9	9	10	9

Fuente: Stefan Clauwaert, (2014): The country-specific recommendations (CSRs) in the social field.

Partiendo del pesimismo que acompañó al futuro de la Europa Social durante la presidencia de Barroso, la Comisión Juncker (2014-2019) abogó por el resurgir de la dimensión social de la UE al proponer una Europa social de la "triple A", el relan-

zamiento del diálogo social y la adopción de un nivel mínimo de derechos sociales. La Comisión Von der Leyen básicamente continuó con la labor y es posible que incluso fortaleciera el planteamiento de Juncker, fomentando así la continuidad en este sentido (Copeland, 2022). La principal iniciativa de Juncker fue el Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS), con 20 principios en tres áreas principales: igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral; condiciones de trabajo justas; y protección e inclusión social. Una gran cantidad de publicaciones recientes (Garben, 2019; Vesan *et al.*, 2021; Hermans *et al.*, 2022; Plomien, 2018) ha analizado diferentes aspectos del Pilar social, y muy a menudo lo han interpretado como una importante reforma de la Europa Social.

El PEDS ha sido el punto de partida de una serie de nuevas Directivas, Recomendaciones y otras acciones dentro del ámbito social (Dura, 2023). Y, más importante aún en el contexto de esta aportación, el PEDS se adoptó con el objetivo de fortalecer la dimensión social de la gobernanza de la UE a través de su herramienta complementaria, el Marcador Social, con el que la Comisión y los Estados Miembros podrían comparar sus avances hacia la implantación de (algunos de) los principios del Pilar. Confirmando la importancia permanente del Pilar, el Plan de Acción del PEDS se adoptó bajo Von der Leyen en 2021 con el ambicioso objetivo de que los principios del PEDS se convirtieran en acciones concretas y de establecer tres objetivos que debían alcanzarse en 2030: al menos el 78% de la población con edades entre 20 y 64 años debería estar activa; al menos el 60% de los adultos debería participar en actividades formativas todos los años; y la reducción de al menos 15 millones en la cifra de personas en riesgo de pobreza y exclusión social.

Pero entonces, en marzo de 2020, la COVID-19 sacudió el mundo y, con ello, la agenda política de la Unión. La pandemia hizo que se desencadenaran procesos y se facilitaran iniciativas anteriormente impensables, y que se analizarán en detalle en la Sección 3.

3. LA ESTRATEGIA DE RECUPERACIÓN: ¿NUEVAS ESPERANZAS?

3.1. La respuesta inicial

A principios de marzo de 2020 ya había quedado claro que la dimensión de la crisis iba a exigir una movilización sin precedentes de fondos públicos. Por tanto, las primeras iniciativas de la Unión se concibieron como una respuesta de emergencia para proporcionar liquidez a los Estados Miembros y redirigir el gasto público para aliviar las consecuencias sociales de la pandemia (Comisión Europea, 2020a).

Con el objetivo de que los gobiernos pudieran canalizar fondos públicos donde fueran necesarios, la UE activó inmediatamente la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) (Comisión Europea, 2020b). Esta fue la primera ocasión en la que se hizo uso de esta cláusula, y permitió a los Estados Miembros derogar temporalmente las normas fiscales de la Unión por las que los gobiernos nacionales debían mantener el déficit del Estado por debajo del 3% del PIB y la deuda pública nacional por debajo del 60% del PIB (Comisión Europea, 2015). Más concretamente, la activación de la cláusula de salvaguardia suponía que los Estados Miembros podrían recurrir a un incremento en la deuda pública para financiarse, sin incurrir necesariamente en el riesgo de verse sometidos al brazo correctivo de la supervisión económica de la UE, es decir, el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE). Por un lado, los países que se habían visto sometidos al PDE antes de la crisis podrían contar con una ampliación de los plazos para la implantación de medidas correctivas. Por otro, gracias a la cláusula de salvaguardia la Comisión tenía una mayor discrecionalidad a la hora de iniciar un PDE contra los Estados Miembros cuyo déficit público hubiera aumentado durante el transcurso de la pandemia, lo que dio un margen mayor a los gobiernos nacionales para realizar inversiones públicas (sociales).

Al mismo tiempo, se proporcionaron ayudas para las finanzas públicas gracias al lanzamiento del Programa de Compras de Emergencia frente la Pandemia (PCEP) por parte del Banco Central Europeo, que consistía en un paquete de 750.000 millones de euros (al que posteriormente se añadieron otros 600.000 millones de euros), proporcionando así un importante estímulo monetario (Rocca, 2022). Aparte de esto, el Banco Europeo de Inversiones estableció un fondo de garantía de 25.000 millones de euros para ayudar a las empresas (BEI, 2020). Además, se canalizaron todos los recursos que aún quedaban en el presupuesto de la UE para ayudar a los gobiernos nacionales a limitar los daños causados por la crisis, y se hizo más flexible el acceso a los fondos existentes de la UE con el establecimiento de la Iniciativa de Inversiones de Respuesta al Coronavirus (IIRC).

3.2. SURE

Aparte de las iniciativas de apoyo a las finanzas públicas, en abril de 2020 la Comisión propuso un mecanismo que brindaba ayudas para mitigar los riesgos de desempleo en situaciones de emergencia (SURE, por sus siglas en inglés), que entró en funcionamiento durante el verano de 2020. Se diseñó como una red de asistencia tanto para asalariados como para trabajadores autónomos frente al riesgo de pérdida de ingresos, y que podría usarse para financiar regulaciones temporales de empleo (Comisión Europea, 2020c). Se trataba de una ayuda económica por valor de

100.000 millones de euros a la que podría accederse en forma de préstamos de la Comisión Europea a los Estados Miembros con unos bajos tipos de interés (Andor, 2022).

Obviamente, el impacto del SURE podría haber sido mayor si se hubiera podido acceder a este mediante subvenciones en lugar de préstamos. Baste señalar que no a todos los Estados Miembros les pareció conveniente aprovechar este mecanismo: nueve no lo solicitaron porque el tipo de interés al que podían acceder para obtener financiación de los mercados de capital era inferior al que ofrecía la Comisión. No obstante, con el SURE, la Unión ha respaldado por primera vez en la práctica políticas de apoyo a los salarios; políticas que, hasta entonces, no habían logrado llevarse a cabo en el contexto de la legislación comunitaria (Comisión Europea, 2021a; Comisión Europea, 2021b; Comisión Europea, 2021c). Podemos pensar en todos los intentos, que en el pasado nunca habían tenido éxito, por establecer un plan europeo de prestaciones de desempleo (De la Porte y Palier, 2022; Valero, 2021). SURE, que precisamente se había presentado como una medida de emergencia de un futuro plan europeo de reaseguro de prestaciones de desempleo, reabrió el debate institucional sobre la creación de un mecanismo estructural de apoyo en caso de pérdida del empleo o de garantía de este (Parlamento Europeo, 2022; Corti y Alcidi, 2021; Andor, 2022).

3.3. Plan de recuperación *NextGenerationEU*

Tras el SURE se produjo otro momento que podría suponer una importante evolución en el marco institucional y constitucional de la Unión y coincidió con la adopción del plan de recuperación *NextGenerationEU* (NGEU). Al definir y establecer este instrumento sin precedentes, los actores institucionales revisitaron de forma un tanto creativa los instrumentos y mecanismos de gobernanza existentes en la Unión.

Con el NGEU, los jefes de Estado y de gobierno de la UE y la Comisión Europea llegaron un acuerdo sobre un nivel sin precedentes de recursos que se asignarían a los Estados Miembros en forma de subvenciones y préstamos, así como un innovador método de financiación del presupuesto de la UE. Al elaborar y negociar la estrategia de recuperación de la COVID-19, es posible que la Unión haya ampliado sus horizontes y pudiera incluso estar cambiando su apariencia. En primer lugar, para conseguir presupuestos para la estrategia de recuperación, la UE ha recurrido a la deuda común (con la emisión de un tipo de eurobonos), lo que algunos consideran un primer paso hacia una mayor integración fiscal (Schelkle, 2021). En segundo, el fondo de recuperación se concibió no solo como un medio para superar

una situación de emergencia creada por la pandemia sino también como un incentivo para profundizar en el mercado interno y lograr la transición ecológica y la transformación digital que la Unión se ha propuesto alcanzar (Theodoropoulou *et al*., 2022). Esto indica que la Unión está avanzando hacia la promoción de inversiones a gran escala como un instrumento para potenciar la recuperación económica, mucho más que en el pasado. En tercero, la estrategia de recuperación incluye una dimensión social, centrada en el PEDS, que se deriva de la valorización de principios tales como la justicia, la solidaridad, la inclusividad y la sostenibilidad. Algunos especialistas consideraron que el consenso político en torno a la Declaración de Oporto de mayo de 2021 y su énfasis en lo esencial que resulta el PEDS y su Plan de Acción eran señales positivas de un fortalecimiento de la economía social de mercado de la Unión (Ferrera, 2021).

De manera similar al SURE, el NGEU se estableció gracias a un préstamo sin precedentes (750.000 millones de euros) solicitado por la Comisión a los mercados financieros, con el objetivo de proporcionar asistencia financiera a los Estados Miembros. Esto se consiguió esencialmente gracias a su componente principal: el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). No obstante, a diferencia del SURE, los gobiernos nacionales podían acceder a los fondos no solo mediante préstamos de bajo coste (360.000 millones de euros), sino también en forma de subvenciones (390.000 millones de euros). Para conseguir la ayuda financiera, los Estados Miembros debían remitir sus planes nacionales de recuperación y resiliencia (PRR) en los que tenían que indicar sus reformas e inversiones previstas, el 37% de los cuales debían dedicarse a la transición ecológica y el 20% a la transformación digital. De ahí se desprende que los gobiernos nacionales podrían canalizar los recursos obtenidos a través del MRR en múltiples direcciones, incluidas las políticas sociales y de empleo. También se requería acción en estas áreas tanto en el Reglamento del MRR como en las directrices de la Comisión, que exigían que los PRR tuvieran en cuenta el Pilar Europeo de Derechos Sociales e implementaron "todas o un grupo importante de las recomendaciones específicas por país (REP) de 2019 y 2020", muchas de las cuales (especialmente las de 2020) abordaban la protección y asistencia sociales.

El MRR se concibió también como un mecanismo cuya implementación debía integrarse en los instrumentos y procedimientos de gobernanza ya existentes (Karaboytcheva, 2021). Así, se estableció que la presentación de PNRR, así como los informes correspondientes y la supervisión de su implantación, debía producirse usando los procesos ya establecidos por el Semestre Europeo (Comisión Europea, 2020d). Creado como un instrumento de supervisión fiscal y macroeconómica, el Semestre Europeo se dedicó a controlar la implementación de las inversiones deta-

lladas en los PNRR (Creel *et al*., 2021). Esto, junto con el incremento en la flexibilidad del gasto derivado de la suspensión de las normas presupuestarias del PEC dio más margen a los gobiernos nacionales que en el pasado, en el contexto de los procesos de supervisión de la gobernanza de la UE.

3.4. El Semestre Europeo

Además de incidir en los aspectos macroeconómicos, la flexibilidad fiscal que conlleva la cláusula de salvaguardia del PEC presenta importantes ramificaciones, que pueden verse en las REP que se adoptaron durante el ciclo del Semestre Europeo de 2020. En marcado contraste con el pasado, las recomendaciones de 2020 se dirigían de forma explícita a áreas de políticas sociales, dado que estas se consideraban básicas para resolver los efectos inmediatos de la crisis. Por consiguiente, las REP sociales divergían notablemente de las de ciclos anteriores, puesto que el punto de mira de la gobernanza de la UE se alejó de las reformas de políticas que tenían como fin lograr la sostenibilidad financiera y estabilidad macroeconómica, las relativas a la revisión salarial, la inclusividad del mercado laboral respecto de los jóvenes, las mujeres y los mayores, y el ajuste de los sistemas de pensiones. En su lugar, se hizo hincapié en áreas de políticas menos ortodoxas (en términos de sus consecuencias presupuestarias) que normalmente se piensa que no son especialmente compatibles con los objetivos macroeconómicos de la UE. Un ejemplo emblemático es la atención que se prestó a los sistemas de protección social adecuados y los mecanismos de apoyo a las rentas.

TABLA 2
Número de REP en una selección de áreas de políticas sociales y de empleo

	2020	2022
Salarios	3	1
Diálogo social	3 (y 12 en considerandos)	1 (y 1 en considerandos)
Formación / destrezas	20 (y 5 en considerandos)	7 (y 1 en considerandos)
Protección del empleo	7 (y 5 en considerandos)	4
Pensiones (reducción del gasto)	2	8 (y 2 en considerandos)
Fortalecimiento de la protección social	Todos los Estados Miembros	En torno al 50% de los Estados Miembros

Fuente: Elaborada por los autores.

Si bien durante 2021 no se adoptaron REP, observamos que en los de 2022 se refleja en parte una orientación similar, en la que siguen fomentándose la inversión social y el fortalecimiento de la red de seguridad social: en 2022, las recomendaciones relativas a asistencia y protección social siguen siendo comparativamente altas, con un 30% de las REP sociales totales (Rainone, 2022). Dicho esto, resulta importante señalar que los REP de 2022 revelan también elementos importantes de cambio en comparación con la edición de 2020. Pese a la mayor flexibilidad fiscal que concedía la cláusula de salvaguardia del PEC, dichas recomendaciones tienen mucho más que ver con la situación macroeconómica y fiscal de cada país, como muestra la mayor atención que se da a las reformas de las pensiones (tabla 3). De hecho, en las REP de 2022 se muestran indicios de que el cambio social que trajo consigo la pandemia podría desvanecerse en cuanto se tome la decisión (política) de reactivar el PEC en toda su extensión.

Si bien no existen presiones en pro de la desregulación en el área de la protección del empleo (sino todo lo contrario, en el caso de algunos Estados Miembros), el ejecutivo de la UE ha vuelto a destacar la importancia de la estabilidad macroeconómica y fiscal. Esto se refleja en la petición, abordada en una cantidad significativa de casos, para que se racionalice el gasto público en pensiones y en sistemas de cuidados de larga duración. Por tanto, podría esperarse una vuelta a formas más activas de revisión del gasto en el contexto del Semestre Europeo, lo que supone el riesgo de que se incentive a los gobiernos nacionales para que adopten reformas que tengan un efecto perjudicial para la situación social de los segmentos más vulnerables de la población. Además, las REP de 2022 no abordan el problema que supone el incremento del coste de la vida por la inflación, sino que prefieren permanecer en silencio ante la oportunidad de aumentar los salarios. Entre las razones para este cambio con respecto a 2020 podría citarse que el alivio en la crisis de la pandemia ha reducido la emergencia sanitaria y de asistencia social y que, pese a haberse hecho más hincapié en las prioridades sociales, la Estrategia de Recuperación ante la COVID-19 no ha supuesto la introducción de una condicionalidad social estructural.

4. ¿HACIA UNA UNIÓN MÁS SOLIDARIA Y SOCIAL?

Existen elementos que indican que, al proporcionar una respuesta para la recuperación, la Unión se embarcó en un rumbo más solidario, rompiendo así con el legado de la crisis de 2011 (Schmidt, 2022; Fabbrini, 2021). Entre las innovaciones más significativas se incluye una mayor apertura hacia distintas formas de integración fiscal (Schelkle, 2021), algo que puede observarse primero y muy especialmente

en la emisión de deuda común para financiar la asistencia financiera en lugar de recurrir a instrumentos intergubernamentales, tal como ocurrió durante la crisis anterior. Otra señal en esta dirección es el apoyo de la UE para ofrecer prestaciones complementarias y la creación de redes de seguridad social de emergencia a través del SURE y una orientación social más pronunciada de las REP de 2020 (y parcialmente también las de 2022). Asimismo, a diferencia de lo que se observó durante la crisis del euro de 2011, cuando la atención se centró en la sostenibilidad de las finanzas públicas, la estrategia de recuperación prioriza el crecimiento a través de la inversión.

El MRR proporciona un estímulo importante para la transición ecológica y la transformación digital, así como para la inversión en investigación, desarrollo y formación, con implicaciones potencialmente positivas para los mercados laborales y las políticas sociales. Muy especialmente, se ha atribuido una dimensión social explícita a la estrategia de recuperación, dado que los PNRR han tenido que entroncar con el Pilar Europeo de Derechos Sociales y con la realización de políticas nacionales respecto del Marcador Social. Además, los planes han tenido que implementar las REP de 2020 que, como ya se ha mencionado, traen consigo una marcada atención a la protección social (Rainone, 2020).

En general, el apoyo prestado por los distintos instrumentos instaurados en el marco de la recuperación (detallados en la tabla 3) ha logrado aportar una mayor capacidad de gasto para los Estados Miembros, complementado a su vez por la activación de la cláusula de salvaguardia del PEC y la ausencia de una condicionalidad macroeconómica y fiscal estricta en relación con el MRR (Corti *et al.*, 2022). No obstante, todas las innovaciones importantes introducidas en el contexto de la estrategia de recuperación son de naturaleza temporal y de emergencia, tal como muestra con claridad la última columna de la tabla 3. No tenemos más que recordar que la mutualización de la deuda que se ha producido en el contexto del NGEU está vinculada a la naturaleza de emergencia de la crisis pandémica.

TABLA 3

Implicaciones y efectos de las iniciativas más relevantes adoptadas para hacer frente a la crisis de la COVID-19

Instrumentos	Contenido	Implicaciones para la dimensión social	Duración
Marco temporal de ayudas estatales por la COVID-19	Relajación de las reglas sobre ayudas estatales para canalizar fondos públicos a instituciones no financieras	Los gobiernos nacionales podían apoyar a las empresas con dificultades, evitando cierres y despidos (mientras que las ayudas públicas durante la crisis del euro de 2011 se dirigían principalmente a las grandes instituciones financieras).	Temporal, concluyó en junio de 2022. Se adoptó un Marco de Crisis Temporal (similar) en marzo de 2022 para hacer frente a los efectos de la guerra de Ucrania y de la crisis energética.
Cláusula de salvaguardia del PEC	Ampliación del plazo para que los Estados Miembros corrijan sus déficits excesivos en virtud del procedimiento de déficit excesivo, siempre que los Estados Miembros tomen medidas eficaces, tal como recomienda el Consejo	Mayor margen para el gasto público por parte de los gobiernos nacionales. Esto se refleja en las REP de 2020 y 2022, que ponen una menor presión en la estabilidad fiscal con respecto a sus predecesoras.	Temporal, el plan se desactivará en 2024.
Programa de Compras de Emergencia frente la Pandemia (PCEP) del BCE	El Banco Central Europeo proporcionó ayudas para la financiación de los Estados Miembros mediante la compra de bonos del Estado en el mercado secundario	Provisión de liquidez a los gobiernos nacionales a la vez que se reducen los riesgos de especulación en los mercados de capital.	Naturaleza de emergencia. Ahora complementado por el Instrumento de Protección de la Transmisión (TPI), pero solo para Estados Miembros con un marco macroeconómico y fiscal saneado.

Instrumentos	Contenido	Implicaciones para la dimensión social	Duración
SURE	**Fondo de 100 000 millones de euros a los que podrán acceder los Estados Miembros para proporcionar ayudas a las empresas en crisis para establecer planes de trabajo a corto plazo.** **Financiación a través de la deuda de la UE.** **Interpretación flexible de los Artículos 122 y 125 del TFUE.**	**Fomento de planes nacionales de apoyo a los ingresos.** **Prevención de despidos.** **Ausencia de condicionalidad.**	**Naturaleza de emergencia, también vinculado al importe limitado disponible.**
NGEU / MRR	Creación de una línea de crédito de 750 000 millones de euros a la que pueden acceder los Estados Miembros en forma de sus subvenciones y préstamos. Financiación a través de la deuda de la UE. Interpretación flexible de los Artículos 122 y 125 del TFUE y del principio del equilibrio financiero. Los recursos han de usarse para promover la inversión y las reformas, con atención especial a las transiciones digital y ecológica. Incremento potencial de las aportaciones nacionales al presupuesto de la UE para garantizar la deuda de la Comisión. Ausencia de condicionalidad macroeconómica y fiscal para el beneficiario. Condicionalidad del estado de derecho.	Primer paso hacia la integración fiscal. Fomento de la inversión pública y privada. Los PNRR han de tener en cuenta los REP de 2019 y 2020, así como el PEDS, con el resultado de la inclusión de reformas socialmente progresivas en los planes (aunque no en todos los lugares). Resulta complicado comparar los PNRR por las distintas interpretaciones posibles sobre cómo están relacionadas la inversión y las reformas con los distintos pilares y prioridades del MRR.	Este instrumento financiará reformas e inversión nacionales hasta 2026.

Instrumentos	Contenido	Implicaciones para la dimensión social	Duración
Adaptación del Semestre Europeo	**La implantación del MRR se ha integrado en el Semestre Europeo.** **Las REP de 2022 supervisan también la implantación de PNRR.** **Supervisión de la implementación de PEDS potencialmente fortalecida dado que los PNRR supuestamente debían tener en cuenta el Pilar.**	**Evolución del Semestre desde un sistema de supervisión macroeconómica y fiscal a un mecanismo para garantizar la correcta asignación de la inversión pública y privada.** **Un margen mayor para iniciativas socialmente progresivas, aunque no desapareció la presión respecto de la sostenibilidad de las finanzas públicas.**	**La adaptación del Semestre Europeo está vinculada a la activación de la cláusula de salvaguardia del PEC y del MRR, ambos de naturaleza temporal.**

Fuente: Rainone S., Pochet P. (2022): *The EU Recovery Strategy: A blueprint for a more social Europe or a house of card?* Documento de trabajo 2022.08, ETUI.

En resumen, las novedades introducidas durante los últimos dos años se han programado para que desaparezcan, dejando únicamente unos pocos rastros de su existencia (Schmidt, 2021). De hecho, en lugar de cambios estructurales en la arquitectura legal y de gobierno de la Unión, los aspectos más integracionistas y solidarios que apuntalan la estrategia de recuperación residen en la voluntad política de los actores implicados en su elaboración, así como en la primacía de una ideología favorable (Pochet, 2022). En cuanto a los actores, la crisis de la COVID-19 se ha producido en un entorno político relativamente estable, con una cierta tendencia hacia la izquierda política. Hasta finales de 2021, la coalición en el poder de Alemania era la misma que durante la crisis anterior, pero parecía tener una actitud más abierta hacia soluciones alternativas. Había (y sigue habiendo en el momento de escribir este artículo) una mayoría aplastante de gobiernos de centro derecha/populistas en la Europa central y oriental y en los países bálticos. Si bien la crisis anterior podía vincularse claramente al desequilibrio entre la izquierda y la derecha, el mapa político existente en 2020-2021 es mucho más complejo. La división entre ambas ideologías ya no es relevante en lo que respecta a la crisis de la COVID-19, que se ha desarrollado en términos más verticales entre la responsabilidad nacional y la solidaridad europea (Delwit, 2021).

La Comisión, pese a estar presidida por la conservadora Ursula von der Leyen, tiende ligeramente más hacia la izquierda, con nueve comisarios de centroizquierda de los 27, a la par que el PPE. Pero, sobre todo, son las posiciones mantenidas lo que más relevancia tiene para el debate. El vicepresidente Timmermans está a cargo de cambio climático; Gentiloni es comisario de Economía (aunque supervisado por el vicepresidente Dombrovskis); Schmit está encargado de Trabajo y Derechos Sociales; Dalli de Igualdad; Terereira de Cohesión y Reformas; y Šefčovič es vicepresidente de Relaciones Interinstitucionales y Administración. La diferencia principal en la comparación con la crisis financiera tiene que ver con Alemania, que ha sufrido un cambio interno (Ferrera *et al.*, 2021; Becker, 2022). El país redefinió sus intereses, primero en términos de la preservación de Europa y, segundo, en términos de una mayor aproximación, aunque siga siendo imperfecta, con Francia y la Comisión (Pochet, 2022). Si nos fijamos ahora en la ideología subyacente que ha dado forma al planteamiento institucional respecto de la estrategia de recuperación, resulta interesante notar que, en 2020, las narrativas sobre salud pública y la recuperación ecológica sirvieron para marginar la narrativa de unas finanzas públicas "saneadas" (Sabato *et al.*, 2021). El cambio de discurso fue rápido y radical, pues se produjo en unas pocas semanas. Por consiguiente, se están observando indicios de un debilitamiento del enfoque ortodoxo que, desde el Tratado de Maastricht en adelante, llevó a la creación de una unión monetaria sin un mecanismo de solidaridad (Bouget, 1998).

No obstante, hasta la fecha esto ha supuesto básicamente que se cuestionen las ideas generales más que la verdadera consolidación de un nuevo paradigma (Pochet, 2022). Aun así, esto ha significado que la cuestión del "riesgo moral", que había dificultado el debate durante la Eurocrisis de 2011, no se ha reflejado (aún) con tanta fuerza como en el pasado en los instrumentos adoptados por el NGEU (Ferrera, 2021). Resulta importante señalar que, incluso si las innovaciones realizadas en el contexto de la estrategia de recuperación fueran permanentes, no se lograría el objetivo de fortalecer la dimensión social de la Unión. De hecho, el componente social del NGEU y de las iniciativas analizadas es bastante débil, lo que se debe en parte a que el PEDS y el Marcador Social no tienen una fuerza vinculante (Rasnača, 2017). Además, la redacción de los PNRR a menudo se ha llevado a cabo sin una verdadera implicación de los actores sociales ni de la ciudadanía (Bekker, 2021; ETUC, 2022b).

Esto se refleja en la continuidad sustancial existente entre las políticas sociales y laborales incluidas en los planes y en el programa y orientación políticos de los gobiernos (Tassinari, 2022). Theodoropoulou *et al.* también destacan que la ausencia de un fomento efectivo de los fines sociales en el marco más general de objetivos

que busca el NGEU tiene como resultado nuevos "motivos de preocupación sobre un nuevo desequilibrio a expensas de la dimensión social de la UE, más allá del que surge de la dimensión económica; es decir, que existe un desequilibrio entre las dimensiones medioambiental/ecológica y la social" (Theodoropoulou *et al*., 2022: 30).

Da la impresión de que el mayor margen de maniobra para ampliar la dimensión social de la gobernanza de la UE se basa en una arquitectura bastante débil, y quizá no sea una coincidencia que ya estén apareciendo indicios de recortes sociales si nos fijamos en los dos últimos ciclos del Semestre Europeo.

5. CONCLUSIÓN

En este documento hemos proporcionado una breve cartografía de los últimos avances que están contribuyendo a dar forma a la dimensión social del gobierno de la UE. Desde la adopción del Tratado de Maastricht, la esfera social de las políticas de la Unión ha tenido una relevancia económica y fiscal más prominente, para convertirse más tarde en una relación de sumisión.

La reflexión realizada en este documento ha mostrado que la estrategia de recuperación que activó la Unión en el contexto de la crisis de la COVID-19 supone una ruptura potencial con el pasado. Desde el principio, la Unión dio muestras de ir en la dirección de una mayor flexibilidad fiscal y respaldó de forma activa los planes de apoyo a los ingresos mediante la creación del SURE. No obstante, también se observó que los instrumentos introducidos en la estrategia de recuperación reflejan los límites de la arquitectura normativa y de gobierno, que sigue anclada en una visión incompleta de la integración europea: una visión centrada en la integración monetaria y de mercados en lugar de en la creación de una unión fiscal, social y política (Degryse *et al*., 2013). Con el marco normativo y de gobernanza actual, las políticas y la ideología que dan forma a las acciones de los actores políticos son el fiel de la balanza entre una mayor integración solidaria y fiscal futuras y la vuelta a una supervisión plena del gasto público. Dicho de otro modo, no existen garantías de que la apertura integradora y social que se produjo con la creación del NGEU vaya a sobrevivir al próximo ciclo político.

¿Cómo podemos evitar una vuelta al pasado? A nuestro juicio, resulta esencial establecer garantías estructurales y (sociales) vinculantes. En el momento de escribir estas páginas existen dos ámbitos potenciales para introducir tales mecanismos. El primero es el proceso de revisión de la gobernanza económica, iniciado por la Comisión Europea en enero de 2020, y posteriormente reformado en 2022 y que ha

dado lugar a una propuesta legislativa durante el primer semestre de 2023. Aunque queda claro que la reforma no pretende modificar el pilar principal de la arquitectura fiscal de la economía y de la política monetaria europeas, la Comisión parece estar a favor de proporcionar una mayor flexibilidad en términos de plazos y de los mecanismos de supervisión aplicables a los Estados Miembros con desequilibrios fiscales y macroeconómicos (Comisión Europea, 2023).

En particular, el nuevo marco promete adoptar un enfoque basado más en el riesgo, diferenciando entre los distintos países teniendo en cuenta los retos específicos a los que deben hacer frente con su deuda pública. En cualquier caso, los aspectos más positivos de esta reforma se ven contrarrestados por la contumacia generalizada a la hora de introducir cambios paradigmáticos. Por ejemplo, las inversiones sociales (y ecológicas) seguirían considerándose como cualquier otro gasto y, por tanto seguirían contando para el umbral de déficit del 3% (ETUC, 2023), lo que deja poco margen para un verdadero gasto público social, especialmente si tenemos en cuenta que no existen objetivos vinculantes en este ámbito, pues el PEDS mantendría su estatus de "legislación blanda".

El segundo avance interesante, vinculado al primero, tiene que ver con el apoyo de la próxima presidencia española del Consejo de la UE a la adopción de un mecanismo de gestión que tenga como fin señalar y hacer frente no solo a los desequilibrios fiscales y macroeconómicos sino también los sociales (Sabato *et al*., 2022). En este campo, las tareas legislativas no están en absoluto tan avanzadas como la revisión de la gobernanza económica de la Comisión, pero una próxima opinión del Comité Económico y Social Europeo es ya un comienzo (Comité Económico y Social Europeo, 2023). La idea consiste en ampliar el marco de referencia social de las políticas nacionales que se está produciendo en la actualidad mediante el Marcador Social y conectarlo con un ciclo de informes (por parte de los gobiernos nacionales) y de supervisión (por parte de la Comisión Europea). Aquellos Estados Miembros que estén experimentando procedimientos de desequilibrio social deberían emprender una ruta de reajustes, proponiendo inversiones y reformas sociales adecuadas.

Cierto es que estas innovaciones no sientan las bases de un decidido compromiso para reforzar el rumbo de la UE hacia la consecución de sus objetivos sociales (es decir, los estipulados en el Artículo 3 del Tratado de la Unión). Aunque estos avances pudieran servir en parte para distanciar la gestión actual de la Unión Europea de los "errores" del pasado, no parecen suficientemente ambiciosos y se quedan cortos a la hora de introducir salvaguardas sólidas y vinculantes. La estrategia de recuperación post COVID-19 de la UE trajo consigo la esperanza de que la solida-

ridad subyacente a sus respuestas fiscales de 2020 y 2021 pudiera ser un verdadero punto de inflexión, pero si la Unión cierra la dinámica posterior a la crisis de la COVID-19 con unas reformas tan exiguas, el renacimiento de una Europa social podría acabar siendo un espejismo en lugar de un horizonte real.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDOR, L. (2022): "European Unemployment Insurance. From Undercurrent to Paradigm Shift". *Transfer,* 28 (2), 267-283.

BEI (2020): Factsheet: The Pan-European Guarantee Fund in response to COVID-19. https://www.eib.org/attachments/press/covid19-paneuropean-guarantee-fund-factsheet-en.pdf

BEKKER, S. y KLOSSE, S. (2013): "EU governance of economic and social policies: chances and challenges for Social Europe". *European Journal of Social Law,* (2): 103-120.

COMISIÓN EUROPEA (2015): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. Aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del pacto de estabilidad y crecimiento, COM(2015)12 final, 13 de enero de 2015.

COMISIÓN EUROPEA (2020a): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones. Una Europa social fuerte para unas transiciones justas, COM(2020)14 final, 14 de enero de 2020.

COMISIÓN EUROPEA (2020b): Comunicación al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, COM(2020)123 final, 20 de marzo de 2020.

COMISIÓN EUROPEA (2020c): Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de un Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19, COM(2020) 139 final, Bruselas, 2 de abril de 2020.

COMISIÓN EUROPEA (2020d): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación, COM(2020)456 final, 27 de mayo de 2020.

COMISIÓN EUROPEA (2021a): Documento de trabajo del personal de la Comisión, Guía a los Estados Miembros sobre los Planes de Recuperación y Resiliencia, SWD(2021)12 final PARTE 1/2, 22 de enero de 2021.

COMISIÓN EUROPEA (2021b): SURE: Balance después de seis meses. Informe

sobre el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19 de conformidad con el artículo 14 del Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo, COM(2021)148 final, 22 de marzo de 2021.

COMISIÓN EUROPEA (2021c): SURE: Balance después de un año. Informe sobre el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19 de conformidad con el artículo 14 del Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo, COM(2021)596 final, 22 de septiembre de 2021.

COMISIÓN EUROPEA (2023): Propuesta para un REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO para una coordinación eficaz de políticas económicas y una supervisión presupuestaria multilateral, y para derogar el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo, COM(2023) 240 final, 26 de abril de 2023.

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2023): Opinión sobre el procedimiento de desequilibrio social, SOC/748, 27 de abril de 2023.

COPELAND, P. (2022): "The Juncker Comisión as a Politicising Bricoleur and the Renewed Momentum in Social Europe". *Journal of Common Market Studies.* https://doi.org/10.1111/jcms.13336

CORTI, F. y ALCIDI, C. (2021): "The Time is Ripe to Make SURE a Permanent Instrument". *Policy Insights* 10, Centro para Estudios de Políticas Europeas. https://www.ceps.eu/cepspublications/the-time-is-ripe-to-make-sure-a-permanent-instrument

CORTI, F.; GROS, D.; DE LA OSSA, T.R.; LISCAI, A.; KISS-GALFALVI, T.; GSTREIN, D.; HEROLD, E. y DOLLS, M. (2022): *The Recovery and Resilience Facility – A springboard for a renaissance of public investments in Europe?,* Documento de trabajo 6, Centro para Estudios de Políticas Europeas. https://www.ceps.eu/cepspublications/the-recovery-and-resilience-facility/

CREEL, J.; LERON, N.; RAGOT, X. y SARACENO, F. (2021): *Embedding the Recovery and Resilience Facility into the European Semester.* Documento normativo 2021.14, ETUI.

DEGRYSE, C. (2012): *The New European Economic Governance,* Documento de trabajo 2012.14, ETUI.

DEGRYSE, C.; JEPSEN, M. y POCHET, P. (2013): *The Euro crisis and its Impact on National and European Social Policies.* Documento de trabajo 2013.05, ETUI.

DE LA PORTE, C. y PALIER, B. (2022): "The Politics of European Union Social Investment Initiatives", in Garritzmann J.L., Häusermann S. y Palier B. (eds.): *The World Politics of Social Investment:* Volumen I, Oxford University Press, 132-170.

DURA, S. (2023): *Mobilising social rights. Effects and usages of the European Pillar of Social Rights.* Tesis doctoral. Universidad de Ámsterdam.

FABBRINI, F. (2022): "The Legal Architecture of the Economic Responses to Covid-19: EMU beyond the Pandemic". *Journal of Common Market Studies,* 60 (1), 186-203.

FERRERA, M. (2021): "Mesa redonda. From Lisbon to Porto: taking stock of developments in EU social policy". *Transfer,* 27 (4), 505-511.

GARBEN, S. (2019): "The European Pillar of Social Rights: an Assessment of its Meaning and Significance". *Cambridge Yearbook of European Legal Studies,* 21, 101-127. https://doi.org/10.1017/cel.2019.3

HERMANS, K.; GREISS, J.; DELANGHE, H. y CANTILLON, B. (2022): "Delivering on the European Pillar of Social Rights: Towards a needs-based distribution of the European social funds?" *Social Policy & Administration.* https://doi.org/10.1111/spol.12879

KARABOYTCHEVA, K. (2021): Recovery and Resilience Facility, Briefing, European Parliament. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/679088/EPRS_BRI(2021)679088_EN.pdf

KENNEDY, G. (2016): "Embedding neoliberalism in Greece: the transformation of collective bargaining and labour market policy in Greece during the Eurozone crisis". *Studies in Political Economy* 97(3), 253-269.

KEUNE, M. (2015): "The effects of the EU's assault on collective bargaining: less governance capacity and more inequality". *Transfer:* European Review of Labour and Research 21(4), 477-483.

PARLAMENTO EUROPEO (2022): Legislative Train 09.2022: European Unemployment Reinsurance Scheme. https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-aneconomy-that-works-for-people/file-a-european-funding-scheme-for-the-unemployed

PAVOLINI, E.; LEÓN, M.; GUILLÉN, A. y ASCOLI, U. (2015): "From austerity to permanent strain? The EU and welfare state reform in Italy and Spain". *Comparative European Politics* 13: 56-76.

PIASNA, A. y MYANT, M. (2017): "Introduction", in Piasna A. y Myant M. (eds.): *Myths of Employment Deregulation: How it Neither Creates Jobs nor Reduces Labour Market Segmentation*, ETUI, 7-22.

PLOMIEN, A. (2018): "EU Social and Gender Policy beyond Brexit: Towards the European Pillar of Social Rights". *Social Policy and Society* 17(2): 281-296. https://doi.org/10.1017/S1474746417000471

RAINONE, S. (2020): *An Overview of the 2020-2021 Country-Specific Recommendations (CSRs) in the Social Field - The Impact of Covid-19,* Background Analysis 2020.01, ETUI.

RAINONE, S. (2022): *The 2022 Country-Specific Recommendations (CSRs) in the social field – Quo vadis, EU recovery?*, Informe 08, ETUI.

ROCCA, M. (2022): "Introduction: The EU New Economic Governance, Labour Law and Labour Lawyers". *European Labour Law Journal,* 13 (2), 141-155.

SABATO, S.; MANDELLI, M. y VANHERCKE, B. (2021): The Socio-Ecological Dimension of the EU Recovery – From the European Green Deal to the Recovery and Resilience Facility, Social Cohesion Learning Serie 24, Bruselas, Colección Eurosocial 24, Programa EUROsociAL. https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/09/24_SocioEcological-EN.pdf

SCHELKLE, W. (2021): "Fiscal Integration in an Experimental Union: How Path-Breaking Was the EU's Response to the Covid-19 Pandemic?" *Journal of Common Market Studies,* 59 (S1), 44-55.

SCHMIDT, V.A. (2022): "Economic Crisis Management in the EU", en Kreuder-Sonnen C., Schmidt V.A., Séville A., Wetter Ryde A. (ed.) y White J. *EU Crisis Management,* 2022:1, Instituto Sueco de Estudios de Políticas Europeas, 19-39.

THEODOROPOULOU, S. (2015): "National social and labour market policy reforms in the shadow of EU bail- out conditionality: The cases of Greece and Portugal". *Comparative European Politics*, 13, 29-55.

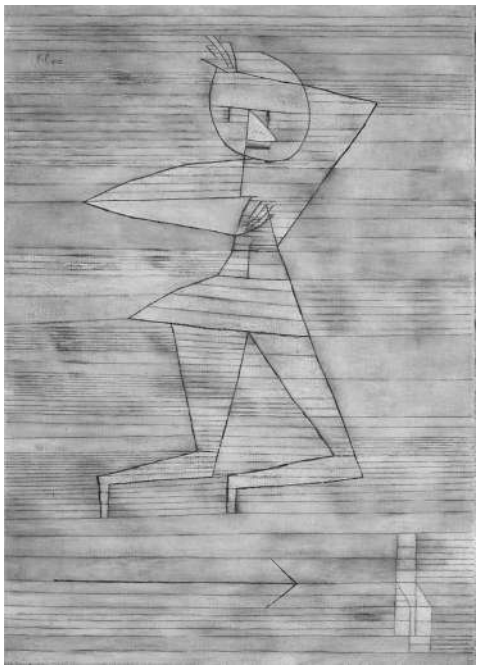
THEODOROPOULOU, S.; AKGÜÇ, M. y WALL, J. (2022): *Balancing objectives? Just transition in national recovery and resilience plans,* Documento de trabajo 2022.11, ETUI.

VALERO, J. (2021): EU Unemployment Reinsurance Scheme Falls Off Commission's Radar, *Euractiv,* 4 de marzo de 2021. https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/euunemployment-reinsurance-scheme-falls-off-commissions-radar/

VESAN, P.; CORTI, F. y SABATO, S. (2021): "The European Commission's entrepreneurship and the social dimension of the European Semester: from the European Pillar of Social Rights to the Covid-19 pandemic". *Comparative European Politics* 19(3): 277-295.

Javier Doz

El debate sobre la gobernanza económica de la UE y la reforma de sus reglas fiscales



Huyendo del fantasma, 1926, Paul Klee.

Las instituciones de la UE reaccionaron bien ante las grandes crisis que vivimos desde 2020, mediante políticas integradoras y solidarias muy alejadas de las de austeridad extrema que se aplicaron frente a la Gran Recesión. Sin embargo, en el actual debate institucional sobre la reforma del marco de gobernanza económica y de las normas fiscales, las viejas polémicas han vuelto y el alcance de la reforma podría ser muy limitado y lejos de las necesidades que la UE y sus Estados tienen, derivadas de las exigencias del complejo momento geopolítico que vive el mundo y del concepto de "autonomía estratégica abierta". La próxima Presidencia española de la UE tiene en sus manos un reto muy importante y difícil: sacar adelante una reforma a la altura de las exigencias del momento político y económico.

"Hay una grotesca desproporción entre la influencia profunda que la política europea tiene sobre nuestras vidas y la escasa atención que se le presta en cada país"

Jürgen Habermas

1. EL DEBATE SOBRE EL GOBIERNO ECONÓMICO: SE REABREN LAS VIEJAS POLÉMICAS

SE ha convertido en un lugar común la afirmación de que Europa, es decir su principal sujeto político, la Unión Europea, sólo avanza en las situaciones de crisis. No voy a negar la afirmación, aunque yo añadiría que, una vez superados los momentos culminantes de las crisis, en los casos en los que se han adoptado medidas y políticas acertadas, cuando hay que consolidar los avances en el modo de gobernar mediante reformas de la arquitectura jurídico-política de la UE que suponen una mayor integración, o mayores niveles de democracia paneuropea, o de cohesión social y territorial, se vuelven a reproducir las viejas polémicas y los cambios perdurables son de bastante menor entidad que los necesarios para fortalecer la identidad política común europea, de menor alcance que los que se derivarían de las soluciones adoptadas para superar la crisis.

Si la decisión política adecuada pasa por una reforma de los Tratados de la UE, aunque sea una reforma parcial, la decisión se torna más difícil aún y se opta finalmente por compromisos limitados en el marco vigente. Previamente, en las discusiones, sobre todo en las que se dan en el seno del Consejo, vuelven a surgir, aunque sea revestidos con algunos cambios en el lenguaje, las viejas polémicas

entre Norte y Sur y Este y Oeste, federalistas y nacionalistas o/y euroescépticos, ordoliberales y keynesianos, partidarios del liberalismo económico y defensores de una Europa social y solidaria, etc. Un factor relativamente nuevo añade dificultad a la situación: la presencia de la extrema derecha en gobiernos, o en las coaliciones que los sustentan, de varios Estados de la UE.

Esta marcha atrás es lo que se empieza a vislumbrar en el actual debate sobre la reforma de las leyes fiscales europeas y del marco de la gobernanza macroeconómica, cuestiones plenamente ensambladas.

2. FRENTE A LAS RECIENTES CRISIS: UN CAMBIO DE MODELO

Las instituciones de la UE, capitaneadas por la Comisión Europea (CE) y con el impulso del Parlamento Europeo (PE), han sabido enfrentarse, en general con un grado suficiente de acierto y solvencia, a crisis y situaciones de la envergadura de la crisis sanitaria de la pandemia de COVID-19, a la subsiguiente depresión económica inducida, a los modos de impulsar una recuperación económica fuerte y rápida, a la crisis geopolítica, de seguridad y energética motivada por la invasión de Ucrania por la Federación Rusa, y a la fuerte inflación derivada de los procesos anteriores. Y todo ello, en el contexto de una crisis climática a la que hay que hacer frente sin demora en Europa y en el mundo. Habría que precisar que la inflación, causada en la zona euro, según el BCE, en sus dos terceras partes por el aumento de los márgenes empresariales, es el fenómeno al que peor respuesta se le ha dado; porque hacerlo supondría limitar el poder de decisión de los empresarios para fijar precios y enriquecerse en el libre mercado en los procesos inflacionarios.

La Comisión, tras unos primeros momentos de vacilación y sin tener competencia en materia de política de salud, respondió adecuadamente a la emergencia sanitaria de la pandemia de COVID-19, apoyando con fondos europeos las medidas sanitarias adoptadas por los Estados miembros, coordinando las políticas sanitarias nacionales y, sobre todo, estableciendo que la compra y distribución de vacunas fuera centralizada. Eso sí, se aceptó el monopolio en situación de extrema necesidad de los fabricantes de vacunas y se pagó un precio abusivo por las mismas, en particular a Pfizer-BioNtech que amortizó la enorme inversión en su vacuna –3.000 millones– en el tiempo récord de tres meses.

Para hacer frente a las consecuencias de la parálisis inducida de la economía, sin que eso significara una catástrofe social y del empleo, la UE promovió en todos los Estados miembros sistemas de mantenimiento y protección de las empresas, el

empleo y los contratos de trabajo similares a los ERTE españoles[1], ayudando a su financiación a través del programa SURE. Para enfrentarse a la profunda recesión de la pandemia se dejaron de lado las recetas ordoliberales que gobernaron tan malamente la Gran Recesión de 2008-2012. Se activó la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), permitiendo que los Estados miembros pudieran endeudarse y rebasar los topes de déficit y deuda públicos establecidos por el PEC, al tiempo que el BCE profundizó su política monetaria expansiva, manteniendo los tipos de interés en el cero por ciento –y en el -0,5% la *facilidad de crédito*, lo que el BCE presta a la banca privada para que ésta a su vez preste a empresas y particulares–, al tiempo que amplió muy considerablemente los programas de compra de deuda pública de los Estados miembros[2].

La medida de política económica de mayor alcance se adoptó en julio de 2020, cuando la Cumbre del Consejo Europeo más larga de la historia de la UE aprobó el Plan de Recuperación *NextGerationEU*, cuya componente principal, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), financiará entre 2021 y 2026, con ayudas a fondo perdido y préstamos muy favorables, inversiones que podrían alcanzar, si todas se realizan, un monto total de 723.000 millones de euros[3]. De cara al debate sobre la gobernanza económica y las reglas fiscales de la UE es útil detenerse algo más en algunas de las características principales del MRR y los planes nacionales de recuperación y resiliencia (PNRR) que lo desarrollan:

a) Por primera vez se financia un programa de gasto europeo a gran escala mediante la emisión de deuda común europea, superando la cerrada resistencia de Alemania y los países acreedores del Centro y el Norte de Europa, que alcanzó su paroxismo, con una elevada dosis de irracionalidad, durante la gestión política de la Gran Recesión de la mano de las políticas de austeridad extrema.

---

[1] El modelo inspirador de estos sistemas es el *kurzarbeit* alemán que tan buenos resultados tuvo durante la crisis de 2008. Dado lo costoso que resulta para las arcas públicas, sólo países con márgenes fiscales suficientes, o que puedan endeudarse a tipos de interés bajos, o que reciban ayudas de la UE están en condiciones de aplicarlo. Entonces no se permitió, y la divergencia entre las tasas de paro se disparó; en 2021 y 2022 la UE ayudó a su generalización.

[2] El balance consolidado del BCE alcanzó el 70% del PIB de la Eurozona a finales de 2021, retrocediendo rápidamente a algo menos del 60% a finales de 2022, como consecuencia de un rápido y fuerte tránsito de una política monetaria expansiva a otra restrictiva. La Fed, por su parte, que no fue tan lejos como el BCE en su fase de expansión, está realizando un tránsito más suave, pasando su balance de un 38% a un 34,5% del PIB de los EEUU, entre finales de 2021 y finales de 2022.

[3] La financiación total a través de *NextGenerationEU* asciende a 806.900 millones. Las restantes partidas –83.100 millones– se han dedicado a *ReactEU* –ayudas a los Estados miembros para luchar contra la pandemia, incluida la compra de vacunas, 50.600 millones– y a reforzar otros programas de inversión del Marco Financiero Plurianual 2021-2027: *InvestEU*, Horizont, Desarrollo Rural y Fondo de Transición Justa.

b) El reglamento del MRR constituye un auténtico instrumento de planificación indicativa a escala europea. Los planes nacionales de recuperación y resiliencia, negociados entre los gobiernos nacionales y la Comisión Europea y aprobados posteriormente por el Consejo Europeo, se estructuran en torno al cumplimiento de objetivos e hitos previamente pactados, entre ellos los relacionados con la realización de reformas estructurales, que los Estados miembros deben cumplir para recibir consecutivamente las partidas del MRR. Otro factor, de naturaleza eminentemente política, que establece una diferencia sustancial con lo ocurrido durante la Gran Recesión –entonces hablar de "reformas estructurales" era casi equivalente a decir "recortes de derechos y prestaciones"– es que las reformas estructurales del MRR tienen en cuenta las necesidades sociales y se promueve que se hagan de acuerdo con los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil. Hay que recordar que las reformas laboral y de las pensiones de España han sido hitos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España y han sido aprobadas por la Comisión Europea.

c) La participación de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración, seguimiento y evaluación de los PNRR es un requisito establecido en el Reglamento del MRR (artículo 18). Aunque, como ha valorado el Comité Económico y Social Europeo (CESE), en base a dos amplias consultas a las principales organizaciones sociales de los Estados miembros[4], el grado de cumplimiento de esta norma europea por parte de sus gobiernos nacionales está lejos de ser satisfactoria, este aspecto del Reglamento va a tener incidencia en el debate sobre la reforma de la gobernanza económica de la UE. Por un lado, porque la participación de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil se está convirtiendo en una reivindicación cada vez más consistente, en el ámbito europeo y en muchos países. Y por otro lado porque, como veremos más adelante, es uno de los factores del concepto de "apropiación nacional" de los acuerdos entre los Estados y las instituciones de la UE, que la CE quiere convertir en uno de los elementos clave de su propuesta de reforma del marco de gobernanza económica de la UE.

[4] Resolución del CESE sobre la participación de la sociedad civil organizada en los PNRR - fase de elaboración (2021); https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XE0693 y Resolución del CESE sobre los PNRR y la participación de la sociedad civil-fase de ejecución(2022): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52021XE0693

d) El criterio de distribución de los recursos del MRR de *NextGenerationEU* ha sido el del viejo principio de "a cada cual según sus necesidades", lo que constituye un reforzamiento de la componente más cohesionadora y solidaria de la política europea. La traducción del criterio a la práctica ha significado que los dos países más beneficiados en términos absolutos del Plan de Recuperación hayan sido Italia y España, que podrían recibir 200.000 y 142.000 millones (euros de 2018) respectivamente; en el caso de España si el Gobierno se decide finalmente a pedir, como viene afirmando reiteradamente, los préstamos que le corresponden.

e) Uno de los reglamentos de *NextGenerationEU*, que estuvo a punto de hacer fracasar la aprobación del Plan –que requería la unanimidad del Consejo– por la oposición de los gobiernos de Polonia y Hungría, es el que relaciona la recepción de los recursos con el cumplimiento de las normas del Estado de Derecho. En estos dos años se han desarrollado intensas negociaciones entre la CE y ambos gobiernos, que han retrasado la aprobación de los planes nacionales de los dos países. El penúltimo en ser aprobado fue el plan polaco, en agosto de 2022, y el último, en diciembre de 2022, el húngaro. Este último incluye, en palabras de la Comisión "… el cumplimiento de los veintisiete «super hitos» relacionados con las reformas institucionales para reforzar el Estado de Derecho". Es pronto para valorar si los acuerdos entre las instituciones europeas y los gobiernos de Polonia y Hungría van a enderezar el rumbo iliberal y autoritario de ambos; las capacidades demostradas por los dirigentes del PiS y de Fidesz para sortear y retorcer las leyes, las recomendaciones y las prescripciones de la UE es sobradamente conocida. Por lo pronto, hay que decir que, a petición de una asociación de jueces polacos, cuatro asociaciones europeas de jueces han demandado al Consejo Europeo ante el Tribunal de Justicia de la UE por considerar que los contenidos del acuerdo que sustenta la aprobación del plan de recuperación de Polonia no garantizan la independencia del poder judicial.

He dedicado una cierta extensión de este artículo al Plan de Recuperación porque el MRR y su Reglamento se han convertido desde la pandemia en el marco del gobierno económico de Europa, sustituyendo a los procedimientos del Semestre Europeo y a las normas fiscales suspendidas por la aplicación de la cláusula del PEC, lo cual supone tanto un cambio en los principios y orientaciones de economía política aplicados como, de facto, un cambio en el modelo de gobierno económico de la UE. También, porque su consolidación o el retroceso a los marcos previos, aún con leves retoques, son el centro del actual debate sobre la reforma del marco de gobernanza económica y sus normas fiscales.

3. EL VIGENTE MARCO DE GOBERNANZA ECONÓMICA: PEC Y SEMESTRE EUROPEO

Los principales instrumentos vigentes del complejo sistema de gobierno económico de la UE y la Eurozona, suspendidos en buena parte hasta finales de 2023, empiezan a configurarse, en la senda de la creación del euro, a partir de la aprobación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Una resolución del Consejo y dos reglamentos relativamente cortos establecieron el PEC en junio de 1997[5]. Pensado para mantener una disciplina fiscal rígida, incluía los topes aún vigentes de déficit y deuda públicos –3% y 60% del PIB– y regulaba el procedimiento de déficit excesivo y la supervisión presupuestaria; escasamente la coordinación de las políticas económicas. Alemania impuso su visión ordoliberal y, en el fondo, sus recelos frente a la moneda común que iba a entrar en circulación cuatro años más tarde. De lado quedaron las advertencias de quienes, como Jacques Delors, dijeron que la creación de una moneda única necesitaba una coordinación más estrecha de las políticas económicas y fiscales, una armonización de los sistemas impositivos y una capacidad de emisión de deuda común, lo que implicaría la creación de un Tesoro común europeo.

La visión de la economía política alemana se impuso también en el Estatuto del Banco Central Europeo (BCE), que confirió a la política monetaria el exclusivo papel de combate contra la inflación, con olvido de variables macroeconómicas de la importancia del crecimiento de la economía y del empleo.

La respuesta tardía –no llegó hasta 2011– a la Gran Recesión fue crear un instrumento más sofisticado para la coordinación de las políticas económicas y el Gobierno económico de la UE y la Eurozona, el Semestre Europeo. Eso sí, acompañado de dos paquetes legislativos, los llamados *Six Pack* (cinco reglamentos y una directiva, 2011) y *Two Pack* (2 reglamentos para la zona euro, 2013), concebidos como instrumentos reforzados de supervisión presupuestaria y fiscal al servicio de la muy equivocada política de austeridad extrema. En el cénit de esta política, sus principales prescripciones fueron elevadas, el 2 de marzo de 2012, a la máxima categoría jurídica en el Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, cuyo Título III es el llamado "Pacto Presupuestario" (*Fiscal Compact*), firmado por todos los Estados miembros excepto el Reino Unido y la República Checa.

---

[5] Reglamento (EC) N.º 1466/97 *relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas,* el llamado "brazo preventivo" del PEC, y el Reglamento N.° 1467/97 *relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo,* también llamado "brazo correctivo" del PEC.

El nacimiento del marco de gobernanza económica de la UE es, por lo tanto, coincidente con la acción de los hombres de negro de la *troika* –CE, BCE y FMI– y la imposición de los planes de rescate de las finanzas públicas de Grecia, Portugal e Irlanda y del sistema financiero privado y de las cajas de ahorro de España. Hay que recordar que las políticas fiscales sumamente restrictivas estaban acompañadas de una política monetaria del mismo signo, siguiendo el estricto mandato de los Estatutos del BCE –control de la inflación– e incluso yendo más allá, de la mano del incompetente antecesor de Mario Draghi, el banquero central francés de alma alemana Jean-Claude Trichet, que estando la inflación controlada subió en dos ocasiones los tipos de interés justo en las vísperas de los dos momentos de caída del crecimiento en el modelo europeo de recesión en W. Los resultados de una política antikeynesiana tan claramente procíclica fueron que la UE, y la Eurozona en particular, profundizaron y prolongaron su recesión, y se produjeron costes sociales y políticos profundos cuyos efectos no se han borrado. En particular el más indeseado, el ascenso electoral de formaciones nacionalistas y populistas de extrema derecha en numerosos países.

Sólo cuando la situación económica y las profundas divergencias que la política de austeridad extrema estuvieron a punto de echar abajo el euro, en 2012, se produjo una reacción, de la mano del nuevo presidente del BCE, Mario Draghi, que, a partir del famoso discurso de Londres de julio de 2012 (el del *whatever it takes*), inició un ciclo de política monetaria expansiva y pidió reiteradamente al Consejo Europeo la flexibilización de las políticas fiscales restrictivas, que solo poco a poco fue consiguiendo.

Así pues, los fundamentos del marco de gobernanza macroeconómico de la UE y la Eurozona, concebidos sobre todo para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas desde una visión cortoplacista, centrada en la reducción del déficit y la deuda en detrimento de la inversión, el crecimiento y el empleo, impregnaron todo el marco del Semestre Europeo de aquellos años.

El Semestre Europeo

Haciendo un rápido resumen del Semestre Europeo, diremos que sus objetivos generales son cuatro: a) garantizar unas finanzas públicas saneadas y sostenibles, de acuerdo con las prescripciones del PEC; b) evitar desequilibrios macroeconómicos excesivos; c) apoyar las reformas estructurales encaminadas a alcanzar los objetivos anteriores y aquellas que favorezcan el crecimiento y el empleo; y, d) impulsar las inversiones.

El Semestre Europeo[6] comienza en noviembre de cada año cuando la CE hace públicas las *Previsiones económicas de otoño* que comprenden los siguientes instrumentos de orientación, coordinación y supervisión de las políticas presupuestarias y fiscales y, en menor medida, de las económicas, nacionales y europeas: el *Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento Sostenible* (EPACS), instrumento principal de análisis, orientaciones y objetivos; la *Recomendación de política económica para la zona euro*; y el *Informe Conjunto sobre el Empleo*, que analiza su situación y las medidas de reforma en los Estados miembros y supervisa los resultados en relación con el Pilar europeo de derechos sociales. Éste y otros aspectos sociales y medioambientales, así como el contenido de las orientaciones de política económica, se han introducido y han venido cambiando desde los inicios del Semestre, marcado por las políticas de austeridad extrema, hasta el actual momento de inestable equilibrio entre rigor fiscal, impulso de la inversión y el crecimiento y condicionamientos sociales y medioambientales.

Entre diciembre y enero, la CE discute con los gobiernos nacionales la concreción de las orientaciones y reformas que le llevarán a formular, en febrero, los Informes por país –que incluyen una agenda de reformas y los desequilibrios y sus correcciones– al tiempo que publica las *Previsiones económicas de invierno*. Tras nuevas discusiones con los Estados miembros durante los meses de marzo y abril, la Comisión aprueba en mayo, al tiempo que hace públicas las *Previsiones económicas de primavera*, las Recomendaciones Específicas por País (REP) que son de carácter económico, presupuestario y social.

¿Cómo se acoplan los Estados miembros a las distintas fases de este proceso? ¿Cuáles son las obligaciones de sus gobiernos? Entre mediados de septiembre y octubre, tienen que presentar los borradores de planes presupuestarios que deberán discutir con el Consejo –en su versión de economía y finanzas, Ecofin– durante el mes de noviembre, para tener aprobados los presupuestos nacionales en diciembre. Entre mediados de marzo y primeros de mayo los Estados miembros tienen que elaborar los Programas Nacionales de Reforma (PNR, política económica) y los de estabilidad o convergencia (políticas fiscales y presupuestarias) que, interactuando con las orientaciones generales del Consejo y la Comisión, permitirán a ésta última elaborar las REP.

¿Cuál es el papel del Consejo? El Ecofin, además de aprobar los documentos principales del Paquete de otoño de la CE (en enero) y debatir y ratificar las REP

[5] El Semestre Europeo -web de la Comisión Europea: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester_es

(en julio) y utilizar el *Two Pack* en los debates presupuestarios con los gobiernos nacionales, tiene en sus manos las competencias que le da el *Six Pack* para detectar y hacer frente a los desequilibrios fiscales y macroeconómicos de los Estados miembros. Hablamos del Procedimiento de déficit excesivo (PDE), que pone en marcha el Consejo a propuesta de la CE, y el Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico (PDM) para corregir los desequilibrios de dicha naturaleza que han sido detectados en el Informe sobre el mecanismo de alerta (IMA), incluido en el Paquete de otoño y aprobado por el Consejo en febrero.

Por último, el Parlamento Europeo interviene en tres momentos: en otoño mediante un diálogo sobre el Estudio Anual de Crecimiento; en mayo/junio con otro diálogo sobre las REP, y en septiembre, a través del debate que lleva a su resolución anual sobre el Semestre y las REP.

Aunque se han iniciado procedimientos por déficit excesivo y por desequilibrio macroeconómico contra algún Estado miembro, no se han concluido con sanciones. Particularmente contradictorio es el PDE, que prevé sanciones de hasta un 1% de PIB para aquellos Estados que no sean capaces de reducir su déficit público por debajo del 3% del PIB.

4. EVOLUCIÓN DEL GOBIERNO ECONÓMICO

Los contenidos concretos de las orientaciones, recomendaciones y prescripciones del Semestre Europeo han pasado de expresar la prioridad dominante de la disciplina fiscal a un conjunto más equilibrado de objetivos entre los que están la inversión, el crecimiento, el empleo, la cohesión social y las prioridades de las transiciones verde y digital. Pero esta evolución, sin duda positiva, podría verse afectada por las consecuencias de la alta inflación y la consiguiente vuelta a la política monetaria restrictiva, combinados con los elevados niveles de endeudamiento público en muchos países que la gestión de la pandemia y la recuperación han producido, que están llevando al Gobierno alemán de la “coalición semáforo” (socialdemócratas, liberales y verdes) a la vuelta a la tradicional ortodoxia fiscal.

Con independencia de los contenidos políticos resultantes, y del papel positivo que ha tenido el Semestre Europeo para lograr un cierta coordinación de las políticas económicas y presupuestarias –imprescindible para la Eurozona–, hay que poner en cuestión su funcionamiento, por varias razones: su complejidad que resta claridad y capacidad de compresión y apropiación por parte de los actores políticos y sociales nacionales, sus distintos conceptos y procesos son desconocidos por la gran mayo-

ría de la ciudadanía europea; el procedimiento está lejos de tener unos niveles de transparencia y democracia suficientes; no están establecidos procedimientos de participación o consulta formal de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil; la periodicidad semestral, con proyección anual, es demasiado corta para diseñar, aprobar y evaluar procesos de reformas e inversiones; y el sistema de sanciones por incumplimiento de las prescripciones es inadecuado e inaplicable. Todo ello conduce a un bajo nivel de cumplimiento de las Recomendaciones específicas por país. En el estudio que el Parlamento Europeo realizó, en 2020[7], sobre el grado de cumplimiento de las REP de 2019, resultaba que sobre un total de 97 sólo una podía considerarse realizada o con un progreso sustancial, se detectaba "algún progreso" en 36, no se habían cumplido o sólo mostraban un progreso limitado en 56, y 4 no habían sido evaluadas.

Desde 2021, los procedimientos del Semestre y los del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de *NextGenerationEU* se han fusionado, prevaleciendo las disposiciones del Reglamento[8] de este último. Esto ha supuesto unas significativas mejoras. Unas directamente derivadas de la naturaleza y objetivos del Plan: inversiones y reformas para lograr la recuperación de la economía, impulsando las transformaciones verde y digital y la cohesión social mediante transiciones justas, Otras, derivadas de la voluntad de la CE y del PE de promover la participación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil, expresada en un artículo del Reglamento, aunque su desarrollo y aplicación en los Estados miembros no haya sido demasiado satisfactoria. Por último, las reformas y las inversiones son incentivadas positivamente al ligarse su cumplimiento a la concesión de nuevas partidas de subvenciones o créditos.

5. EL ACTUAL DEBATE SOBRE LA REFORMA DEL MARCO DE GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UE

El pasado 11 de noviembre, la Comisión Europea publicó su *Comunicación sobre las orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica de la UE*[9]. En febrero de 2020 la CE había iniciado un debate público sobre el tema, que la pandemia interrumpió y que fue reanudado en octubre de 2021. A pesar de lo mucho que suele tardar un proceso de estas características, una circunstancia muy importante hizo que la Comunicación se tradujera en un paquete legislativo hecho público el 26 de abril: a principios de 2024 deja de estar en vigor la cláusula de salvaguarda

[7] https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/624400/IPOL_ATA(2020)624 400_EN.pdf
[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241
[9] COM(2022) 583: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0583

del PEC y la obligación de los Estados miembros de situar su déficit público por debajo del 3% del PIB y de que su deuda pública no rebasara el 60% del PIB, rebajando la diferencia a razón de un 5% anual, volvería a ser una exigencia tan ineludible como imposible de cumplir para muchos de ellos[10].

El paquete se compone de dos reglamentos y una directiva[11]: las propuestas de *Reglamento, sobre la coordinación eficaz de las políticas económicas y la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo* –COM(2023) 240– *y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo* –COM(2023) 241–, y de *Directiva por el que se modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos de los marcos presupuestarios de los Estados miembros* –COM(2023) 242–.

Entre noviembre y abril se ha producido un intenso forcejeo entre la Comisión y el Gobierno alemán en torno a lo que era una de las principales novedades de la Comunicación de noviembre: el establecimiento de trayectorias diferenciadas de reducción de la deuda púbica, según los países y sus circunstancias macroeconómicas, mediante acuerdos con sus gobiernos. Christian Lindner, el ministro alemán de Finanzas y líder del liberal FPD en la coalición de gobierno, está representando la versión más conservadora y menos europeísta de ese ordoliberalismo al que quiere volver, sin que ni el canciller Scholz ni los verdes aparenten querer frenarlo en este debate crucial para el futuro de la UE. Después de conseguir rebajar en los reglamentos ciertos grados de flexibilidad en las trayectorias de desendeudamiento, Lindner y su renacida cohorte de “ecofines frugales” no da por bueno el paquete legislativo y parece que va a seguir luchando por restablecer unas nuevas normas lo menos novedosas y lo más rígidas posibles.

Las propuestas de la Comisión: de noviembre a abril

¿Cuáles son los elementos esenciales de la reforma del marco de gobernanza económica propuesta por la CE y cuáles son los cambios más significativos del paquete legislativo de abril respecto a las orientaciones de la Comisión de noviembre?

---

[10] Al finalizar 2022, 14 de los 27 Estados que componen la UE tienen una deuda pública por encima del 60% del PIB. Seis de ellos la sitúan por encima del 100%: Grecia (178,2%), Italia (147,3%), Portugal (120,1%), España (115,6%) Francia (113,4%) y Bélgica (106,3%).

[11] Se accede a las tres propuestas de normas legales y sus anexos y a los documentos informativos complementarios en esta página web de la CE: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_2393

Comencemos por definir lo que es el "marco de gobernanza económica" en los términos que utiliza la CE en la presentación de su paquete legislativo: "El marco de gobernanza económica de la UE consiste en el marco de política fiscal de la UE (el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y los requisitos aplicables a los marcos fiscales nacionales) y el procedimiento de desequilibrio macroeconómico, que se aplican en el contexto del Semestre Europeo para la coordinación de políticas, sin olvidar el marco de los programas de ayuda financiera macroeconómica"[12]. Se concibe, pues, como una amalgama de contenidos y procedimientos, objetivos, valores, medidas de política económica y mecanismos de toma de decisiones.

La propuesta de la Comisión, tras la primera fase de debate en el Consejo, mantiene sin cambio los valores de referencia establecidos en el Tratado y en el PEC: 3% del PIB para el déficit y 60% del PIB para la deuda. Tampoco acepta una de las propuestas más reiteradas en los últimos años en el debate social y político: la llamada "regla de oro de la inversión"[13] que excluiría del cómputo del déficit los gastos de inversión, ni siquiera las relacionadas con las transformaciones verde y digital de las economías europeas. Si la regla del déficit, dependiendo del cuándo y cómo de su reducción es razonable, la de la deuda –cifra arbitraria– se compadece mal con la realidad fiscal de los Estados europeos y con la necesidad de establecer normas para que se cumplan. A cambio, y en relación con una positiva voluntad de simplificar el proceso en términos técnicos y procedimentales, establece un único indicador operativo "… para establecer la senda de ajuste fiscal y proceder a una supervisión fiscal anual, lo que simplificaría considerablemente el marco de la política fiscal y aumentaría la transparencia… el gasto primario neto financiado a nivel nacional –es decir, excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos y excluidos también los gastos por intereses y el gasto en desempleo cíclico–…"[14]

Los planes nacionales de política fiscal de carácter estructural a medio plazo son el elemento central de la propuesta de reforma de la Comisión. Negociados entre los gobiernos nacionales y la CE, y aprobados finalmente por el Consejo, deberán establecer los objetivos de política fiscal, las medidas para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y unas trayectorias coherentes de reducción de la deuda y

[12] La Comisión propone nuevas normas de gobernanza económica adecuadas para el futuro; CE, comunicado de prensa, 26/04/2023:
file:///C:/Users/51053095/Downloads/La_Comisi_n_propone_nuevas_normas_de_gobernanza_econ_mica_adecuadas_para_el_futuro.pdf

[13] El CESE la ha propuesto reiteradamente en diversos dictámenes apoyados por los tres sectores que lo componen (empresarios, trabajadores y sociedad civil).

[14] CE, COM(2022) 583, pág. 10.

de subsanación de los desequilibrios macroeconómicos, e incluir las reformas e inversiones prioritarias durante un período mínimo de cuatro años. La propuesta distingue entre Estados miembros con problemas moderados de deuda pública y con problemas graves. Estos últimos "… podrían solicitar y obtener una prórroga del período de ajuste de una duración máxima de tres años, siempre que sustenten su plan con un conjunto de reformas e inversiones que apoyen el crecimiento sostenible y la sostenibilidad de la deuda"[15]. Lo fundamental para la Comisión es que la deuda se mantenga en una trayectoria decreciente creíble y que el déficit se mantenga por debajo del 3%.

En la cuestión clave de ¿cuándo? o, ¿a partir de cuándo? es en la que el Gobierno alemán ha impuesto un retroceso en el paquete legislativo a la voluntad de ser flexibles y establecer diferencias por países que emanaba de la Comunicación de la Comisión de noviembre. Como dice el director de Bruegel, Jeromin Zettelmeyer; "Pero hay diferencias importantes entre las propuestas legislativas y las ideas presentadas el pasado noviembre. Para los países con déficits superiores al 3%, se establece un ritmo mínimo de reducción del déficit, del 0,5% del PIB al año. Al final del periodo de planificación, la ratio de deuda debe ser inferior a la del principio del periodo. Esto es mucho más duro que la propuesta de noviembre, según la cual la deuda tenía que empezar a reducirse a los cuatro años (o incluso a los siete, para los países que emprendieran inversiones y reformas que justificaran la prórroga)"[16]. Reforzando el mecanicismo de la norma frente a la flexibilidad que podría derivarse de los planteamientos basados en el DSA (Análisis de Sostenibilidad de la Deuda) se impone una reducción más rápida de la deuda precisamente a los países que necesitan más tiempo.

Se quiere que haya una mayor supervisión y un control de la ejecución de los planes y de las recomendaciones por país más eficaz. El *Procedimiento de déficit excesivo* se mantiene sin cambios, mientras que se pretende introducir cambios en el *Procedimiento de desequilibrio macroeconómico* para que tenga un carácter más prospectivo e incluya nuevos desequilibrios. En cuanto al régimen sancionador del PDE, se rebaja la cuantía de las sanciones pero se introducen las de "carácter reputacional" que podrían incidir en castigos financieros adicionales a los Estados miembros en los mercados de la deuda. El modelo de incentivación positiva del MRR no se tiene en cuenta.

---

[15] CE, *Ibid,* pág. 15.

[16] J. Zettelmeyer: "How will member states react to the European Comission proposals for fiscal governance reform". Bruegel, The Way Axis, 27/04/2023: https://www.bruegel.org/newsletter/how-will-member-states-react-european-commissions-proposals-fiscal-governance-reform

En cuanto a la *Cláusula general de salvaguardia* del PEC para casos de graves perturbaciones económicas, se quiere "revisar y precisar las circunstancias de aplicación para asegurar la claridad y la previsibilidad". Es un hecho positivo que se hable de establecer una *cláusula de salvaguardia específica por país* que permita "desviaciones temporales respecto de la trayectoria de la política presupuestaria en circunstancias claramente definidas".

Los conceptos, reiterados en los documentos que analizamos, de "marco común con soluciones diferenciadas" y "apropiación nacional" de los planes fiscales y estructurales del paquete legislativo de la reforma y de las de los procedimientos ordinarios del Semestre, son en sí mismo positivos. Pero, como hemos visto, ya han empezado a perder en el proceso de debate político entre los gobiernos de la UE parte de sus potencialidades.

La Presidencia Española de la UE

Va a corresponder a la Presidencia española del Consejo, en el próximo semestre, encauzar el debate político y lograr que a finales de año el paquete legislativo de la reforma del marco de gobernanza económico esté aprobado sin nuevos retrocesos y, si es posible, volviendo a las mayores virtudes –por muy limitadas que sean– de la propuesta de la Comisión de noviembre. La tarea no es nada fácil. Aunque el Gobierno de España no esté colocando el tema entre sus prioridades más destacadas –posiblemente porque evalúe las dificultades del empeño y tema colocar en primer plano una reforma que podría fracasar– no cabe la menor duda de que es la cuestión más importante que tendrá entre manos la Presidencia española.

La propuesta del CESE para la reforma del Semestre Europeo

Una última cuestión, en relación con el concepto de "apropiación nacional" de los planes y las recomendaciones. Se formula que los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil deben ser consultados, pero no se dice más, Se supone que los parlamentos nacionales y las autoridades locales y regionales deberían jugar un mayor papel en el nuevo proceso del Semestre Europeo, pero no se explicita. Frente a estas graves carencias, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha hecho una reflexión y ha realizado unas interesantes propuestas concretas.

El CESE, tras un proceso de consulta a los interlocutores sociales y la sociedad civil de 23 países de la UE, ha elaborado y aprobado un dictamen de iniciativa propia

sobre la reforma del Semestre Europeo[17] cuyas principales propuestas son las siguientes: ampliar a tres años, con revisiones anuales, el periodo ordinario de vigencia de las orientaciones, recomendaciones y prescripciones de política económica; fortalecer la apropiación nacional de los acuerdos y recomendaciones específicas por país mediante la participación de los parlamentos nacionales y las autoridades locales, y la realización de consultas formales con los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil y su participación en la evaluación de los resultados; con esto y con el establecimiento de incentivos positivos ligados a la recepción de una parte de los fondos europeos –modelo MRR–, promover un alto nivel de cumplimiento de las REP; aumentar las competencias del PE en la aprobación de las directrices generales de política económica; y promulgar un reglamento europeo que regule la participación de los interlocutores sociales y las OSC en el Semestre Europeo, o en el futuro marco de gobernanza reformado, en los ámbitos nacionales y europeo.

6. LOS GRANDES TEMAS Y CONCEPTOS AUSENTES DEL DEBATE POLÍTICO DEL CONSEJO Y LA COMISIÓN

El debate al que hemos hecho referencia en el apartado anterior, el que se está produciendo en el seno del Consejo Europeo y entre el Consejo y la Comisión, tiene sin duda interés y su resolución tendrá importantes consecuencias prácticas para la política económica de la UE y para las políticas económicas nacionales. Sin embargo, es un debate limitado que sólo toca tangencialmente, o no toca, algunas de las cuestiones más importantes del debate intelectual y político que se está produciendo en centros de pensamiento y universidades, o que están siendo formuladas por algunas organizaciones políticas o sociales y que, de alguna manera, también llegó a la Conferencia sobre el Futuro de Europa, clausurada en mayo de 2022, aunque con una intensidad bastante mitigada. También hay que decir que algunas de esas cuestiones se vienen arrastrando sin resolver desde la creación del euro.

Los acontecimientos a los que han tenido que enfrentarse, en los últimos años, las instituciones europeas y los gobiernos nacionales en los ámbitos político, geo-

[17] El Dictamen ECO/600 Recomendaciones del CESE para una sólida reforma del Semestre Europeo fue debatido y aprobado en la sesión plenaria del Comité del 27/04/2023:
https://www.eesc.europa.eu/es/our-work/opinions-information-reports/opinions?search=ECO%2F600&plenary_session=578&rapporteur=Doz+Orrit&field_related_sections_target_id_entityreference_filter=12916
Su Anexo contiene una interesante recopilación de los resultados de la consulta formal realizada a través de una encuesta y de la realización de foros nacionales de debate en 23 Países:
https://www.eesc.europa.eu/es/our-work/opinions-information-reports/opinions?search=ECO%2F600&plenary_session=578&rapporteur=Doz+Orrit&field_related_sections_target_id_entityreference_filter=12916

político, sanitario, social y económico han sido de una magnitud tan importante, y los riesgos e incertidumbres tan notables que conceptos como bienes comunes europeos, capacidad fiscal central de la UE, nuevo marco de gobierno económico democrático para una Europa más integrada, deberían haber estado en el centro del debate político. Y sin embargo están fuera del debate institucional.

A partir de 2020, tras la pandemia de COVID-19 y la invasión de Ucrania por la Federación Rusa –que trae de nuevo al territorio europeo una guerra entre Estados nacionales en la que la UE y los países que la integran, aun no participando con tropas están profundamente implicados–, tendencias que se venían desarrollando con anterioridad se están agudizando.

La crisis del modelo neoliberal de globalización, con manifestaciones como las rupturas e inestabilidades en las cadenas de suministro mundiales, la crisis de la OMC, las políticas proteccionistas en los EE UU –que no eran sólo cosa de Trump como lo demuestra la Ley IRA (*Inflation Reduction Act*) de Biden–, se produce junto con la paulatina e inestable construcción de un orden geopolítico mundial multipolar. Y todo ello, en medio de transformaciones económicas y sociales de la envergadura de las transiciones verde –imprescindible para salvar la vida de nuestro planeta– y digital, cuya componente de generalización del uso de la Inteligencia Artificial sin un control humano claro tan inquietantes debates está suscitando.

“Autonomía estratégica abierta”, concepto de moda

Frente a la envergadura de la importancia y la dificultad de dar una respuesta adecuada, democrática y basada en la búsqueda del bienestar general de la ciudadanía a este cúmulo de problemas, situaciones y retos, en los círculos políticos e intelectuales de la UE se ha acuñado el concepto de “autonomía estratégica abierta”. Excede del ámbito y la longitud de este artículo profundizar en un concepto que todavía está madurándose y que encierra ciertas dosis de ambigüedad. Simplificando, se podría decir que consiste en que la UE, como sujeto político, coopere multilateralmente en todo lo que pueda y actúe de manera autónoma en todo lo que sea necesario. Se está hablando, con un elevado grado de consenso, de aplicarlo a ámbitos como las políticas industrial y comercial; la energética; las de exterior, seguridad y defensa; la de desarrollo científico y tecnológico, etc.

Y sin embargo, las consecuencias de la aplicación del concepto de autonomía estratégica abierta en los mencionados campos, y en otros, están sorprendentemente ausentes del debate institucional sobre la reforma del marco de gobernanza

económica de la UE. Y hay que ser conscientes de que sin una adecuada financiación europea de políticas que tienen que ser europeas, que deben producir "bienes comunes europeos", la autonomía estratégica abierta de la UE puede terminar siendo un concepto vacío. Hay que saber que, a pesar del esfuerzo común que están suponiendo *NextGenerationEU* o *RepowerEU* y su prioridad de financiar la transición verde, se calcula que el déficit de financiación para alcanzar el objetivo de la neutralidad de emisiones en 2050, una vez sumadas las aportaciones de los fondos europeos y de los presupuestos nacionales, es del orden del 1% del PIB anual, es decir de unos 147.000 millones de euros al año. Y sólo la UE y una minoría de Estados miembros tienen capacidad de endeudamiento; la mayoría van a tener que reducir su deuda.

El debate académico sobre la reforma del gobierno económico de la UE sí ha girado, sin embargo, en torno a los dos conceptos mencionados. Y las aportaciones más interesantes se han producido en torno a la necesidad de promover la financiación por parte de la UE de nuevos bienes comunes de carácter europeo, para lo que se ha propuesto la construcción de una *Capacidad Fiscal Central* (CFC), con su correlato de creación de Agencia Europea de la Deuda o de un Tesoro Común Europeo. Al respecto, es interesante leer los artículos de Weymuller, Lorenzoni, Giavazzi, Guerrieri y D'Amico (2022)[18] y de Marco Buti y Marcello Messori (2022 y 2023)[19] o, más pegado a los debates institucionales, el documento que la Fundación Bruegel preparó para la reunión informal de ministros de economía y finanzas y gobernadores de los bancos centrales que se celebró, en Estocolmo, el pasado 29 de abril[20].

El Plan industrial del Pacto Verde y su Fondo soberano

Aunque la CE no ha planteado siquiera la posibilidad de dotar a la UE de una capacidad fiscal permanente, sí ha mencionado el tema de los bienes comunes en la

---

[18] *Revising the Europen fiscal framework: Part1, Rules:*
https://cepr.org/voxeu/columns/revising-european-fiscal-framework-part-1-rules
Part2:Debt Management:
https://cepr.org/voxeu/columns/revising-european-fiscal-framework-part-2-debt-management VOXEU-CEPS, 14 y 15/01/2022.

[19] *A central fiscal capacity to tacklestagflation.* VOXEU-CEPR, 03/10/2022:
https://cepr.org/voxeu/columns/central-fiscal-capacity-tackle-stagflation
Ressetting the EU'sbusiness model watreshed. EPC, 13/02/2023:
file:///C:/Users/51053095/Documents/CESE%20ECO_600%20OIO%20Reforma%20Senestre%20Europeo/1.%20Butti_Messori%20EPC%20Resetting%20the%20EU%60s%20Business_Model%2020230213.pdf

[20] Zettelmeyer, Claeys, Darvas, Welslau y Zenios: *The longer-term fiscal challengesfacing the European Union.* Bruegel-The Why Axis, 27/04/2023:
https://www.bruegel.org/policy-brief/longer-term-fiscal-challenges-facing-european-union

Comunicación de noviembre aunque sin extraer de ello ninguna consecuencia práctica. Sí lo hace en la Comunicación sobre el Plan Industrial del Pacto Verde[21]. Esta es una iniciativa concebida en buena parte como respuesta a la proteccionista Ley IRA estadounidense y propone, además de permitir ayudas estatales de los gobiernos nacionales para el desarrollo de la industria verde, la creación de un Fondo soberano europeo para permitir que los Estados miembros fuertemente endeudados puedan también ayudar a sus industrias verdes.

Este apoyo financiero a un bien común europeo que requeriría dotar puntualmente a la UE de una capacidad fiscal mediante deuda europea, es una necesidad imperiosa si se quiere preservar el funcionamiento del mercado único. No hay que olvidar que desde que se levantó la prohibición de subvencionar a las empresas con ayudas estatales –uno de los pilares del mercado único– como recurso para hacer frente a la situación excepcional de la pandemia, hasta finalizar 2022, los gobiernos nacionales de la UE han subvencionado con 670.000 millones a las empresas, pero el 50% de esa cantidad corresponde al Gobierno alemán y otro 25% al francés. Si ahora, cuando muchos Estados tendrán que restringir su capacidad de inversión al adoptar planes de reducción de su deuda pública, se permite la ampliación de las ayudas, sin que los países más endeudados puedan recurrir a financiación europea, la competencia desleal vendrá no sólo de los EEUU sino del interior de la UE y se erosionará gravemente el mercado único. Pues, bien Christian Lindner ha declarado públicamente su oposición a la propuesta de creación de un fondo soberano para el Plan Industrial del Pacto Verde.

Esta vuelta del Gobierno alemán a posiciones insolidarias y poco europeístas –mientras no rectifiquen a su ministro de Finanzas sus tomas de posición en temas de su competencia hay que tomarlas como la posición del Gobierno– coincide con su debilidad, derivada del mal funcionamiento de la coalición que se manifiesta en particular en los temas europeos. El Gobierno de Macron también atraviesa un momento de debilidad por la gran contestación social y política a su Ley de reforma de las pensiones. No es una situación que facilite el trabajo del Consejo en la buena dirección.

[21] COM(2023) 62, de 01/02/2023 Un Plan Industrial del Pacto Verde para la era de cero emisiones netas: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0062

Armonización fiscal *vs* dumping fiscal y delitos económicos

Uno de los temas sobre los que es más difícil alcanzar la unanimidad requerida es el de la fiscalidad, entendida como todo lo relacionado con los sistemas impositivos, su grado de armonización, los niveles de competencia fiscal desleal y la capacidad de enfrentarse con eficacia a los delitos fiscales y económicos, al fraude y a la elusión fiscal, a las empresas fantasmas o tapaderas y a los paraísos fiscales. Es algo que tenía que haberse abordado desde la entrada en vigor del euro. Y continúa siendo uno de los temas más importantes del gobierno económico de la UE y de la Eurrozona. Pero de él no se dice nada ni en las propuestas de la Comisión ni en los debates del Consejo. El dumping fiscal debería erradicarse en la UE, máxime en la Eurozona. No digamos la tolerancia con el fraude y la elusión fiscal transfronterizos y con el blanqueo de capitales. Estos delitos son realizados con el concurso de cientos de miles de empresas fantasmas (o tapaderas) radicadas en la UE, en particular en Luxemburgo, Países Bajos, Irlanda, Malta y Chipre y, de modo incipiente, en Bélgica. Contribuir a poner fin a esta situación debería ser una de las prioridades de la gobernanza económica de la UE, porque su sola existencia es incompatible con los valores principios y Tratados de la UE

7. EL GRAN RETO DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE

¿Qué se puede esperar de la presidencia española de la UE respecto al tema que nos ocupa, en el contexto descrito? Hay que partir del hecho evidente de que desde la Presidencia temporal del Consejo Europeo no se pueden hacer milagros.

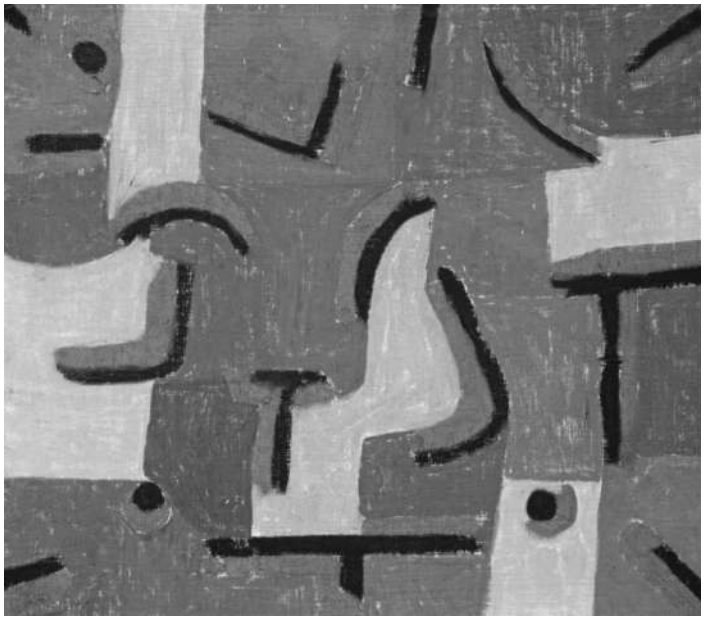
Desde una óptica realista, se debería utilizar toda la capacidad diplomática disponible y valerse de lo indeclinable del plazo necesario para su aprobación para impedir nuevos retrocesos respecto a la propuesta de la Comisión; también habría que procurar rectificar la rigidez del 5% anual de reducción para los más endeudados que no hayan podido reducir su déficit por debajo del 3%. Igualmente, lograr que el fondo soberano del Plan Industrial del Pacto Verde sea aprobado. Al mismo tiempo, debería impulsar alguna iniciativa que permitiera tener vivo, para un futuro próximo, el debate sobre la capacidad fiscal permanente de la UE, también en el ámbito institucional.

El Gobierno español debería promover la aprobación de la propuesta del CESE sobre un reglamento que garantizase la participación de los interlocutores sociales y las OSC en el Semestre Europeo.

Por último, la Presidencia española debería impulsar la aplicación de las iniciativas de la CE ya aprobadas de lucha contra el blanqueo de capitales (paquete de julio de 2021) y la Directiva sobre empresas fantasma (*shell companies*), la aprobación de la legislación sobre la tasa mínima efectiva de impuesto de sociedades y alguna iniciativa que impulse el debate social e institucional sobre las medidas más efectivas para luchar contra la competencia fiscal desleal y avanzar en la armonización fiscal.

Eduardo Rojo Torrecilla

Pilar Europeo de Derechos Sociales. El avance hacia una Europa más social



Stadt-Kern, 1937, Paul Klee.

La aprobación institucional del Pilar Europeo de Derechos Sociales en noviembre de 2017 marcó un antes y un después en la política social de Europa. Aun cuando su valor estrictamente jurídico sea muy limitado, su influencia sobre el desarrollo posterior de dicha política ha sido de mucha importancia, como lo atestiguan varias Directivas aprobadas después de la grave crisis sanitaria acaecida en 2020 y que ha tenido devastadoras consecuencias económicas y sociales para una gran parte de la población. El reto de futuro, y en el que la Presidencia Española de la Unión Europea durante el segundo semestre de 2023 adquiere una importancia de primer nivel, es consolidar el desarrollo ya llevado a cabo y seguir avanzando en la aprobación de nuevas normas, actualmente en debate, que permitan mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la población trabajadora y que refuercen el modelo social europeo.

1. INTRODUCCIÓN

EL 17 de noviembre de 2017, con ocasión de la cumbre social celebrada en la ciudad sueca de Gotemburgo, y durante la presidencia europea de Estonia, se procedía solemnemente a la proclamación institucional sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales (en adelante PEDS) por parte del Parlamento, el Consejo y la Comisión Europea[1].

Concluía así un recorrido del texto que se había iniciado con el discurso pronunciado por el entonces presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker, ante el Parlamento Europeo el 9 de septiembre de 2015, reiterado en este punto en su intervención el día 29 del mismo mes en el decimotercer congreso de la Confederación Europea de Sindicatos, en el que anunció que se presentaría durante la primavera de 2016 "un piso de derechos sociales mínimos, un cordón sanitario que rodeará el mercado de trabajo para protegerlo mejor"[2].

La declaración de Gotemburgo daba solemne cobertura de las instituciones comunitarias a la Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017, sobre el PEDS, en la que ya se recogían los veinte principios que debían ser

[1] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/es/pdf. (consulta: 2 de mayo)
[2] Unas primeras valoraciones de las primeras propuestas relativas al PEDS pueden encontrarse en Ramos Quintana, Margarita Isabel (2016): "El pilar europeo de derechos sociales ¿nos ponemos serios?", *Trabajo y Derecho*, 24, 11-14. La profesora Ramos siguió analizando más adelante el PEDS en su artículo (2017): "El pilar europeo de derechos sociales", *Revista de Derecho Social,* 77, 19-42.

desarrollados. Un pilar que, se afirmaba en la introducción de dicha norma, "debe formar parte de un esfuerzo más amplio para construir un modelo de crecimiento más inclusivo y sostenible, mejorando la competitividad de Europa y haciendo de ella un mejor lugar para invertir, crear puestos de trabajo y fomentar la cohesión social". Un PEDS que debía servir para lograr los tres objetivos que se marcaba la Unión Europea (en adelante UE) para 2030: que en dicha fecha la tasa de ocupación de la población de 20 a 64 años alcance el 78%; que como mínimo el 60% de la población adulta participe en actividades formativas cada año, y que el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social se reduzca en al menos 15 millones en comparación con 2019, siendo como mínimo cinco millones niños.

Un PEDS igualmente, que ha de contribuir, con la puesta en marcha de políticas y normas tendentes a lograr los objetivos marcados, a reducir las desigualdades en el seno de la UE, especialmente en materia de ingresos, que es considerada muy elevada por el 81% de la ciudadanía en un reciente Eurobárometro, al mismo tiempo que un 77% apuesta por políticas y medidas que permitan una mayor redistribución, siendo el aumento del gasto en asistencia sanitaria la principal prioridad en casi todos los países, seguida de la educación, las pensiones, la vivienda, las ayudas a la renta y las prestaciones[3]. Un PEDS que ha de servir, y tomo prestada la expresión de un reciente artículo suscrito por la secretaria general de la Confederación Europea de Sindicatos, Ester Lynch, como "brújula social" de la UE[4].

2. LOS OBJETIVOS DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE DURANTE EL SEGUNDO SEMESTRE DE 2023

Estamos muy cerca del inicio de la presidencia española de la UE durante el segundo semestre de 2023. Desde la proclamación del PEDS hemos pasado por una larga y dolorosa crisis sanitaria, que ha tenido graves consecuencias económicas y sociales, y a la que ha seguido una mejora de la economía que sin embargo ha tenido muy poco impacto, o más bien negativo, en la disminución de las desigualdades sociales.

---

[3] https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC131983 (consulta: 3 de mayo).

[4] "Europe needs a social compass", publicado en socialeurope.es el 4 de mayo: https://www.socialeurope.eu/europe-needs-a-social-compass. Firman también el artículo Nicola Countouris, director del departamento de investigación del Instituto Sindical Europeo, y Philipe Pochet, director general de dicho Instituto.

Y mientras tanto, ¿qué se ha hecho en materia de política social, y más concretamente en el ámbito de los derechos laborales y de protección social de la población trabajadora, para cumplir con los principios solemnemente proclamados, y qué queda por hacer? A esta pregunta intentaré responder en los siguientes apartados de este artículo, siempre teniendo presente que otras dos aportaciones publicadas en este mismo número de la revista, las relativas a la evaluación de la reforma laboral puesta en marcha por el Real Ley 32/2021 de 28 de diciembre, y a los temas pendientes en el marco de las políticas laborales en España, tienen muchos y evidentes puntos de conexión con el presente texto.

Antes de abordar el desarrollo del PEDS, conviene referirse a los objetivos que se ha marcado la futura presidencia española en materia de política laboral y de protección social, que enlazan en algunos de sus contenidos con los que han sido objeto de debate durante la presidencia sueca del primer semestre de este año.

En efecto, baste ahora decir que en la reunión informal del Consejo EPSCO, y en concreto de los ministros y ministras de Empleo y Asuntos Sociales de los Estados miembros, celebrada los días 3 y 4 de mayo, se debatieron dos asuntos de indudable importancia y que también se integran en el "paquete" de actuaciones a llevar a cabo por la Presidencia española: en primer lugar, cómo las transiciones están influyendo en el mercado laboral y, más concretamente, sobre cómo evitar el desajuste entre cualificaciones y puestos de trabajo en tiempos de transición, a partir de un documento de trabajo elaborado por Eurofound que apunta algunos factores para mejorar la adecuación entre las cualificaciones y los puestos de trabajo, tanto a corto como a largo plazo[5]. En segundo término, cómo hacer posible una protección social adecuada y sostenible a la luz de la transición demográfica, en el que se debatió a partir del informe presentado por el Grupo de Alto Nivel sobre el futuro de la protección social y el Estado del bienestar en la UE[6].

¿Cuáles son las prioridades marcadas por la presidencia española en materia laboral y de protección social, y que guardan relación con los principios del PEDS, es decir sobre su desarrollo? Las conocemos por el discurso pronunciado por el Secretario de Estado de Empleo, Joaquín Pérez Rey, el pasado 27 de abril, en el acto de inauguración del nuevo Comité Económico y Social Europeo.

---

[5] Changing labour markets: How to prevent a mismatch between skills and jobs in times of transition - Background paper: https://www.eurofound.europa.eu/publications/other/2023/changing-labour-markets-how-to-prevent-a-mismatch-between-skills-and-jobs-in-times-of-transition (consulta: 6 de mayo).

[6] The future of social protection and of the welfare state in the EU: https://www.inclusion.gob.es/documents/20121/0/the+future+of+social+protection+and+of+the+welfare.pdf/d4a8a24b-dead-1e1a-57eb-319375e4d127?t=1682435298076 (consulta: 5 de mayo).

En dicho discurso[7], muy resumido en la nota de prensa del Ministerio de Empleo y Economía Social[8], el Secretario de Estado manifestó que avanzar en derechos para las personas trabajadoras y mejorar la vida de las ciudadanas y ciudadanos de la UE es una labor en la que el MITES redoblará esfuerzos a través de tres grandes prioridades: el diálogo social, el trabajo decente y la economía social, anunciando que se vertebrarán en "expedientes legislativos y debates políticos concretos", y siguiendo el desarrollo del PEDS. También expuso que España quiere situar en la agenda europea "temas de vital importancia como la democracia en el trabajo, la negociación colectiva verde, convergencia social y los efectos de la precariedad laboral en la salud mental". Enfatizó además la importancia de los dictámenes del CESE, comprometiéndose a seguirlos, e impulsando "unas recomendaciones del Consejo que hagan de Europa un ejemplo democrático también en el ámbito de la economía y de la empresa", además de prestar especial atención a la precariedad y la salud mental, y al mecanismo de desequilibrios sociales[9] preparado conjuntamente por España y Bélgica.

Desde luego, la presidencia española tiene un excelente material de trabajo en muy recientes dictámenes del CESE para avanzar en el desarrollo del Pilar. Justamente en la sesión plenaria celebrada los días 26 y 27 de abril se aprobaron varios de indudable importancia social[10]: "Refuerzo del diálogo social", "Trabajo precario y salud mental", "Democracia en el trabajo", "Procedimiento de desequilibrio social", y "Desarrollo de competencias y aptitudes en un contexto de transición ecológica y digital". Cabe destacar que el relativo a la vinculación de la salud mental con el trabajo precario y el relativo a los desequilibrios sociales fueron solicitados por la (futura) presidencia española de la UE.

---

[7] Texto íntegro de la intervención el 26 de abril en: https://www.eesc.europa.eu/en/plenary-session-webstream , sesión de 14 a 18:30, a partir de las 15:22 y hasta las 15:32.

[8] Social (MITES): https://prensa.mites.gob.es/WebPrensa/noticias/laboral/detalle/4211 (consulta: 4 de mayo).

[9] *Vid.*: https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Paginas/2022/160622-directiva-salario-minimo.aspx (consulta: 4 de mayo). Según la explicación de la Vicepresidenta segunda del Gobierno, y Ministra del MITES, Yolanda Díaz, "El mecanismo propuesto contribuye a reforzar la efectividad en la formulación de los derechos sociales en Europa. El Social Imbalance Procedure (SIP), como se denomina en inglés, conlleva que los países miembros rindan cuentas sobre sus políticas sociales, unas políticas que pasan a formar parte del funcionamiento y la gobernanza de la Unión Europea".

[10] Todos los Dictámenes aprobados en la sesión plenaria del 26 y 27 de abril pueden consultarse en la página web del CESE:
https://www.eesc.europa.eu/es/agenda/our-events/events/578th-plenary-session-26-27-april-2023/opinions (consulta: 6 de mayo).

3. EL DESARROLLO DEL PEDS. POLÍTICAS Y NORMAS APROBADAS Y PUESTAS EN PRÁCTICA. CUESTIONES PENDIENTES

Toca ahora hablar ya del PEDS, es decir examinar en qué se ha avanzado desde su aprobación formal en la cumbre interinstitucional de Gotemburgo en noviembre de 2017, y en qué se debe seguir avanzando, tanto en la UE como en España. Por ello, en mi explicación me referiré tanto a las medidas adoptadas en sede europea como a las ya puestas en práctica en nuestro país.

No es objeto de mi artículo un análisis detallado de su valor jurídico, sobre el que me he detenido con atención en otro anterior[11], si bien es importante recordar que en su introducción se recoge expresamente que "A nivel de la Unión, el pilar europeo de derechos sociales no implica una ampliación de las competencias de la Unión definidas por los Tratados. Debe aplicarse dentro de los límites de dichas competencias".

Ese carácter de *soft law* ha sido destacado por un sector de la doctrina laboralista, al subrayar que "carece de toda eficacia jurídicamente vinculante, ni normativa ni tampoco meramente obligacional"[12], y una valoración poco positiva ha merecido igualmente por un sector de la doctrina constitucional, por considerar que el PEDS se integra dentro de "un modelo social que mercantiliza la solidaridad y funcionaliza el vínculo social al poder del mercado"[13]. No obstante, creo que es más conveniente realizar una visión positiva del impacto que ha tenido, y sigue teniendo, el PEDS en el desarrollo de la Europa Social, por lo que coincido con quienes, tanto desde la doctrina constitucionalista como desde la laboralista, señalan que "el mero valor jurídico programático del PEDS no ha impedido que, sin perjuicio de avanzar en el propio ordenamiento de la UE mediante instrumentos vinculantes, su contenido sea dotado de valor normativo vinculante a través de las leyes estatales y autonómicas de referencia, que de tal suerte resultan coherentes con el Plan de Acción del PEDS y dotan, a fin de cuentas, de eficacia a los derechos sociales[14]", y que "En primer

---

[11] Rojo Torrecilla, Eduardo (2017): La construcción del pilar europeo de derechos sociales. de la propuesta Juncker (9.9.2015) a la Recomendación de la Comisión Europea (26.4.2017). ¿Más Europa social o reordenación del marco normativo vigente?:
http://revistagalegadedereitosocial.gal/index.php/RGDS/article/view/25/67 (consulta: 2 de mayo).

[12] Arrufe Varela, Alberto (2018): "El nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales. Análisis crítico". *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* 49.

[13] Lasa López, Ainhoa (2.019): "El Pilar Europeo de Derechos Sociales: un análisis desde las coordenadas del constitucionalismo de mercado europeo". *Revista de Derecho Comunitario Europeo,* 62.

[14] Tomás Mallen, Beatriz (2023): "El impacto del Pilar Europeo de Derechos Sociales en la legislación española". *Lex Social. Revista de Derechos Sociales,* 13 (1), 1-24:
https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/7925 (consulta: 3 de mayo)

lugar, ha permitido que la dimensión social vuelva a cobrar cierto protagonismo en el marco europeo en una época donde la misma parecía estar relegada a un segundo plano. En segundo lugar, puede llegar a servir de palanca de promoción del acervo social existente en la Unión y su aplicación plena y adecuada. Por último, es un buen intento de sistematización e impulso y de visibilización coherente de los principios y derechos sociales existentes. A todo lo anterior, habría que añadir la creación de una nueva ilusión democrática que contribuye a la legitimidad democrática de la Unión tras un período de dominio de la ideología y políticas neoliberales[15]".

3.1. Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo

Como es sabido, el PEDS se divide en tres capítulos, que agrupan los veinte principios[16]. El primer capítulo versa sobre la igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo, siendo los cuatro principios incluidos los siguientes: educación, formación y aprendizaje permanente; igualdad de género; igualdad de oportunidades; apoyo activo para el empleo.

Pues bien, con respecto al primer principio, y siempre recordando cuáles son las competencias de la Unión y las de los Estados miembros, disponemos de la Recomendación del Consejo de 24 de noviembre de 2020 sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social, y la Recomendación del Consejo de 16 de junio de 2022 relativa a las cuentas de aprendizaje individuales. Se encuentran en trámite la Propuesta de Recomendación del Consejo sobre los factores facilitadores clave para el éxito de la educación y la formación digitales, presentada el 18 de abril de 2023, y otra Propuesta de Recomendación de la misma fecha sobre los factores clave para el éxito de la educación y la formación digitales. En España, contamos con la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, desarrollada recientemente por el Real Decreto 278/2023, de 11 de abril, por el que se establece el calendario de implantación del Sistema de Formación Profesional establecido por dicha Ley.

---

[15] Monereo Pérez, José Luis (2018): "Pilar Europeo de Derechos Sociales y sistemas de Seguridad Social". *Lex Social. Revista de Derechos Sociales,* 8(2), 251-298:
https://www.con respsupo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/3493

[16] Comisión Europea: El Pilar Europeo de Derechos Sociales en veinte principios:
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es (consulta: 4 de mayo). En este documento se explican con detalle las acciones presentadas ya por la Comisión y que se basan en cada uno de los principios del PEDS, en desarrollo del Plan de acción aprobado en marzo de 2021: https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/

Mucho más importante, tanto social como jurídicamente hablando, es el desarrollo del principio de igualdad de género. Tomemos como referencia la Comunicación de 5 de marzo de 2020 de la Comisión Europea sobre "Una Unión de la igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025", que ya se ha visto concretada en dos recientes Directivas largamente esperadas: la Directiva (UE) 2022/2381 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de noviembre de 2022 relativa a un mejor equilibrio de género entre los administradores de las sociedades cotizadas y a medidas conexas, y la Directiva sobre transparencia retributiva e igualdad salarial, aprobada por el Consejo Europeo el 25 de abril y pendiente de publicación en el DOUE cuando finalizo este artículo.

Desde luego, no son poco importantes, ni mucho menos, las normas españolas con impacto en dicho principio, que son el Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres, y el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo. Ambas encuentran su origen en el Real Decreto Ley 6/2019 de 1 de marzo de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, cuya constitucionalidad ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 18/2023 de 21 de marzo, en la que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados y diputadas del grupo parlamentario popular en el Congreso de los Diputados[17].

Si vamos al principio de igualdad de oportunidades, cabe recordar que sigue pendiente la aprobación de una propuesta de Directiva del muy lejano año 2008 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. Sí ha aprobado la Comisión, mediante Comunicación de 24 de noviembre de 2020, la Estrategia para la igualdad de las personas LGTBI.

Mucho más avanzado en este terreno se encuentra el marco normativo español, ya que disponemos de la Ley 15/2022 de 12 de julio, integral para la igualdad de

[17] Sobre la sentencia del TC *vid.* mi análisis en "El estreno del renovado Tribunal Constitucional en materia laboral y de protección social. Constitucionalidad del Real Decreto Ley 6/2019 de 1 de marzo de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación (con voto particular discrepante de tres magistrados y una magistrada)": http://www.eduardorojotorrecilla.es/2023/04/el-estreno-del-renovado-tribunal.html (consulta: 5 de mayo).

trato y la no discriminación, y la muy reciente Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI.

En cuanto al apoyo activo, y sin olvidar el importante paquete de medidas económicas adoptadas inmediatamente después del inicio de la crisis sanitaria y que tuvieron una repercusión positiva indudable sobre el mantenimiento del empleo, cabe referirse a dos normas no vinculantes pero con indudable incidencia práctica: la Recomendación del Consejo de 30 de octubre de 2020 relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil que sustituye la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, y la Recomendación de la Comisión de 4 de marzo de 2021 sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 (EASE).

Bien provista está la normativa española de medidas tendentes a la protección y activación del empleo, siendo ahora su desarrollo el punto neurálgico en el que debe centrarse la atención. Se trata de la reciente Ley 3/2023 de 28 de febrero, de Empleo. Además, disponemos del Anteproyecto de Ley de Economía Social, aprobado por el Consejo de Ministros el 11 de abril y que previsiblemente será convertido en Proyecto de Ley en un plazo de tiempo no lejano.

3.2. Condiciones de trabajo justas

El capítulo II está dedicado a condiciones de trabajo justas, e incluye los siguientes principios: condiciones de trabajo justas, salarios; información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido; diálogo social y participación de los trabajadores; equilibrio entre vida profesional y vida privada; entorno de trabajo seguro, saludable y protección de datos.

No cabe duda de la importancia de todos los principios recogidos en este capítulo, siendo aquí donde ya se ha avanzado de forma relevante en el desarrollo del pilar y al mismo tiempo siguen pendientes importantes cuestiones que afectan muy directamente a las condiciones de trabajo y en las que la participación de los agentes sociales, a través del diálogo y la negociación colectiva, adquiere un papel relevante.

En efecto, en cuanto a las condiciones de trabajo justas, ya encontramos una de las “patatas más calientes” que tienen todavía ante sí las instituciones comunitarias, cual es la aprobación de la que es aún una Propuesta de Directiva relativa a la mejora de las condiciones de trabajo en plataformas digitales, en las que uno de los puntos

más polémicos y de fricción en las negociaciones de los Estados miembros es la fijación de las reglas para determinar la presunción de laboralidad de quienes prestan servicios en dichas plataformas. No es extraño en modo alguno que España abandere las propuestas tendentes a reforzar tal presunción, ya que contamos en nuestro país con una norma que va claramente en dicha línea, el Real Decreto Ley 9/2021, de 11 de mayo, por el que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales.

Si nos referimos a los salarios, no hay duda de que debemos felicitarnos por la aprobación de la Directiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea, que ciertamente no fija un salario mínimo europeo (no puede hacerlo por no tener competencias la UE para ello) pero sí fija como deben aprobarse en cada Estado, bien por vía legal, bien por acuerdos entre los agentes sociales. Trasladado al ámbito español, la regulación del Salario Mínimo Interprofesional (1.080 euros mensuales para 2023) es un claro ejemplo de combinación de norma legal previamente pactada con las organizaciones sindicales, un diálogo bipartito ya que en esta ocasión no participaron las organizaciones empresariales.

Una de las estrellas de la reciente normativa europea en materia laboral es la que incide directamente en la información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido. Se trata de la Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea, que debía estar traspuesta en los Estados miembros el 1 de agosto de 2022. Es cierto, pues, que España ha incumplido esta obligación, si bien cabe esperar que sea pronto corregida mediante la aprobación del correspondiente proyecto de ley.

Queda mucho por hacer en el campo del diálogo social y la participación de los trabajadores, terreno en el que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE no ha prestado precisamente su apoyo, más bien lo contrario, con su sentencia de 2 de septiembre de 2021 (asunto C-928/19)[18]. Hasta ahora disponemos solo de la Propuesta de Recomendación del Consejo de 25 de enero de 2023 sobre el refuerzo

[18] Un análisis crítico por mi parte en "UE. Política social europea. Interpretación de los arts. 154 y 155 TFUE. Freno al diálogo social europeo. Notas a la sentencia del TJUE de 2 de septiembre de 2021 (asunto C-928/19) y amplio recordatorio de la del Tribunal general de 24 de octubre de 2019": http://www.eduardorojotorrecilla.es/2021/09/ue-politica-social-europea.html

del diálogo social en la UE. Un avance importante podría darse con la modificación de la Directiva 2009/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria, para la que la Comisión ya ha abierto una primera fase de consultas con los agentes sociales, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 154 del Tratado de funcionamiento de la UE[19].

Por ello, es conveniente prestar mucha atención al diálogo entre los agentes sociales europeos, en el marco de su programa de trabajo para el periodo 2022-2024[20], suscrito el 28 de junio de 2022, en el que se incluyen negociaciones para alcanzar acuerdos para regular el teletrabajo (actualizando y reformulando el ya lejano acuerdo de 2022) y establecer el derecho a la desconexión, que posteriormente deberían ser incorporados a una Directiva para lograr su efecto jurídico vinculante. También son objeto de diálogo otros asuntos relativos a condiciones de trabajo de no menor importancia, como la transición ecológica, el empleo juvenil, la mejora de la adecuación de las cualificaciones en Europa, y el desarrollo de capacidades.

Si nos referimos a continuación al equilibrio entre la vida profesional y privada, encontramos otra reciente Directiva de indudable importancia, la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, que debía haber sido traspuesta el 2 de agosto del pasado año, y a la que también afecta muy directamente el Proyecto de Ley de familias, aprobado por el Consejo de Ministros el 28 de marzo y ya en fase de tramitación parlamentaria tras su convalidación, y que traspone a la normativa española los contenidos laborales de la citada Directiva.

La importancia de esta trasposición ha sido destacada por la doctrina laboralista, subrayándose, con valoración muy positiva, que “Sin duda, ha quedado recogido en nuestra legislación, de manera clarísima, que los derechos de conciliación deben ser corresponsables y, por eso mismo, la duración de todos ellos será idéntica, en el caso de más de un beneficiario. No se distingue ni por sexo, ni por género y se ac-

[19] Texto del documento:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2023)2330 (consulta: 6 de mayo).
[20] Puede consultarse el texto íntegro del programa de trabajo en:
https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/reports_and_studies/2022-06-28_european_social_dialogue_programme_22-24_0.pdf (consulta: 4 de mayo).

tualizan los conceptos de los "familiares" y los "convivientes", es decir, conceptos amplios que superan los tradicionales y que se ajustarán a su definición en la ambiciosa norma en la que se ensambla la transposición de la norma comunitaria"[21].

Por último, el principio que versa sobre un entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado y protección de datos, encuentra una cobertura comunitaria en la aprobación por la Comisión Europea, mediante Comunicación de 28 de junio de 2021, del "Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027. La seguridad y la salud en el trabajo en un mundo laboral en constante transformación". El diálogo social tripartito en España en esta materia también ha dado sus frutos con la aprobación de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027. Y no debemos olvidar el importante cambio operado por la Ley 3/2023 de 28 de febrero de empleo, concretamente en su disposición décima, de modificación de la Ley 21/2022, de 19 de octubre, de creación de un fondo de compensación para las víctimas del amianto.

3.3. Protección e inclusión social

El tercer bloque, que agrupa diez principios, versa sobre la protección e inclusión social, e incluye los siguientes: asistencia y apoyo a los niños; protección social; prestaciones por desempleo; renta mínima; pensiones y prestaciones de vejez; sanidad; inclusión de las personas con discapacidad; cuidados de larga duración; vivienda y asistencia para las personas sin hogar; acceso a los servicios esenciales.

Siendo, sin duda alguna, todos los principios importantes, destaco aquellas medidas que tienen especial impacto en el ámbito del empleo y la protección social.

En materia de protección social adquiere especial importancia en sede europea la Recomendación del Consejo de 8 de noviembre de 2019 relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia, y sin duda alguna en nuestro país el reciente Real Decreto Ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un

[21] Rodríguez Rodríguez, Emma (2023): "La transposición de la Directiva (UE) 2019/1158: el derecho de las personas trabajadoras a la conciliación responsable". *Net21*, núm. 13: https://www.net21.org/la-transposicion-de-la-directiva-ue-2019-1158-el-derecho-de-las-personas-trabajadoras-a-la-conciliacion-corresponsable/

nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, que tras su convalidación por el Parlamento se encuentra en tramitación parlamentaria como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

En el marco de las propuestas que puedan hacerse desde las instituciones comunitarias sobre esta temática, serán con toda seguridad muy analizadas las contenidas en el informe antes ya referenciado sobre el futuro de la protección social y del Estado del bienestar en la UE. En las conclusiones de dicho Informe se subraya "la importancia de un Estado del bienestar inclusivo y justo para minimizar los riesgos sociales y mitigar las dificultades económicas, al tiempo que se fomenta la cohesión social, apoyando la producción económica y el bienestar individual", y de manera más concreta cabe destacar dos, a mi parecer: "Acceso a la protección social para todos: independientemente del contrato o forma de trabajo, todos deben tener acceso a la protección social y contribuir a ella. Además, la protección social debe ser adecuada y accesible a lo largo de toda la vida", y "aumentar la capacidad de la UE para garantizar la protección social: la UE debería considerar iniciativas legislativas para cumplir todos los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales, garantizar una aplicación coherente en toda la Unión y limitar la competencia desleal en materia de normas de protección social".

En materia de prestaciones por desempleo no debemos olvidar la importancia de las medidas adoptadas durante la pandemia, con la aprobación del Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo de 19 de mayo de 2020 relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19. Para España también es relevante en este punto el RDL 2/2023, y con atención específica al colectivo trabajador de autónomos, ha de mencionarse el Real Decreto Ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad.

Fue con ocasión de la aprobación en España del ingreso mínimo vital, primero por el Real Decreto Ley 20/2029 de 20 de mayo, y después, tras su tramitación parlamentaria, por la Ley 19/2021 de 20 de diciembre, cuando por primera vez se hizo mención expresa en una norma al PEDS. En el ámbito europeo disponemos de normativa no vinculante, en concreto la Recomendación del Consejo de 30 de enero de 2023 sobre una renta mínima adecuada, conceptuada la renta mínima como "redes de seguridad no contributivas y sujetas a una verificación de los recursos destinados a las personas que carecen de recursos suficientes y que funcionan dentro de los sistemas de protección social".

No debemos olvidar en el ámbito de las pensiones y prestaciones de vejez, además del RDL 2/2023 en España, el Libro Verde de la Comisión Europea sobre el envejecimiento, de 15 de marzo de 2021, en cuya presentación se afirma que "El Libro Verde enmarca el debate sobre el envejecimiento estableciendo la velocidad y la escala de los cambios demográficos en nuestra sociedad, así como el impacto que esto tiene en nuestras políticas y las preguntas que debemos hacernos en respuesta. Esto abarca todo, desde la promoción de estilos de vida saludables y el aprendizaje permanente hasta el fortalecimiento de los sistemas de salud y asistencia para atender a una población mayor. Subraya la necesidad de incorporar más personas a la población activa, destaca las oportunidades de creación de empleo y examina el impacto del envejecimiento en nuestras carreras, bienestar, pensiones, protección social y productividad"[22].

En cuanto a la inclusión de las personas con discapacidad, es importante fijar la atención en la Estrategia Europea sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021- 2030, hecha pública mediante la Comunicación de la Comisión de 3 de febrero de 2021. Para España, hemos de mencionar el Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, y el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (modificado).

Por fin, con respecto a los cuidados de larga duración, disponemos de la Estrategia Europea de cuidados, concretada en dos Recomendaciones: una, de 22 de mayo de 2019 relativa a los servicios de educación y cuidados de la primera infancia: los objetivos de Barcelona para 2030; y otra, de 8 de diciembre de 2022, sobre el acceso a cuidados de larga duración de calidad asequibles. En España, la Estrategia estatal de cuidados se lanzó el 20 de octubre de 2022.

4. ANOTACIONES FINALES

Tuve ocasión de intervenir el 14 de marzo en una audiencia pública, organizada por el CESE sobre progreso social en la UE, con el título "¿Es el momento de un Protocolo Europeo de Progreso Social?". En mi intervención formulé unas manifes-

[22] https://epale.ec.europa.eu/es/resource-centre/content/libro-verde-sobre-el-envejecimiento-fomentar-la-solidaridad-y-la (consulta: 5 de mayo).

taciones que pueden extrapolarse a las normas dictadas, y a las aún pendientes, en la aplicación y desarrollo del PEDS, y que sintetizo brevemente a continuación, debiendo solo sustituir la mención al PPS por la del PEDS y, obviamente, tomando en consideración el diferente valor jurídico que tendría el primero y el que tiene el segundo.

"Se trata de reflexionar sobre la importancia de la política social europea desde la perspectiva de cuál es el valor que aportaría el Protocolo de Progreso Social, ya sea como modificación de algún precepto del Tratado de la Unión Europea, o bien con su incorporación como anexo al Tratado, tesis ambas que han sido defendidas por la doctrina jurídica especializada en Derecho Europeo como vía para reforzar la protección de los derechos sociales frente a las libertades económicas reconocidas en el Tratado, y para tratar de dar un giro a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE respecto a cómo abordar un conflicto cuando entran en juego, o mejor sería decir en contradicción, dichas libertades y tales derechos, señaladamente los de carácter colectivo.

Cabe preguntarse cuáles serían las implicaciones de la aprobación del Protocolo de progreso social y si ello supondría una diferencia, entiendo que con respecto al marco normativo existente. La respuesta es sí, con matices, y me explico a continuación.

Sin duda, una mención tan concreta y expresa a la primacía de los derechos sociales sobre las libertades económicas debería tener un impacto relevante en la jurisprudencia del TJ cuando aborde, en su caso, conflictos como los que conoció en las sentencias Viking, Laval, Rüffert y Luxemburgo, debiendo ser las sentencias de diferente tenor, aunque esta manifestación no obsta a que el TJ pueda seguir siendo del parecer de que debe guardarse un equilibrio, aquel al que se refería el art. 2 del Proyecto de Reglamento "Monti" de 2012 entre los derechos sociales y las libertades económicas. Pero, desde luego, la "jerarquía de valores" sería bien distinta.

Ahora bien, creo que debería aprovecharse la renovación que ha experimentado la política social europea en los últimos años para reivindicar la interpretación de las Directivas más recientes en la línea defendida por la CES en su propuesta de Protocolo de Progreso Social y que también defiende el Parlamento Europeo, o lo que es lo mismo de fortalecimiento de los derechos sociales, y ello puede ser posible incluso sin cambios normativos, más allá de que estos sean obviamente aconsejables.

Me refiero a cuatro directivas recientemente aprobadas y a una que se encuentra en plena fase de negociación entre los Estados miembros y que marcará muy probablemente el futuro de dicha política social por lo que respecta a la existencia de una relación de trabajo asalariada y con derechos, un trabajo formal y decente, por utilizar la terminología de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)".

Esas Directivas son las antes ya mencionadas sobre condiciones de trabajo transparentes y previsibles, sobre salarios mínimos adecuados, sobre un mejor equilibrio de género entre los administradores de las sociedades cotizadas y a medidas conexas, y la propuesta sobre el trabajo en la economía de plataformas.

Y como casi siempre digo, al finalizar los artículos en mi blog, y ahora lo hago en este artículo de la revista *Gaceta Sindical*, buena lectura.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARUFE VARELA, Alberto (2018): "El nuevo pilar europeo de derechos sociales: análisis crítico". *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* 49.

LASA LÓPEZ, Ainhoa (2019): "El Pilar Europeo de Derechos Sociales: un análisis desde las coordenadas del constitucionalismo de mercado europeo". *Revista de Derecho Comunitario Europeo,* 62, 117-154.

MALLÉN, Beatriz (2023): "El impacto del pilar europeo de derechos sociales en la legislación española". *Lex Social. Revista de Derechos Sociales,* 13(1), 1-24.

MONEREO PÉREZ, José Luis. (2018): "Pilar Europeo de Derechos Sociales y sistemas de seguridad social". *Lex Social. Revista de Derechos Sociales,* 8(2), 251-298.

RAMOS QUINTANA, Margarita Isabel (2016): "El pilar europeo de derechos sociales ¿nos ponemos serios?". *Trabajo y Derecho,* 24, 11-14.

RAMOS QUINTANA, Margarita Isabel (2017): "El pilar europeo de derechos sociales". *Revista de Derecho Social,* 77, 19.42.

ROJO TORRECILLA, Eduardo (2017): "La construcción del pilar europeo de derechos sociales. De la propuesta Juncker (9.9.2015) a la Recomendación de la Comisión Europea (26.4.2017). ¿Más Europa social o reordenación del marco normativo vigente?". *Revista Galega de Dereito Social,* 3, 9-74.

Gemma Pinyol

Avances y disfunciones en la construcción de la política europea común de inmigración y asilo

Foto de Navidad, 1923, Paul Klee.

Parcialización, complejidad y desconfianza son elementos que han acompañado al debate migratorio en la Unión Europea, y han dificultado avanzar en una política europea de inmigración y asilo común. No se pueden minimizar las contribuciones hechas desde 1999, porque han construido el mayor experimento multilateral de política migratoria conocido, pero se trata de un proceso inacabado, complejo y con algunas debilidades importantes. La ausencia de acuerdos sobre cómo se quiere gestionar la inmigración y el asilo en la Unión Europea, con qué instrumentos y con qué objetivos, ha dejado el relato de la política migratoria centrado básicamente en el control de fronteras.

INTRODUCCIÓN

EL próximo año marcará un cuarto de siglo desde el inicio de la construcción de una política europea de inmigración y asilo. En 1999, los entonces 15 Estados miembros acordaron avanzar en el desarrollo de una política de inmigración y asilo común, entendida como un paso imprescindible para garantizar la libertad de circulación de personas que propugnaba el proyecto europeo y que se había conformado con la creación del Espacio Schengen. La creación de un espacio interior común, sin fronteras interiores, por el que la ciudadanía de la Unión podía circular libremente, obligaba imperativamente a avanzar en la definición de una política exterior común que articulara la respuesta a las fronteras exteriores que, por defecto, se habían convertido también en comunes.

Cuando en 1985 se firmó el Tratado de Schengen para suprimir los controles en las fronteras interiores (entonces entre 10 países), la idea era avanzar en el control conjunto de las fronteras exteriores y establecer una serie de medidas comunes en materia de visados, asilo, cooperación policial y judicial. El Tratado de Ámsterdam de 1997 incorporó el acervo Schengen en el ámbito normativo comunitario, permitiendo la excepción británica e irlandesa del *opting-out* pero convirtiéndose en obligatorio para las nuevas adhesiones a la UE. Pero no fue hasta 1999 cuando se planteó la necesidad de articular una política de inmigración y asilo común, como requisito para avanzar en la creación de un espacio de libre circulación común (Olesti Rayo, 2008).

En el Consejo Europeo de Tampere de ese año, los Estados miembros no acordaron solamente, como podrían haber hecho, avanzar en el desarrollo de una política de fronteras comunes. Decidieron abordar una política migratoria y de asilo de ca-

rácter más integral, que incluyera la gestión de la movilidad de carácter económico o familiar; las relaciones con países terceros en la gestión coordinada de los flujos migratorios; el desarrollo de un sistema europeo común de asilo y el trato justo de las personas migrantes residentes en el territorio de la Unión Europea. En otras palabras, en 1999 los Estados miembros decidieron tomar la ambiciosa decisión de avanzar en la construcción de una política europea de inmigración y asilo de carácter integral.

Casi medio siglo después se han dado pasos muy importantes para garantizar la existencia de una política europea común en materia de inmigración y asilo. De hecho, y sin lugar a duda, la Unión Europea se ha convertido en el ejemplo más desarrollado de gobernanza migratoria supranacional. No se trata de una cuestión baladí: las políticas de inmigración y asilo afectan a dos condiciones clave del Estado-nación sobre el que se sustenta el sistema internacional actual, como son la población y el territorio. Decir quién entra a formar parte de la sociedad de un país y cómo se articula esta entrada son cuestiones consustanciales para los estados europeos, y precisamente por ello, el espíritu que emanaba de las conclusiones de Tampere ofrecía un espacio de oportunidad para la coordinación y la colaboración en materia migratoria hasta la fecha desconocido.

Durante la primera década que siguió a Tampere se llevaron a cabo avances inéditos hasta la fecha: los Estados miembros acordaron, siguiendo la lógica del mínimo común denominador, establecer mecanismos para garantizar el acceso y la residencia de personas extranjeras en el territorio comunitario. De esta época son las primeras directivas de reagrupación familiar, de residencia de larga duración o del permiso único, por mencionar algunas. También se pusieron en marcha instrumentos para luchar contra la discriminación por razón de origen o pertinencia étnica, e iniciativas de apoyo a los Estados miembros para favorecer la integración e inclusión de las personas recién llegadas. De igual modo, se aprobaron las directivas y reglamentos que querían poner en marcha un sistema europeo común de asilo, como pueden ser el reglamento de Dublín o el de Eurodac, o las directivas de acogida y reconocimiento entre otras.

Pero estos avances, que deben considerarse excepcionales en términos de gobernanza supranacional en el escenario global, no esconden que lo que tenemos hoy en marcha en la Unión Europea no es, en sentido estricto, una política europea común de inmigración y asilo. Tenemos, eso sí, instrumentos comunes que buscan ofrecer soluciones parciales a cuestiones vinculadas con la movilidad humana, pero la formulación integral de una política europea común en materia de inmigración y asilo está lejos de haberse conseguido. Tal vez las expectativas fueron excesivas, o

tal vez lo fueron las posibilidades que imaginaron en Tampere. En cualquier caso, lo cierto es que, durante estos más de veinte años, hemos presenciado las enormes reticencias de los Estados miembros para ceder competencias en estos ámbitos. En el escenario de la Unión Europea, la política de inmigración y asilo se ha convertido en un elemento de tensión entre la lógica estatal y la dinámica supranacional.

Pero ¿qué pretendía esta política de inmigración y asilo común en su origen? Y ¿cuáles son hoy en día las prioridades y preocupaciones de dicha política? Pueden parecer cuestiones menores ante otros retos planteados, pero intentar responder a estas cuestiones no deja de ser una reflexión sobre el modelo de Unión Europea que se quiere construir.

SOBRE LOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN Y ASILO

El Consejo Europeo de Tampere de 1999 estableció cuatro puntos básicos sobre los que sustentar las políticas de inmigración y asilo de la Unión Europea. Primero, la necesidad de un enfoque global en la cooperación con los países de origen y tránsito. Segundo, el desarrollo de un sistema europeo común de asilo. Tercero, la importancia de garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países residentes en la UE y cuarto, la gestión eficaz de los flujos migratorios (Pinyol-Jiménez, 2020).

Dicho de otro modo, los Estados miembros se planteaban la necesidad de articular instrumentos y mecanismos para gestionar los flujos de entrada a territorio común, atendiendo de modo distintivo a las personas que pudieran solicitar asilo; y prestando especial atención a la colaboración y al diálogo con países de origen y tránsito en la gestión de estos flujos. Igualmente, ponían el acento en garantizar la igualdad de trato para con las personas nacionales de países terceros que residían en el territorio de la Unión Europea.

Para desarrollar estos cuatro ejes de trabajo, se plantearon distintas agendas de trabajo, la última de las cuales, presentada en 2020 bajo el título de nuevo Pacto de Migración y Asilo, está aún pendiente de aprobación. Después de Tampere (1999), la Agenda de La Haya (2004), el Programa de Estocolmo (2009), la Agenda Europea de Migración (2015) y el nuevo Pacto (2020), han servido de guía para avanzar en el desarrollo de la política europea de inmigración y asilo. Gracias al impulso de la Comisión, los Estados miembros han ido aprobando una serie de instrumentos para gestionar las cuestiones de inmigración y asilo.

Si bien en los años 70 ya habían aparecido algunas directivas que ponían en valor la importancia de la integración y la educación de las personas migrantes y sus descendientes[1], es a partir de 2001 que empieza el desarrollo normativo común en materia de inmigración y asilo. Se aprobaron, así, directivas varias que recogían, entre otras, los requisitos de entrada para la reagrupación familiar[2], las condiciones para obtener la residencia de larga duración[3], las normas relativas al retorno de personas nacionales de terceros países en situación irregular[4] o los requerimientos de acceso y residencia para personas con ocupaciones altamente cualificadas[5]; de trabajo de carácter temporal[6], intracorporativo[7] o por razones de estudio e investigación[8]. Una única directiva, la del permiso único[9], establecía además el conjunto común de derechos que disfrutan las personas trabajadoras de países terceros residentes en territorio de la Unión Europea. Otras directivas se focalizaban en la lucha contra la inmigración irregular en distintos aspectos (desde el tráfico a la explotación laboral), y otros instrumentos normativos se centraban en la lucha contra la discriminación para todas aquellas personas que residían en el territorio de la Unión Europea. Este despliegue legislativo tenía como objetivo ordenar y armonizar los instrumentos principales de entrada en el territorio de la Unión Europea (familia, estudios o trabajo, por un lado, y asilo o protección internacional por el otro), así como establecer las condiciones mínimas de residencia de la población inmigrante en el territorio UE, facilitando su inclusión e integración.

---

[1] Por un lado, cabe mencionar la Comunicación 2250 de 1974 para un Programa de acción a favor de los trabajadores migrantes y sus familiares. Por el otro, la Directiva 77/486/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1977, relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes.

[2] Directiva 2003/86/CE, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.

[3] Directiva 2003/109/CE, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

[4] Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

[5] Directiva 2009/50/CE, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado.

[6] Directiva 2014/36/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros.

[7] Directiva 2014/66/UE, de 15 de mayo de 2014, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales.

[8] Directiva (UE) 2016/801, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair*.

[9] Directiva 2011/98/UE, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único 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.

Sin lugar a duda, estos avances deben ser considerados como innovadores y excepcionales, en tanto que suponen el ejemplo más desarrollado de un modelo de gobernanza supranacional de las migraciones, alcanzado a través de la cooperación intergubernamental. Pero este ha sido un proceso complejo, cuyos resultados permiten identificar algunas de las dificultades con las que se ha enfrentado esta construcción de una política europea de inmigración y asilo (Pinyol-Jiménez, 2023).

Por un lado, cabe destacar el mantenimiento del principio intergubernamental para la adopción de acuerdos en materia de inmigración y asilo (Carrera, 2020), que ha dificultado los avances en la construcción de una política de inmigración y asilo auténticamente común. La voz de los Estados miembros se ha mantenido apenas inamovible a pesar de los cambios institucionales en la toma de decisiones en estas materias, con una reticencia evidente en salir del ámbito intergubernamental. Ello ha supuesto procesos de aprobación de las normas comunitarias lentos y complejos; transposiciones inadecuadas de las directivas y excesivas cláusulas de excepcionalidad en las mismas.

Por otro lado, las cuestiones de inmigración y asilo se han construido sobre una doble vía, en la que se tratan por un lado las cuestiones de migración legal y asilo, y por el otro, las cuestiones relacionadas con la inmigración 'irregular', que además durante un largo periodo de tiempo tuvieron mecanismos diferenciados de toma de decisiones. Esto explica el desequilibrio en el desarrollo normativo del acervo comunitario en estas materias, en los que ha sido muy complejo alcanzar acuerdos unánimes en materia de inmigración legal. Y por ende, ha dotado a la política contra (*sic*) la inmigración irregular de una notoriedad tal que, como se apuntará más adelante, ha reconfigurado toda la política de inmigración y asilo común.

Además, es evidente que el modelo de gestión migratoria comunitaria no ha sido capaz de construirse bajo una mirada integral. Ante las dificultades para alcanzar un acuerdo para, por ejemplo, facilitar las vías de entrada regular a personas extracomunitarias en los mercados laborales de los Estados miembros, se ha optado por la fragmentación de las respuestas, ofreciendo respuestas específicas para aquellas tipologías de personas trabajadoras sobre las que existe un acuerdo de mínimos entre los Estados miembros (Carrera *et al.* 2014). Dicho de otra manera, la opción por la sectorización en la respuesta permite ver un amplio abanico de instrumentos para atender perfiles concretos (para personas altamente cualificadas, para trabajos de temporada, para familiares de personas residentes, etc.) sobre los que había consenso entre los Estados miembros, y a la vez evidencia las dificultades existentes entre estos para alcanzar acuerdos de carácter más general.

Finalmente, el desarrollo de las políticas de inmigración y asilo europeas ha puesto en evidencia las debilidades de la solidaridad entre Estados miembros. Si tradicionalmente ha sido habitual hablar de divergencias entre los países con o sin fronteras exteriores en la Unión Europea (norte-sur), en los últimos años, y especialmente desde la crisis de gobernanza del asilo en 2015, también se plantea la existencia de una brecha este-oeste en estas cuestiones (Lehne, 2019).

Parcialización, complejidad y desconfianza son elementos que han acompañado al debate migratorio en la Unión Europea, y han dificultado avanzar en una política europea de inmigración y asilo común. Pero seguramente el elemento que más ha dificultado este proceso ha sido la obsesión por el control de las fronteras exteriores de la Unión Europea, que ha determinado un proceso de *securitización* de esta política que ha limitado claramente su desarrollo y objetivos (Pinyol-Jiménez, 2023).

LA *SECURITIZACIÓN* DE LA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN Y ASILO

Si bien es cierto que con el paso de los años han ido mejorando las formas al tratar las cuestiones migratorias en la Unión Europea (por ejemplo, dejando de usar habitualmente el adjetivo ilegal y sustituyéndolo por irregular), no siempre puede decirse que las cuestiones de fondo hayan ido en la misma dirección. Desde Tampere hasta hoy, una mirada comparada entre las diferentes agendas de trabajo permite esgrimir razones que justifican la existencia de un proceso de *securitización* de la política europea de inmigración y asilo a lo largo de estas dos décadas (Pinyol-Jiménez, 2023).

Por un lado, porque la política europea de inmigración y asilo se ha incardinado, desde sus orígenes, en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Si bien es cierto que inicialmente se vinculaba al área de Libertad (derechos y libertades fundamentales, entre los que cabe destacar el de la libre circulación), hoy en día básicamente pivota en el área de Seguridad (fronteras exteriores), habiéndose convertido la inmigración (y el asilo) en una amenaza construida a la que los Estados miembros deben responder con mayores medidas de protección. Precisamente por ello, y ligado con la bicefalia sobre la que se construyó la política europea de inmigración y asilo, la gobernanza migratoria en la Unión Europea se ha ido entendiendo progresivamente como una cuestión de fronteras, centrada en la lucha contra la irregularidad. En las últimas agendas de trabajo se incide de manera reiterada en la inmigración (irregular) como un riesgo para la seguridad europea o, como se ve con la creación de la cartera de 'Protección del estilo de vida europeo', encargada de coordinar el nuevo Pacto de Migración y Asilo, también para los valores europeos.

También en el uso del lenguaje se percibe esta *securitización*, puesto que la 'lucha contra la inmigración irregular' se ha convertido en el objetivo máximo de las políticas de inmigración y asilo, una expresión que se utiliza de igual modo al hablar de lucha contra las drogas, el terrorismo o la delincuencia organizada. Situar el fenómeno migratorio al mismo nivel que estos delitos de carácter muy distinto refuerza, constantemente, la percepción de la inmigración, y también el (abuso del) asilo, como amenazas para la integridad territorial de la Unión Europea.

Finalmente, esta *securitización* se evidencia en la reformulación de los cuatro pilares que habían sustentado la política de inmigración y asilo común desde 1999. A pesar de las diferencias en la atención prestada a los mismos, desde las agendas de Tampere a Estocolmo se habían mantenido los ejes de trabajo que incluyen la gestión ordenada de flujos, relaciones con países terceros, el sistema común de asilo y la integración de las personas nacionales de terceros países en la UE. En los dos últimos documentos de trabajo, tanto la Agenda Europea de Migración como el nuevo Pacto de Migración y Asilo, se convierten en objetivos últimos la reducción de los incentivos a la inmigración irregular y la gestión de las fronteras, para salvar vidas y proteger las fronteras exteriores. La lucha contra la inmigración irregular ya no es, por lo tanto, parte inherente de la gestión ordenada de flujos, sino un objetivo en sí mismo. Se refuerza la preeminencia de la gestión de las fronteras exteriores, especialmente marítimas, lo que acentúa la consideración de la inmigración irregular, y por extensión la de las personas en busca de protección internacional que quieren acceder irregularmente al territorio europeo, como un riesgo para la seguridad europea.

Ello ha desdibujado los cuatro pilares de manera clara: allí donde se hablaba de cooperación con países terceros en materia de gobernanza migratoria, se habla hoy de colaboración con la protección de las fronteras exteriores de la Unión Europea y de control de los flujos migratorios que llegan a ellas. Se habla de un proceso de externalización del control migratorio, que deja la política migratoria de la Unión, centrada en este control y en los retornos, en manos de las volubles decisiones de los países vecinos, y que obliga al establecimiento de un nuevo tipo de relaciones e incentivos para que estos países se avengan a colaborar con la Unión Europea.

Allí donde se hablaba de gestión ordenada de los flujos, se habla hoy exclusivamente de lucha contra la inmigración irregular. Se plantean propuestas para establecer nuevas vías de migración regular básicamente centradas en la captación de personas altamente cualificadas (partenariados de talento, por ejemplo), pero se omiten otras vías más allá de las que se habían establecido en las primeras agendas (estudios, trabajo, familia, etc.). Se avanza, eso sí, en el desarrollo y fortalecimiento

de FRONTEX; en medidas como el retorno inmediato o la creación de los *hotspots* como espacios para retener a personas que buscan refugio.

Allí donde se hablaba de asilo, se habla hoy de los abusos que pueden producirse en el mismo, y de la necesidad de revisar qué Estado es el responsable de examinar una solicitud (Reglamento de Dublín) para evitar los denominados movimientos secundarios entre países de la Unión Europea. Es decir, en lugar de avanzar en el desarrollo de un sistema europeo común de asilo, se compite entre los Estados para determinar quién (no) se hará cargo de la denominada 'carga' que suponen las personas refugiadas.

Finalmente, allí donde se hablaba de integración y trato igualitario de las personas extranjeras, se hace silencio. La lucha contra la xenofobia o el racismo, o las políticas de inclusión e integración salen de las nuevas agendas de trabajo para ser desarrolladas en planes de actuación, con menor efecto vinculante y menor proyección para quienes no siguen estas cuestiones.

Todas estas consideraciones configuran un proceso de *securitización* en el que los Estados miembros, principalmente a través del Consejo Europeo, han jugado un papel clave. La primacía de la perspectiva intergubernamental se ha mantenido fuerte, porque ha sido lo que han querido los gobiernos nacionales, y porque la ausencia de la Comisión en hacer propuestas distintas tampoco ha acompañado en cambiar el escenario. España, en este contexto, ha tenido un papel similar al de sus socios europeos: la voluntad de avanzar en una política europea común, pero para hacerlo especialmente en la gestión y el control de las fronteras exteriores.

EL PAPEL DE ESPAÑA EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN Y ASILO

Desde su incorporación a la Unión Europea en 1986, España ha jugado un papel clave en el desarrollo de la política europea de inmigración y asilo común. El país pasó de aprobar una primera ley 'moderna' de inmigración por explícita solicitud de sus socios comunitarios (Arango, 2013) a tener un papel clave en la formulación de espacios de diálogo e instrumentos de colaboración con países terceros en la gestión de la gobernanza migratoria.

En el momento de su adhesión, España aún era mayoritariamente un país de emigración, y algunos socios comunitarios temían que la incorporación del país supusiera un incremento en los flujos migratorios hacia el resto de los Estados miem-

bros. No se temía (sólo) por los flujos procedentes de España, sino que se pensaba que, debido a su posición geoestratégica, sus relaciones con los países latinoamericanos, y a su proximidad con Marruecos, el ingreso de España podía significar un incremento de los flujos migratorios procedentes de estas regiones. Poco más de una década después de su ingreso, España se había convertido en un país de inmigración, y ya no sólo de tránsito migratorio; y había adquirido un papel como 'impulsor' (directa o indirectamente) de algunos cambios en la construcción de una política europea común de inmigración y asilo. Sin ánimo de exhaustividad, cabe mencionar algunos ámbitos en los que España ha ido construyendo agenda común.

Así, por ejemplo, en el Consejo Europeo de Sevilla de 2002, España impulsó la agenda europea en la lucha contra la inmigración irregular, recibiendo con ello el apoyo explícito del entonces presidente de la Comisión, Romano Prodi[10]. A pesar del apoyo inicial, pronto se hizo evidente que ni la Comisión Europea ni algunos socios europeos coincidían con el enfoque que el Gobierno español quería dar al nexo entre migraciones y desarrollo. El gobierno español presentó una propuesta para aplicar sanciones (reduciendo fondos de cooperación al desarrollo) contra los países terceros que rehusaran cooperar con la Unión Europea en la lucha contra la inmigración irregular. La propuesta final convirtió la 'condicionalidad negativa' que propugnaba España en 'condicionalidad positiva' (mejor acceso a fondos para aquellos países que cooperaran en la gestión de flujos migratorios), y abrió una línea de trabajo que aún hoy sigue siendo objeto de tensiones sobre los límites de la colaboración con países terceros y la externalización en materia de control de flujos (y fronteras). En 2005, España fue clave para entender el desarrollo de la dimensión euroafricana de la política de inmigración de la Unión Europea y la aprobación del Enfoque Global sobre Migración, que no deja de ser el embrión de la actual dimensión exterior de la política migratoria común.

En 2008, por otro lado, el gobierno español fue clave en modular la propuesta francesa en el Pacto de Migración y Asilo que se presentó como declaración intergubernamental durante el proceso de aprobación de la agenda comunitaria de trabajo para el periodo 2009-2014, el denominado Programa de Estocolmo. La propuesta francesa buscaba, originalmente, prohibir las regularizaciones de carácter general y obligar a las personas extranjeras residentes en el territorio de la Unión Europea a firmar un contrato de integración. El papel de España permitió eliminar ambas prohibiciones, convirtiendo la primera en una recomendación y centrando el

[10] Carta de Romano Prodi, presidente de la Comisión Europea. Consejo Europeo de Sevilla sobre inmigración ilegal. Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002.

debate de la segunda en mejores acciones e instrumentos para la integración y la inclusión. De hecho, fue bajo la presidencia española de 2010 cuando se aprobaron los indicadores de Zaragoza, instrumentos clave para valorar la integración de las personas migrantes en territorio europeo.

Pero seguramente donde España ha jugado un papel más notable ha sido en el desarrollo de sistemas de gestión y control de las fronteras exteriores, especialmente las de carácter marítimo. En este sentido, España ha sido, junto con sus socios mediterráneos, una de las voces más implicadas en reclamar mayor apoyo y ayuda de los socios e instituciones comunitarias a aquellos países que afrontan el reto de ser fronteras comunes. Este es un elemento clave para entender la compleja dinámica norte-sur que ha marcado buena parte de los debates europeos a lo largo de los años. Y este papel sigue siendo hoy clave, tal como se verá, previsiblemente, en la presidencia española del segundo semestre de 2023.

Durante esta presidencia, el gobierno español se ha comprometido a aprobar el nuevo Pacto de Migración y Asilo, que se presentó en 2020. Tres años y cuatro presidencias después, la Comisión ha sido incapaz de convencer a los Estados miembros de que avalen un plan de trabajo que, en términos generales, no es nada ambicioso y básicamente se centra en profundizar en el control de fronteras y mejorar la eficacia de los retornos. Pero el nuevo Pacto propone el establecimiento de un sistema de evaluación previo de entrada (*pre-entry screening*) aplicable a todas las personas de terceros países que accedan irregularmente al territorio europeo. Este mecanismo pretende determinar, de manera rápida y en frontera, qué personas pueden ser sujetos de procesos de protección internacional y cuáles no; para permitir que estas últimas sean retornadas inmediatamente. Esta propuesta plantea serias dudas sobre el acceso individual a la protección internacional, y además hace recaer en los países con frontera exterior toda la responsabilidad de determinar, con precisión y rapidez, quién puede o no acceder al territorio de la Unión Europea. Esta responsabilidad explica, precisamente, la carta que España, junto con Italia, Grecia y Malta, enviaba a la Comisión en noviembre de 2020 para expresar su preocupación por los “efectos indeseables” de esta nueva propuesta[11]. La carta también señalaba como “complejos y vagos” los mecanismos de solidaridad que propone el nuevo Pacto, y ponía en duda la solidaridad entre Estados miembros.

[11] Véase “New Pact on Migration and Asylum: comments by Greece, Italy, Malta and Spain. Non-Paper” en https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/251120-Non%20paper%20Pacto%20Migratorio.pdf

España deberá facilitar la aprobación de una agenda de trabajo que seguramente acabará trayendo, si se llega a entender cómo aplicar sus propuestas, problemas de gestión fronteriza al país. Y este es un ejemplo del papel que ha jugado en más de una ocasión España en el proceso de construcción de la política europea de inmigración y asilo: avanzar conjuntamente buscando aquellos espacios de mejora cuando son posibles, e intentando limitar los impactos negativos de la obsesión por el control fronterizo en su propia gobernanza nacional.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Casi veinte años después de su incepción, la política de inmigración y asilo europea no ha sido explorada en todas sus potencialidades. No se pueden minimizar las contribuciones hechas desde 1999 hasta la fecha, porque han construido el mayor experimento multilateral de política migratoria conocido. Pero se trata de un proceso inacabado, complejo y con algunas debilidades importantes (Pinyol-Jiménez, 2018). La ausencia de acuerdos sobre cómo se quiere gestionar la inmigración y el asilo en la Unión Europea, con qué instrumentos y con qué objetivos, ha dejado el relato de la política migratoria centrado básicamente en el control de fronteras.

Este debate desequilibrado ha permitido a los Estados miembros seguir sin afrontar una discusión necesaria en la arena europea, y construir narrativas propias en los escenarios nacionales, muchas veces contrarias a los principios de solidaridad y respeto a la diversidad sobre los que se sustenta la Unión. El reto pendiente, que deberá afrontar la presidencia española del Consejo Europeo, de aprobar el nuevo Pacto de Migración y Asilo es buen ejemplo de ello. El texto presentado por la Comisión en 2020 no es una agenda de trabajo a largo plazo, y confirma la distancia entre las prioridades marcadas en materia de inmigración y asilo en Tampere en 1999 (De Bruycker, 2022) y las actuales, centradas casi exclusivamente en el control de las fronteras exteriores de la UE.

La aprobación del pacto, que sería un éxito para la presidencia española y un gran alivio para la Comisión Europea, también sería la confirmación de la pérdida de rumbo de la política europea de inmigración y asilo. Por un lado, porque dejaría sin dar respuesta, de nuevo, a los retos de la gobernanza migratoria de la Unión Europea, a las vulneraciones del derecho de asilo en los países UE o a la dependencia para con países terceros en materia de control de fronteras. Por el otro, porque evidenciaría la apuesta por la construcción *securitizada* de una política de inmigración y asilo común, un proceso iliberal (Hafner, 2016) que vulnera los límites del marco democrático y el Estado de Derecho (de Lucas, 2017).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANGO, J. (2013): “Exceptional in Europe? Spain’s experience with immigration and integration”. *MPI Reports.* Migration Policy Institute.

CARRERA, S. (2020): “The 20 years anniversary of the Tampere Programme: Securitization, Intergovernmentalism and Informalization”. *Maastricht Journal of European and Comparative Law,* 27(1), 3-9.

DE BRUYCKER, P. (2022): “The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been”, en *Reforming the Common European Asylum System* (pp. 33-42). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

CARRERA, S.; GUILD, E. y EISELE, K. (2014): *Re-thinking the Attractiveness of EU Labour Immigration Policies – Comparative Perspectives on the EU, USA, Canada and Beyond.* Brussels, Centre for European Policy Studies.

DE LUCAS, J. (2017): “Negar la política, negar sus sujetos y derechos (Las políticas migratorias y de asilo como emblemas de la necropolítica)”. *Cuadernos electrónicos de filosofia del derecho,* (36), 4.

HAFNER, P. (2016): “The Varying Degrees of Liberalism in Migration and Immigration Policy Within the European Union: Causes, Consequences and Clashes”. *Conspectus Borealis,* 1(1), 12.

LEHNE, S. (2019): “Europe’s east-west divide: myth of reality”. *Carnegie Articles*, 11.

OLESTI RAYO, A. (2008): “Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración”. *Revista De Derecho Constitucional Europeo,* 10, 13-48.

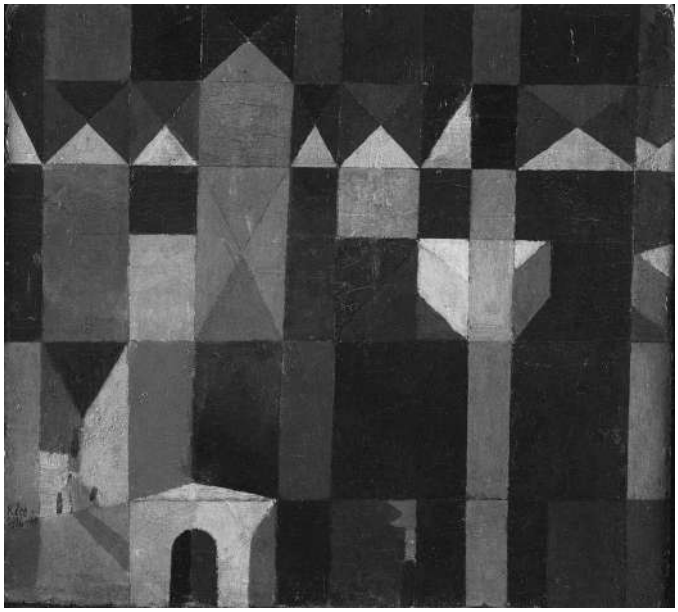
PINYOL-JIMÉNEZ, G. (2018): “Hacia una política europea de inmigración integral: ¿reto o mito?”, en Closa, C. & Molina, I. (coord.): El futuro de la Unión Europea. *Informe Elcano 23*. Madrid: Real Instituto Elcano.

PINYOL-JIMÉNEZ, G. (2020).: “The New Pact on Migration and Asylum: a proposal on (maritime) border control”. *EuroMedMig Policy Paper Series,* 3, pp. 10-13.

PINYOL-JIMÉNEZ, G. (2023): *La securitización de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea (1999-2020). Una aproximación desde la Escuela de Copenhague* [Tesis de doctorado no publicada]. Universidad Complutense de Madrid.

Rafael Muñoz de Bustillo

Una valoración de las políticas adoptadas en España por el Gobierno de coalición. ¿Están cambiando las características económicas estructurales?



Ciudad de las torres, 1916, Paul Klee.

A pesar de las complejas circunstancias de la presente legislatura, o quizás debido a ellas, el Gobierno de coalición ha tomado una serie de iniciativas con impacto potencial sobre algunos de los problemas tradicionales de la economía española. Este artículo tiene como objetivo reflexionar, en "voz alta", sobre hasta qué punto tales cambios han actuado como palancas de cambio en la resolución de algunos de los problemas estructurales de la economía española. Para ello, y tras discutir cómo la propia definición de cuáles son tales problemas está sujeta a controversia, el trabajo aborda los cambios acontecidos, si los hubiere, en los ámbitos del mercado de trabajo, sector exterior, suficiencia fiscal, productividad y estructura productiva, desigualdad de ingresos y la contribución nacional al calentamiento global, así como su valoración en términos de contribución a la hora de superar tales problemas estructurales.

1. INTRODUCCIÓN

MUY probableme el título de este artículo puede levantar unas expectativas que me temo que el contenido no va a poder cumplir. Es por ello necesario, para evitar la frustración del lector, indicar, ya desde el principio, que una legislatura, por aprovechada que esté, no es periodo suficiente, salvo muy contadas excepciones como el *New Deal* (1933-39, que abarca dos legislaturas) de Roosevelt, para imprimir un cambio en las características estructurales de una economía. Igualmente, sería pecar de exceso de optimismo, una traducción no del todo adecuada de la expresión inglesa *wishful thinking* que es la que me viene a la cabeza, pensar que la mera acción legislativa sería capaz de cambiar los problemas estructurales que arrastra la economía española desde hace décadas (y por eso son estructurales).

En todo caso, la conjunción de otra forma de entender el funcionamiento de la economía y la acción de gobierno desarrollada tras la moción de censura al presidente Rajoy en junio de 2018, junto a la imperiosidad de adoptar medidas para paliar la sinigual crisis de la COVID-19 en 2020, y con el giro protagonizado por la Comisión Europea a la hora de enfrentarse a ella, han derivado en la puesta en marcha de algunos cambios profundos en ámbitos centrales de la economía, con implicaciones que merece la pena estudiar con algo más de detalle en estas páginas.

2. ¿QUÉ PROBLEMAS ESTRUCTURALES?

Para poder responder a la pregunta recogida en el título de este artículo, lo primero que hay que hacer es definir cuáles son los problemas estructurales de la economía española. Dice un conocido chiste de economistas, que reconozco no tiene

mucha gracia, que donde hay dos economistas hay tres opiniones. Por ello no es extraño que los problemas estructurales de la economía española sean distintos dependiendo de a quién se pregunta. Por poner un ejemplo, en un artículo periodístico de 2016, Manuel Conthe[1] señalaba como primer reto estructural de la economía española un "mercado de trabajo ineficiente" como resultado de la diferente indemnización entre trabajadores temporales y con contrato indefinido, que de forma interesada y errónea en el artículo se denominan fijos (aunque alrededor del 40% de los empleados con este tipo de contrato pierdan su empleo antes de un año[2]). Además, les asignaba unas cotizaciones sociales superiores a la media europea, cosa que tampoco era cierta en 2016, ya que el peso de las contribuciones sociales de las empresas en el coste laboral en España, para ese año, era similar a la media de la UE, 24,2%[3]. Junto ello, otro problema estructural sería "un sector público ineficiente", el "envejecimiento" poblacional y su efecto sobre el gasto público, y la desigualdad. Por su parte, Santos y Fernández-Villaverde (2019)[4] apuntaban al déficit público estructural, la debilidad de la estructura de las exportaciones, la fragilidad del sistema financiero, el estancamiento de la productividad y la fragmentación política. Como creo recordar que decía Coll en su diccionario, podríamos dar otros ejemplos, pero no cabrían en estas páginas.

Aunque la definición de los problemas estructurales de la economía española está claramente asociada a la forma de entender el funcionamiento de una economía de mercado, esto es, al tipo de escuela (o ideología) económica que uno suscriba, se puede encontrar cierta coincidencia, al menos desde una perspectiva macroeconómica, de lo que se entiende, por ejemplo, por la Comisión Europea en su nueva visión reflejada en el Semestre Europeo, por desequilibrios estructurales.

Desde la perspectiva adoptada en estas páginas, el primero de los desequilibrios estructurales es el desempleo. Desde la transición, España ha sufrido unas tasas de desempleo mucho más elevadas que el resto de sus pares europeos. Y antes de la transición, la ausencia de desempleo estaba asociada a una bajísima participación de la mujer en el mercado de trabajo y al recurso de la emigración, algo que, en ambos casos, ocultaba la baja capacidad de la economía de generar empleo, que

---

[1] "Retos estructurales de la economía española" *Expansión*, 26/07/2016.

[2] Por poner un ejemplo, en 2019, un año "normal", el 62% de los trabajadores despedidos tenían un contrato indefinido. *Estadísticas de despido y su coste*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS).

[3] Eurostat, *Structure of labour cost* by NACE Rev. 2 activity - % of total cost. En 2020 el coste había aumentado hasta el 25,5% en el caso de España, si bien 2020 es un año poco representativo por el efecto de los ERTE COVID-19, utilizados con mayor profusión en España, y sus efectos sobre las estadísticas laborales.

[4] "Cinco fallas de la economía española", *El País*, 02/06/2019.

se mantuvo durante décadas en el mismo nivel de 11-12 millones. Por otra parte, los problemas del mercado de trabajo trascienden al insuficiente nivel de empleo, para abarcar también la altísima precariedad laboral que potencia la intensidad de la respuesta del empleo al ciclo económico[5]. Esa mayor tasa de desempleo, y sus efectos sobre el equilibro oferta-demanda en el mercado de trabajo, se traduce en una menor participación de la masa salarial en el PIB, inferior en casi tres puntos porcentuales de PIB (2,7) en 2019 comparada con la media de la UE[6].

Un segundo problema, y en ello coincidimos con la Comisión Europea y con los economistas citados más arriba, es la incapacidad del sistema fiscal español para generar unos ingresos suficientes para hacer frente a las necesidades de gasto público. Ello se refleja en un Estado de Bienestar cicatero en términos de gasto social y empleo público y en la generación de déficit público en el momento en que hay una caída de la actividad económica, incluso sin que se pongan en marcha actuaciones contracíclicas ambiciosas. Esta coincidencia, sin embargo, normalmente desaparece cuando se llega al planteamiento de qué políticas adoptar para resolverlo: reducir el gasto público frente al aumento de los impuestos.

Un tercer problema estructural sería la comparativamente baja productividad de la economía española. Aunque en términos de productividad aparente del trabajo, la productividad española se situaría (en 2019) en el entorno de la media europea (un 1,5% más baja), las diferencias aumentan cuando se compara con países como Alemania, el 5,1%; Italia, el 6,8% o, especialmente, Francia, el 16%[7]. En este caso, el problema se complejiza si tenemos en cuenta que crecimiento de la productividad es igual a la diferencia entre el crecimiento del PIB y el crecimiento del empleo, con lo que mejorar en ambos frentes simultáneamente exigiría alcanzar mayores tasas de crecimiento del PIB.

Un cuarto problema estructural que históricamente ha debilitado a la economía española es su tendencia a generar déficit exterior. Déficit que con la creación de la Unión Monetaria llegó a alcanzar el 10% del PIB. Aunque este es un problema vinculado a los desequilibrios exteriores dentro de la UE, y específicamente al superávit alemán, el desequilibrio comercial con el exterior es una cuestión que históricamente ha afectado a la economía española.

---

[5] Un ejemplo de manual de ello es el aumento de la tasa de desempleo entre 1991 y 1994 del 16 hasta el 24% como resultado de una caída del PIB en 1993 de tan solo el 1%.

[6] Participación de la masa salarial (ajustada para tener en cuenta las rentas mixtas) en el PIB a coste de factores según la metodología de Ameco.

[7] Eurostat, *Labour productivity per person employed and hour worked* (EU27_2020=100) [TESEM160].

El quinto problema estructural, compartido por todos los países de renta alta, salvo los grandes y poco poblados como Australia o Canadá, es una huella ecológica superior a su biocapacidad[8] y la necesidad de reducir los gases con efecto invernadero. Podríamos seguir, pero creo que lo dejaremos aquí, tanto por restricciones de espacio como para no deprimir al lector.

Queda ahora, una vez situado el problema, pasar a valorar hasta qué punto y en qué ámbitos se ha avanzado en el cambio de las características estructurales de la economía española.

3. UNA VALORACIÓN NECESARIAMENTE PROVISIONAL

Sin duda, de los ámbitos arriba referidos es en el mercado de trabajo donde se habrían producido, al menos en el corto plazo, los cambios más destacables que podrían suponer la "normalización" de algunos de los aspectos más idiosincráticos del mercado de trabajo español. La reforma laboral de 2019, y la restricción que supuso a la utilización de contratos temporales, puso en marcha un cambio radical en la cultura de contratación temporal que caracterizaba el comportamiento empresarial. Antes de la Gran Recesión, la tasa de temporalidad en el sector privado se situaba en el entorno del 30%. Con la crisis y la enorme destrucción de empleo, principalmente temporal, modalidad de contrato que supuso el 60% del empleo destruido entre el primer trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2013, la tasa de temporalidad se redujo hasta el 23%, para incrementarse posteriormente hasta la aprobación de la reforma laboral. Desde entonces se produce una caída continua de la tasa de temporalidad, hasta situarse en el último trimestre de 2022 en el 14,8%[9]. Este proceso se refleja en el porcentaje de contratos indefinidos firmados antes y después de la reforma. Tomando como referencia el mes de enero, mientras que en 2022 los contratos indefinidos suponían apenas el 14% de la totalidad de contratos firmados ese mes, un año más tarde alcanzaban el 44,1%.

Este cambio estructural del funcionamiento del mercado de trabajo, debería traducirse en una mayor estabilidad del empleo e identificación de la empresa con sus trabajadores, con un probable aumento de la productividad (Lisi y Malo, 2017, Choi

[8] En concreto, según las estimaciones de *National Footprint and Biocapacity Accounts* 2022, España tenía una huella ecológica per cápita de 4 hectáreas globales, y una biocapacidad de 1,3 hectáreas globales.
[9] Queda pendiente la corrección de la temporalidad en el sector público, que en la actualidad dobla a la existente en el sector privado, y que tardará en ajustarse a ésta como resultado de la especificidad de los procesos del acceso a la función pública.

y Lee, 2021) como resultado de la reducción de la rotación, la mayor inversión en formación (Albert *et al.*, 2005), y en flexibilidad funcional (Zhou *et al.* 2011) e innovación (Kleinknecht, 1998), y en una caída en la elasticidad-sensibilidad del empleo ante cambios en la renta que la sitúe más en línea con nuestros vecinos (y no el cuádruple, como llegó a ser durante la Gran Recesión). La conversión de contratos temporales a indefinidos también habría supuesto, según las estimaciones del Banco de España, un aumento de alrededor del 20% del gasto en los dos trimestres posteriores a la reforma, lo que habría contribuido de forma significativa a la recuperación económica[10].

Junto al cambio en el comportamiento de la contratación provocado por la reforma, la opción decidida en favor de mecanismos de ajuste del tiempo de trabajo en presencia de caída de la demanda seguida durante la pandemia con la utilización masiva de ERTE, que en abril de 2020 superó los tres millones y medio de trabajadores, sin duda es otro factor que contribuirá en el futuro a alcanzar un mercado de trabajo más estable. La reforma (artículo 47 bis del Estatuto de los Trabajadores) refuerza este tipo de mecanismo con el nuevo mecanismo RED.

Otro elemento significativo acontecido en la legislatura en el ámbito laboral es la apuesta decidida por situar el SMI en un nivel más elevado, alrededor del 60% del salario medio neto a tiempo completo de la economía. Ello ha supuesto pasar de 735€ mensuales en 2018 a 1080 en 2023, un aumento total de 47%. Ello, en principio, se ha hecho sin menoscabo del crecimiento del empleo (Airef, 2020; Barceló *et al.* 2021; De la Rica *et al.* 2021; Arranz y García, 2022; Cárdenas *et al.*, 2022) confirmándose para el caso español la nueva visión de los efectos del SMI sobre el empleo, defendida de forma convincente por Dube (2019) según la cual: "En términos generales, la mayoría de la investigación actual de Estados Unidos, el Reino Unido y otros países desarrollados apunta a la existencia de un efecto poco importante del salario mínimo sobre el empleo, al tiempo que este aumenta significativamente los ingresos de los trabajadores de bajos salarios" (p. 2). Y con un efecto significativo sobre la desigualdad y la pobreza laboral, al situarse la mayoría de los receptores, y especialmente receptoras, del SMI en las primeras decilas de la distribución salarial y de ingresos[11]. En este sentido, es llamativa la caída en la tasa de riesgo de pobreza de los ocupados de 2018 a 2020 del 13,8% al 12%.

---

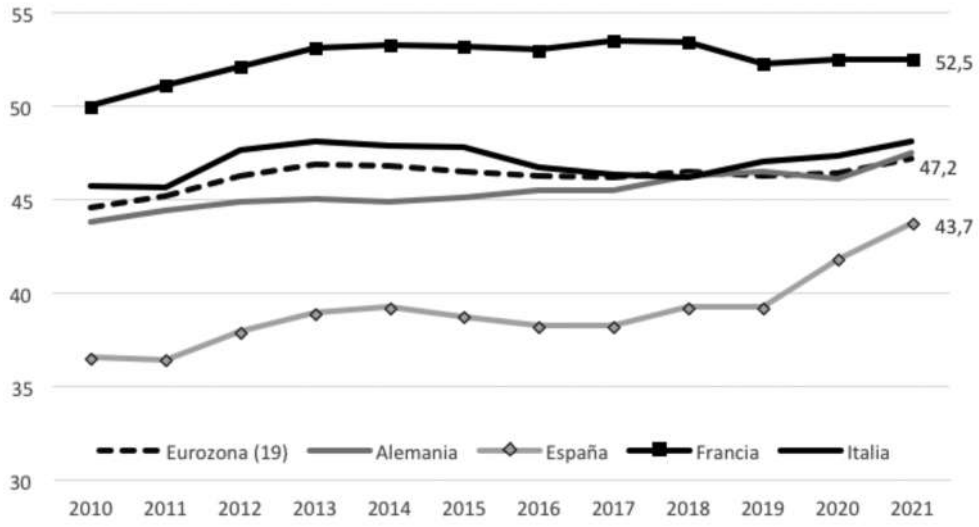
[10] Anghel, Barceló y Villanueva (2023): "El aumento de los contratos indefinidos y su posible impacto en gasto", Banco de España, próxima publicación, citado en Gavilán (2023).

[11] Para un resumen de estos trabajos *II Informe de la Comisión Asesora para el Análisis del SMI.* MTAS, 2022.

En lo que se refiere a la brecha fiscal en términos de la menor capacidad, ya sea por opción o por obligación, de generar ingresos públicos (en porcentaje del PIB) comparado con los principales países de la UE, y con la Eurozona, no hay elementos que nos permitan afirmar que se hayan puesto las bases para cerrar dicha brecha, que en 2019, antes de la crisis y la brutal caída del PIB, se situaba en siete puntos porcentuales en comparación con la Eurozona(19) (39,2% del PIB frente al 46,4% en la Eurozona). La caída del PIB y la sorprendente resiliencia de los ingresos públicos ha dado lugar a un intenso proceso de convergencia en presión fiscal (o contribución fiscal, si se prefiere, un término sin sesgo peyorativo), que habría reducido la brecha estadística a menos de 4 puntos porcentuales.

GRÁFICO 1

Ingresos públicos sobre PIB (%) en la Eurozona, España, Alemania, Francia e Italia



Fuente: Eurostat [TEC00021] y elaboración propia.

En este sentido, la recaudación fiscal cayó en 2020 un 8,8%, frente a una caída del PIB del 11%, y lo que es más sorprendente, en 2021 la recaudación no solo había recuperado los valores anteriores a la pandemia, sino que los había superado en un 5% (un 3,56% si se tiene en cuenta el impacto recaudatorio de los cambios normativos), aunque el PIB todavía era más de un 3% inferior al de 2019. De hecho, este extraordinario comportamiento de los ingresos tributarios es uno de los factores que ha llevado a algunos analistas (Melis y Artola, 2022) a defender que existen deficien-

cias en el cálculo de la Contabilidad Nacional y el PIB que llevarían a infraestimar su nivel, lo que arrojaría una presión fiscal superior a la real[12].

Aunque la mayoría de los expertos fiscalistas están de acuerdo en la necesidad de acometer este déficit estructural de la economía española, que está detrás del comparativamente escaso desarrollo de su Estado de Bienestar y su tendencia al déficit público estructural, la dificultad de generar un consenso suficiente sobre cuál es el grado adecuado de imposición (detrás del cual están modelos distintos de reparto de responsabilidad pública y privada para hacer frente a los riesgos económicos y sociales) explica que las propuestas de reforma incorporadas en el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria comisionado por el Gobierno a un grupo de personas expertas, presentado en marzo de 2022, no haya tenido recorrido legislativo hasta el momento[13].

Indudablemente, una reforma fiscal ayudará a generar recursos suficientes para el mantenimiento del Estado de Bienestar, además de facilitar el control del nivel de deuda. Aunque es importante señalar, en lo que a esto concierne, que el aumento del peso de la deuda sobre el PIB obedece, en el caso español, al impacto de la Gran Recesión y la crisis de la COVID-19, principalmente el primero de estos hechos, que se tradujo en un aumento de la deuda del 164,7% en el primer caso, frente al 22,6% en el caso de la crisis de la COVID-19.

De hecho, como se puede observar en el gráfico 2, antes de la Gran Recesión y su desastrosa gestión macroeconómica, tanto nacional como comunitaria, la deuda pública española como porcentaje del PIB se situaba en valores decrecientes, perfectamente asumibles e inferiores a la media de la Eurozona. Este gráfico también pone de manifiesto la importancia del crecimiento económico para reducir el peso de la deuda sobre el PIB: entre 1996 y 2007 la deuda en términos de PIB se redujo prácticamente a la mitad (en un 45%). En todo caso, como señala Paul De Grauwe (Pellicer, 2023), uno de los mejores y más lúcidos especialistas en la unión monetaria europea, el actual grado de endeudamiento, no siendo cosa menor y exigiendo de prudencia presupuestaria, no parece que por ahora vaya a suponer un problema. Quizás el mayor riesgo es que se tenga la tentación de primar su reducción sobre otras políticas que, vía crecimiento económico, puedan tener una mayor rentabilidad social, facilitando, al tiempo, la reducción del endeudamiento relativo en términos de PIB.

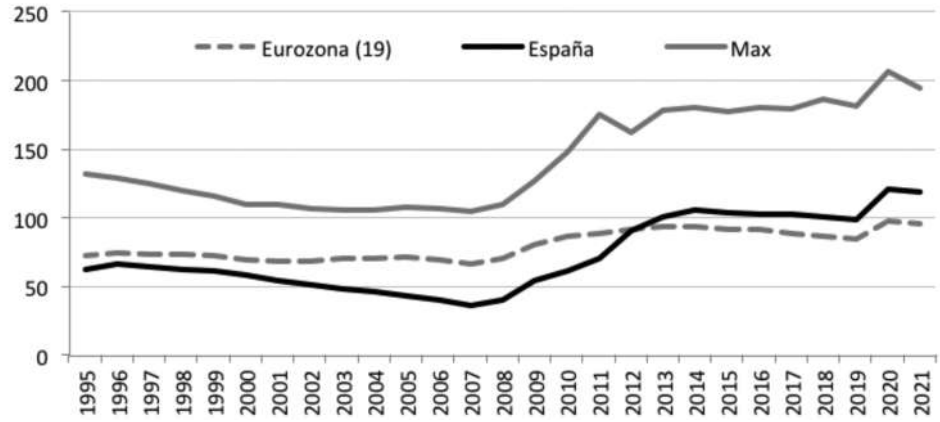
---

[12] Un análisis detallado de los principales problemas de la Contabilidad Nacional Trimestral se puede encontrar en la Nota 80/22 del servicio de Estudios Tributarios y Estadísticos: *101 Gráficos para mostrar los (mayores problemas de la Contabilidad Nacional Trimestral,* 27 de octubre de 2022.

[13] El papel que tiene en la propuesta fiscal del Libro Blanco la imposición verde, una línea de difícil aplicación en un momento como el actual, con altos precios de la energía, sería otro factor que también explicaría su situación en *stand-by*.

GRÁFICO 2

Deuda pública de España, la Eurozona y el país (Grecia) con mayor endeudamiento público (% del PIB). 1995-2021

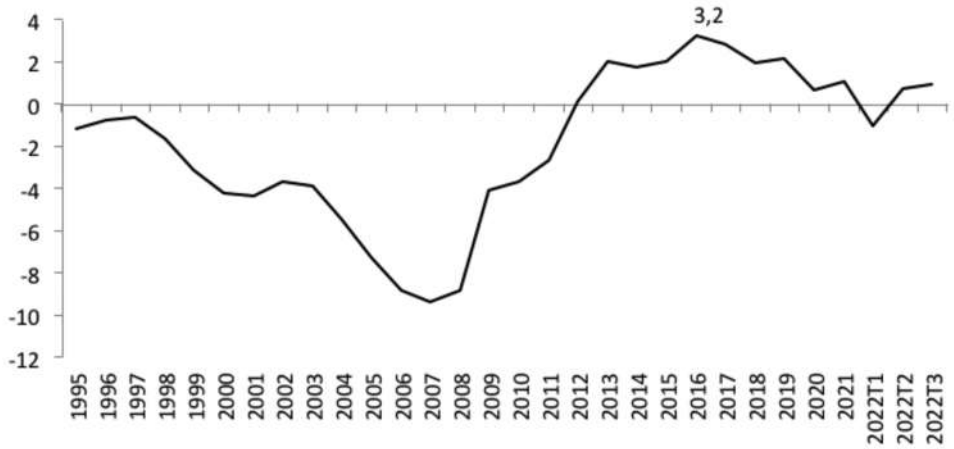


Fuente: Eurostat.

Otro ámbito que tradicionalmente ha limitado las posibilidades de crecimiento económico de España ha sido la restricción exterior, y los crecientes y abultados déficits de la balanza por cuenta corriente. En este sentido, como se puede observar en el gráfico 3, que recoge la evolución del saldo de la balanza por cuenta corriente desde 1995, con la Gran Recesión parece haberse producido un cambio en los resultados del comercio exterior, alcanzándose un superávit del 3,2% en 2016. Un superávit al que sin duda ha contribuido la fuerte corrección de las importaciones resultado de la Gran Recesión, y que se mantiene incluso durante la pandemia (con su efectos sobre las exportaciones de servicios turísticos, con una caída del saldo de servicios del 60%) y, lo que es más sorprendente, teniendo en cuenta la dependencia energética de España del exterior, durante los tres primeros trimestres de 2022 de los que se dispone de información, de los cuales solo en el primero hay un déficit de -1,1% del PIB que se corrige en los trimestres siguientes con valores de 0,7% y 0,9% respectivamente, gracias al aumento del superávit de la balanza de servicios (que alcanza en el tercer trimestre un superávit del 7,9%).

GRÁFICO 3

Saldo de la Balanza por cuenta corriente. España 1992-2022T3 (% del PIB)



Fuente: Eurostat [TIPSBP11] y elaboración propia.

Como señala Xifré (2021), es muy pronto para saber si la rápida recuperación de las exportaciones tras la crisis de la COVID-19, que supuso una caída de las importaciones y exportaciones muy similar a la producida con la Gran Recesión (una caída en ambos casos alrededor del 40%) pero que ha protagonizado una recuperación mucho más vigorosa, es un mero efecto rebote o si es fruto de un cambio estructural de la inserción de España en la economía global. La fuerte recuperación de la balanza no energética, impulsada principalmente por los productos alimentarios y los mercados extracomunitarios, hace pensar que estamos presenciando un cambio importante en la dinámica del comercio exterior. En este sentido, la crisis de la guerra de Ucrania ha puesto de manifiesto la importancia de contar con sectores sólidos en la producción de bienes necesarios, como los vinculados a la alimentación.

Siguiendo con nuestro repaso, correspondería ahora analizar si esta legislatura ha supuesto algún avance en el necesario, siempre presente y sin embargo esquivo, cambio de modelo productivo. En lo que a esto respecta, hay que señalar que la menor productividad de la economía española responde significativamente a su composición sectorial, de forma que no estaríamos hablando de un déficit de productividad elevado a lo ancho de todos los sectores, sino de una composición sectorial en donde el peso de los sectores de menor productividad es mayor. De hecho, aunque

la mayoría de los sectores productivos tienen una productividad menor que la de nuestros socios europeos, antes de la Gran Recesión el mayor peso en términos de empleo de los sectores de baja productividad explicaba la mitad del diferencial de productividad con la UE (Cuadrado *et al*., 2016).

Por otra parte, y resaltando lo ya señalado más arriba, la observación de que en Francia o Bélgica, por ejemplo, la contribución al crecimiento económico en el periodo 1995-2005 entre el aumento de la productividad y el aumento del empleo (Uppenberg y Strauss, 2010) se repartió 50/50, mientras que en España todo el incremento fue achacable al aumento del empleo, tiene una doble lectura: por un lado muestra la debilidad del aparato productivo para aumentar la producción por persona ocupada, pero por otro refleja el gran aumento del empleo producido en el periodo, siendo este, como se ha señalado, el principal problema del país. Y merece la pena repetir que avanzar en ambos aspectos, productividad y empleo, simultáneamente, exigiría un mayor crecimiento del PIB. La coincidencia del periodo analizado con la crisis de la COVID y las políticas de minimización de daños de los ERTE impiden conocer si se ha producido algún cambio en materia de productividad, más allá del efecto estadístico asociado a la caída del PIB en un contexto de empleo estable gracias a los ERTE (y por lo tanto caída de la productividad). Probablemente, la gran apuesta en este ámbito sean los PERTE (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica) financiados por los fondos europeos *Next Generation,* en un estado inicial de despliegue y sobre los que poco se puede decir ahora sobre su efecto transformador final en la economía española.

Igualmente es necesario hacer referencia a la que probablemente sea una de las principales asignaturas pendientes de España: el alto nivel de desigualdad y riesgo de pobreza existente en comparación con nuestros vecinos europeos[14]. Así, como se puede observar en el gráfico 4, que reproduce el comportamiento de la desigualdad de renta disponible en España según el Índice de Gini –cuyo valor fluctúa entre 0 y 100, siendo 100 la desigualdad máxima, junto con los valores máximos y mínimos existentes en los países de la UE en cada año–, el alto nivel de desigualdad de España es algo claramente estructural, con un Índice de Gini que en el periodo observado, 1995-2021[15], varía entre el 31% en los primeros años de esta centuria y el 34-35% al comienzo de la serie y en 2014 tras la Gran Recesión, año en el que

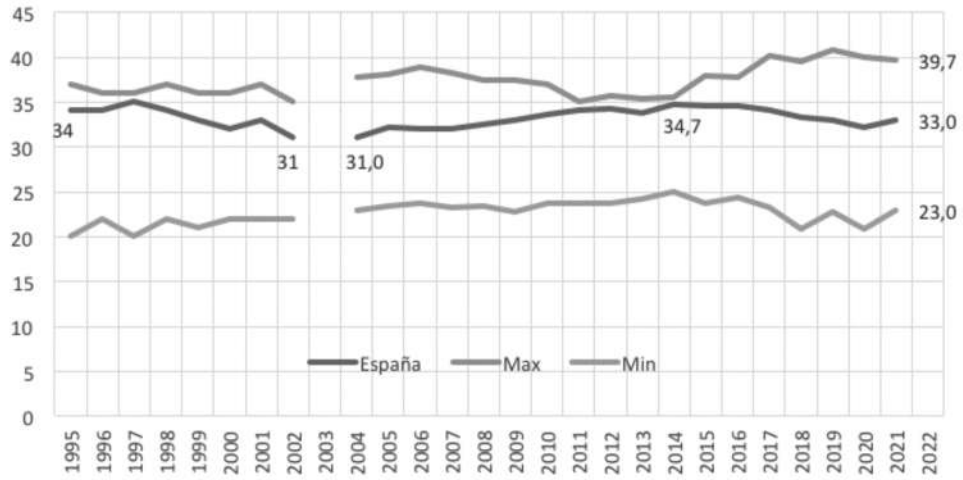
[14] Según la encuesta *Ipsos/What Worries the World* de abril 2022 la desigualdad era, junto con la inflación y detrás del desempleo, el problema que más preocupaba a los españoles (34% y 46% respectivamente).
[15] Las estimaciones menos fiables disponibles para periodos anteriores sitúan este índice en los años 1970-1990 también en el entorno del 32-34% (Prados de la Escosura y Sánchez-Alonso, 2020).

España se iguala con el país más desigual de la UE en ese momento: Letonia. En el otro extremo vemos como los países con menor desigualdad, que al comienzo de la serie corresponden a Suecia y Dinamarca, y al final del periodo a Eslovaquia y Eslovenia, se sitúan en el entorno del 23%[16].

Dada la conexión existente entre desigualdad y pobreza (véase gráfico 5) este problema estructural de desigualdad se refleja también en un alto nivel de riesgo de pobreza, la parte más dramática de la desigualdad. En este sentido, en España, como ocurriera con la desigualdad, el riesgo de pobreza se ha mantenido alto y estable, fluctuando entre el 18% a comienzos de siglo y el 22% al finalizar la Gran Recesión. Valores estos sensiblemente por encima de la media de la UE, que en 2021 era del 16,8%, cinco puntos por debajo de la española.

GRÁFICO 4

Evolución de la desigualdad (Índice de Gini, %) en España: 1995-2021

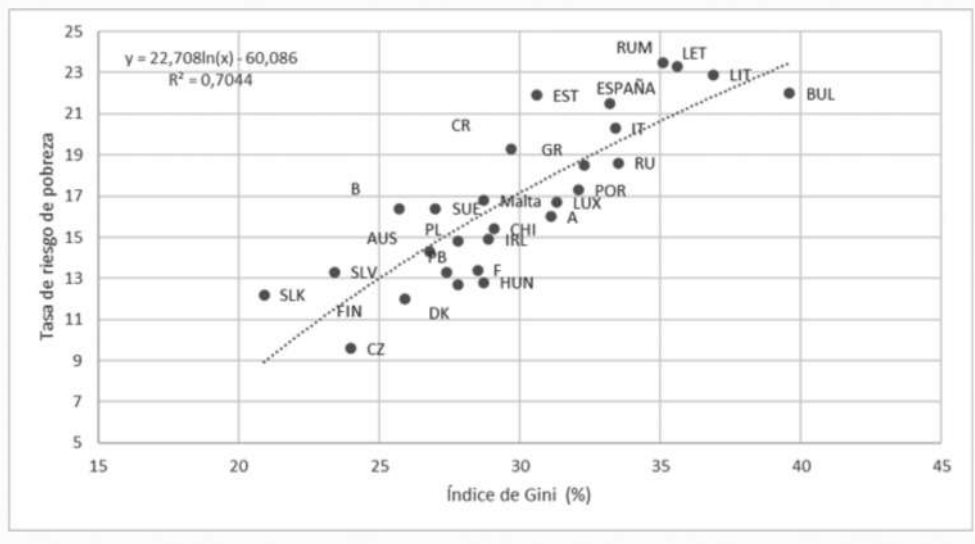


Fuente: Eurostat (PHOGUE y SILC) y elaboración propia.

[16] En este periodo, Suecia y Dinamarca pasan de tener un Índice de Gini del 20-21% al 27%, perdiendo una de las idiosincrasias de ambos países, su especialmente bajo nivel de desigualdad de ingresos.

GRÁFICO 5

Relación entre desigualdad y riesgo de pobreza: UE, 2018



Nota: La tasa de riesgo de pobreza se define como el porcentaje de población con renta equivalente inferior al 60% de la renta mediana.
Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Este nivel de desigualdad es el resultado de muchas de las fallas estructurales de la economía española, y especialmente del alto nivel de desempleo y el escaso grado de desarrollo del Estado de Bienestar, con un crecimiento tardío y a menudo frustrado por toda una serie de crisis económicas, falta de voluntad política e insuficiencia fiscal. Todo ello ha dificultado la puesta en marcha de las actuaciones pre y redistributivas necesarias para corregir la situación. En este sentido, es importante señalar que, sorprendentemente, la posición de España en materia de desigualdad es relativamente mejor (o menos mala, si se prefiere) en términos de distribución de mercado, esto es, antes de impuestos y transferencias, que en términos disponibles, una vez descontados los primeros y sumadas las segundas. Ello significaría que no es tanto que el mercado en España genere unos resultados más desiguales que en los países de nuestro entorno (que en parte lo es), sino que sería la menor capacidad de redistribución del Estado de Bienestar la que explicaría esa posición sensiblemente peor en términos de desigualdad final.

Así, por ejemplo, de acuerdo con los datos de la OCDE[17], en 2019 el índice de Gini de mercado de España era del 49,1%, similar al de Alemania, 49,7%, y por detrás de Finlandia o Francia, 51,9% y 51,2% respectivamente. Sin embargo, la desigualdad en términos de renta disponible, 32%, era superior a la de Alemania, 29,6%; Francia, 29,2% o Finlandia, 27,3%, como resultado del menor efecto reductor de la desigualdad de impuestos y transferencias. De hecho, en España el juego de estas medidas, impuestos y transferencias, tenía un efecto reductor de la desigualdad medida por el índice de Gini del 34,8%, frente a una caída del 40,4% en Alemania, del 43,7% en Francia o del 46,7% en Finlandia. También es importante señalar que, comparativamente, la redistribución cumple su papel de forma razonable en lo que se refiere al sistema de pensiones (con una tasa bruta de sustitución o reemplazo de la pensión con respecto al salario del 74% para un trabajador con salario medio según la OCDE, 2021), mientras que el Estado de Bienestar es más cicatero en materia de protección familiar o lucha contra la pobreza; esto es, en intervenciones dirigidas a los segmentos de menor renta.

Para acabar nuestro recorrido hemos dejado el que probablemente sea el ámbito que marcará de una forma más clara nuestro futuro, o al menos el de las generaciones más jóvenes. Me refiero al impacto de la actividad económica sobre el medio ambiente –y específicamente el calentamiento global–, sobre nuestra calidad de vida y sobre el propio crecimiento económico. Con esta finalidad, y a modo indicativo, en el gráfico 6 se reproduce la evolución de la emisión de gases con efecto invernadero –GEI– que, como sabemos, es el objetivo central de la política de lucha contra el calentamiento global, así como la evolución de la emisión de CO_2 por unidad de PIB y por persona en las últimas tres décadas. En los tres casos se observa cómo con la Gran Recesión se produce un cambio en la tendencia de emisiones de CO_2, de estabilidad a reducción de las emisiones por unidad de PIB, y de crecimiento a reducción de las emisiones per cápita. Lo mismo ocurre desde 2007 en términos absolutos de emisión de GEI. En lo que se refiere a las emisiones per cápita y por unidad de PIB, España muestra valores por debajo de la media de la UE, aunque convergentes con ésta hasta la Gran Recesión.

De acuerdo con el informe de la EEA (2021), España estaría cumpliendo con sus objetivos en lo que se refiere a la emisión de GEI, energía renovable, consumo final de energía y consumo de energía primaria. En este sentido, hay que llamar la aten-

[17] OECD Income Distribution Database, Gini (market income, before taxes and transfers), y Gini (disposable income, post taxes and transfers).

ción sobre el aumento de la potencia instalada de solar fotovoltaica, que pasa de 4.767 MW en 2018 –una magnitud similar a la existente en 2015– hasta 18.744 MW en 2023, lo que supone prácticamente multiplicar por tres la capacidad instalada en 4 años (con expectativas de que esta dinámica se mantenga en el año en curso). Este cambio está sin duda relacionado con la derogación del conocido como "impuesto al sol" por el RD 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, que entre otras cuestiones reconoce el derecho al autoconsumo de energía eléctrica sin cargos, así como el derecho al autoconsumo compartido por parte de uno o varios consumidores para aprovechar las economías de escala. En todo caso, como indica un reciente informe de UN Climate Change (2022), los esfuerzos para reducir los GEI son insuficientes para alcanzar el límite de un aumento global de temperatura de 1,5Cº para final de siglo. También están pendientes de desarrollo los mecanismos que garanticen la justicia de la transición verde, con unos claros efectos redistributivos regresivos.

GRÁFICO 6A

Emisiones de CO_2 per cápita y por unidad de PIB y emisiones totales de GEI

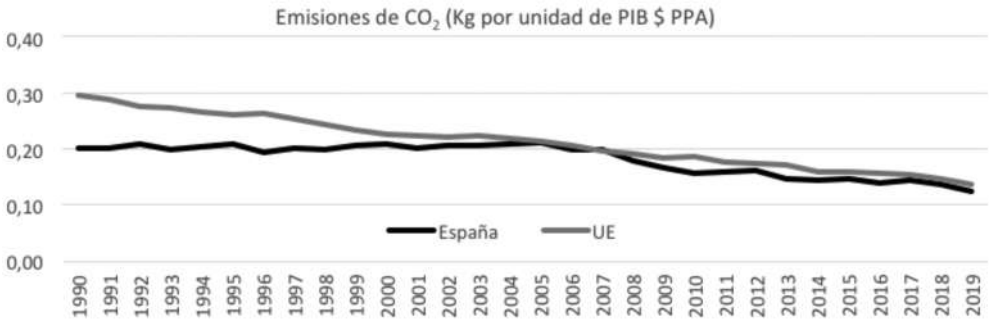


GRÁFICO 6B

Emisiones de CO_2 (Tn métricas per cápita)

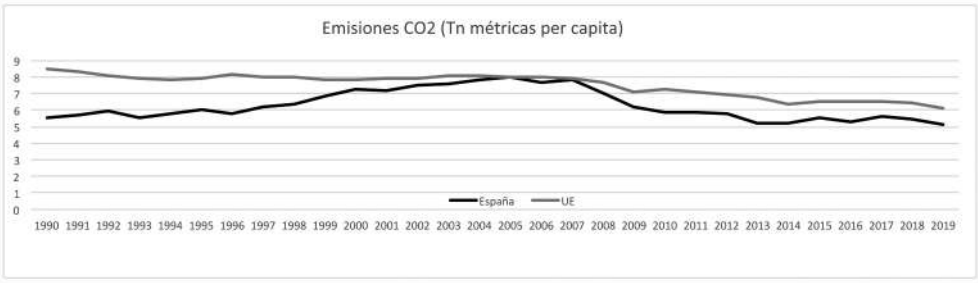
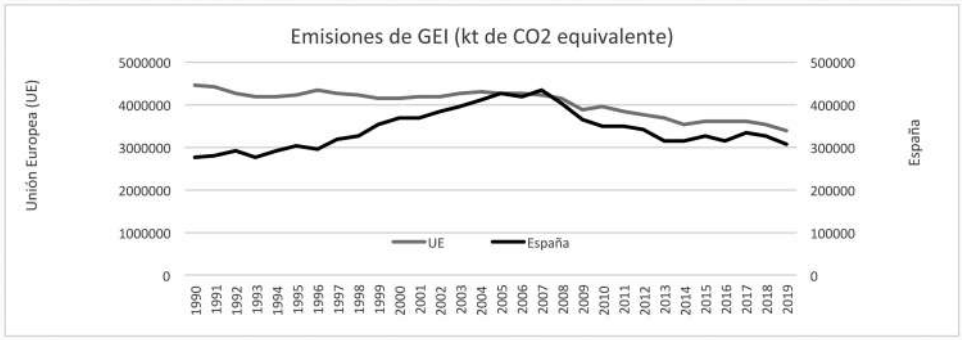


GRÁFICO 6C

Emisiones de GEI (kt de CO_2 equivalente)



Fuente: World Bank y elaboración propia

4. A MODO DE CIERRE

En las páginas anteriores hemos intentado reflexionar sobre en qué aspectos podría haberse avanzado en la resolución de algunos de los déficits estructurales de la economía española. De los ámbitos tratados, todo parece indicar que hay avances en el mercado de trabajo, especialmente en la eliminación de los elementos contractuales que facilitaban la inestabilidad laboral y en el uso decidido de mecanismos de estabilización del empleo en situaciones de crisis. Aunque todavía es pronto para saber si estos cambios legales han supuesto un cambio permanente en la forma de actuar de las empresas en su gestión de recursos humanos, los resultados son alentadores.

También son alentadores, con todas las cautelas, los resultados en materia de sector exterior y cumplimiento de los objetivos comprometidos de lucha contra el calentamiento global, aunque la duda, en este último campo, es si tales objetivos son suficientemente ambiciosos como para mitigar el proceso de calentamiento global que ya estamos sufriendo. En otros ámbitos no tratados en estas páginas por falta de tiempo, como la inversión en I+D+i, la legislatura ha servido para volver a la senda de crecimiento del gasto en términos de PIB y recuperar los valores existentes antes de la crisis, aunque la posición actual, 1,43% del PIB, queda muy por debajo de la media europea, 2,26%, y más aún del 3,3% de Alemania o Suecia. Una baja inversión en I+D+i que se reparte entre el sector público y privado y que sin duda se deja sentir sobre el diferencial de productividad al que nos hemos referido anteriormente.

En el lado del debe, destaca la insuficiencia y falta de justicia de nuestro sistema fiscal, donde los avances han sido muy escasos, igual que en materia de cambio del modelo productivo, para lo que se confía, quizá en demasía, en los efectos económicos de los PERTE que se están desplegando en la actualidad y que puede que finalmente no alcancen plenamente los objetivos esperados. En lo que se refiere a la desigualdad, las medidas pre-distributivas del aumento del SMI y los ERTE, junto con las medidas redistributivas asociadas a la aprobación y puesta en marcha, con todos sus problemas, del Ingreso Mínimo Vital, sin duda han contribuido a reducir el impacto sobre la pobreza y la desigualdad de la crisis de la COVID-19, pero (quizá con la excepción de la subida del SMI) no han ido mucho más allá de la minoración del choque.

Lo mismo se puede decir de las medidas, puramente coyunturales, dirigidas a compensar el aumento de la inflación. Un aumento de precios con un impacto mucho mayor en las rentas bajas, que son las que dedican una mayor parte de sus ingresos al consumo de alimentos y energía, precisamente los sectores más afectados por una subida de precios, que en ocasiones se ha combatido con medidas de "brocha gorda", como la subvención a los combustibles, con un impacto regresivo (Moral, 2022). El efecto de la inflación sobre los salarios reales, en un contexto de aumento de los márgenes empresariales (CCOO, 2021), es otra fuente de preocupación en la medida que amplificará la tendencia a la caída de participación de la masa salarial en el PIB y, por lo tanto, al aumento de la desigualdad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIReF (2020): *Impacto sobre el empleo de la subida del Salario Mínimo Interprofesional a 900€ mensuales.* Julio.

ALBERT, C.; GARCÍA-SERRANO, C. y HERNANZ, V. (2005): "Firm-provided training and temporary contracts". *Spanish Economic Review 7*, pp. 67–88.

ANGHEL, B.; BARCELÓ, C. y VILLANUEVA, E. (2023): *El aumento de los contratos indefinidos y su posible impacto en el gasto.* Boletín Económico 2023/T1. Banco de España.

ARRANZ, J. M., y GARCÍA, C. (2022): *Los efectos del incremento del salario mínimo interprofesional de 2019 en España en los hogares pobres.* Informe realizado para Dirección General de Trabajo de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social del Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid.

BARCELÓ, C.; IZQUIERDO, M.; LACUESTA, A.; PUENTE, S.; REGIL, A. y VILLANUEVA, E. (2021): *Los efectos del Salario Mínimo Interprofesional en el empleo: nueva evidencia para España.* Documentos Ocasionales, n.º 2113, Banco de España.

CÁRDENAS, L.; ARRIBA, J.; HERRERO, D. y RIAL, A. (2022): *El efecto del aumento del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) en la distribución y desigualdad salarial.* Informe realizado para Dirección General de Trabajo de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social del Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid.

CCOO (2022): *Los beneficios empresariales impulsan y enquistan la inflación.* Gabinete Económico de CCOO. Madrid.

CHOI, K.; CHUNG CHOE, C. y LEE, D. (2021): The Effect of Employing Temporary Workers on Efficiency: Evidence from a Meta-Frontier Analysis". *SAGE Open*, October-December: 1-7.

CUADRADO, P., MORAL-BENITO, E., y SOLERA, I. (2006): *A Sectoral Anatomy of the Spanish Productivity Puzzle.* Documentos Ocasionales n.º 2006, Banco de España.

DE LA RICA, S.; GORJÓN, L.; MARTÍNEZ DE LA FUENTE, D. y ROMERO, G. (2021): *El impacto de la subida del salario mínimo sobre la desigualdad y el empleo.* Informe ISEAK 2021/6.

DUBE, A. (2019b): "Impacts of Minimum Wages: Review of International Evidence" – Report prepared for Her Majesty's Treasury (UK), 2019.

EEA (2021): *Trends and projections in Europe 2021*, European Environmental Agency Report. N.º 12/2021. Trends and projections in Europe 2021, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

GAVILÁN, A. (2023): "Comparecencia ante la Comisión de Trabajo del Consejo Económico y Social: Memoria Socioeconómica y laboral de España". Dirección General de Economía y Estadística, Banco de España.

IEF (2022): *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria.* Madrid.

KLEINKNECHT, A. (1998): "Is Labour Market Flexibility Harmful to Innovation?", *Cambridge Journal of Economics,* vol. 22(3), p. 387-96

LISI, D. y Malo, M. A. (2017): "The impact of temporary employment on productivity". *Journal of Labour Market Research* vol. 50, 91-112.

MELIS, F. y ARTOLA, M. (2022): "El problema está en el PIB que estima el INE", *El Diario,* 11/12/2022.

MELIS, F. y ARTOLA, M. (2022): "Los datos de rentas demuestran los errores del INE en el cálculo del PIB" *El Diario,* 18/12/22.

MORAL, M. J. (2022): *La subvención de 20 céntimos por litro de combustible a debate.* FUNCAS Documentos de trabajo y Notas técnicas.

OECD (2021): *Pensions at Glance.* París.

PELLICER, L. (2023): "El polvorín de la deuda pública: por qué el mundo es adicto a vivir de prestado", *El País,* 23/02/2023.

PRADOS DE LA ESCOSURA, L. y SÁNCHEZ-ALONSO, B. (2020): "Dos siglos de moderno crecimiento económico en España". *Papeles de Economía Española* 164, pp. 2-14.

UN CLIMATE CHANGE (2022): *Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement.* Fourth session. Sharm el-Sheikh, 6-18 November 2022.

UPPENBERG, K. y STRAUSS, H. (2010): *Innovation and productivity growth in the EU services sector.* European Investment Bank.

XIFRÉ, R. (2021): "Análisis del sector exterior español tras la COVID-19: ¿oportunidades en tiempos de cambios?", *Cuadernos de Información Económica 284*, pp. 53-60.

ZHOU, H.; DEKKER, R. y KLEINKNECHT, A. (2011): "Flexible labor and innovation performance: evidence from longitudinal firm-level data", *Industrial and Corporate Change,* vol. 20(3), pp. 941-968.

Federación de Industria de CCOO

La política industrial europea, evaluación de los PERTE industriales en España y la nueva Ley de industria

Comedia, 1921, Paul Klee.

La Unión Europea no se puede permitir la pérdida de soberanía industrial que acontece en la actualidad, siendo necesario recuperar esa soberanía y desarrollar una nueva estrategia industrial para Europa, con una fuerte dimensión social.

Por lo que se refiere a España, es necesario configurar una política industrial coherente, estratégica, que huya del cortoplacismo, en la que primen los intereses generales y que cuente con la participación de los agentes sociales. Esa es la esencia del Pacto de Estado por la Industria que propone la Federación de Industria de CCOO.

A día de hoy, todas las fuerzas sociales, sindicales y políticas están de acuerdo en que frente al crecimiento de la economía financiera y especulativa derivada del proceso de globalización posterior a la Segunda Guerra Mundial, la economía productiva, con altos porcentajes del sector industrial frente al resto, genera una serie de ventajas que hacen a unos países más fuertes que otros, en una economía en constante competición por las demandas de bienes y servicios.

No en vano la economía china, entre otras, deviene como potencia económica en base a su apuesta por atraer las diferentes inversiones del sector industrial y configurarse de alguna manera como lo que en algunos ámbitos se ha venido en calificar "la fábrica del mundo".

El sector industrial y manufacturero es el sector que más riqueza genera en las regiones donde desarrolla su actividad productiva; es además la rama de actividad económica que más empleo crea en el resto de sectores y subsectores de una economía; muchas veces reducido al término "empleos indirectos", desdibujando el sentido real de cadenas de valor que integran la optimización de todo un diseño de rentabilización del capital realizado desde la sede central de la Empresa Transnacional. Es un sector que aporta, por lo tanto, unas dosis de soberanía (producción de bienes y servicios, energética, sanitaria…) incuestionablemente superiores al resto.

En la pandemia hemos visto cómo aquellos países y regiones con porcentajes mayores de sectores productivos en su economía, han sido capaces de autoabastecerse de los bienes y servicios relacionados con el sector sanitario más demandados en dicho momento de crisis, y son países y regiones que han recuperado sus tasas de crecimiento de una manera más rápida que el resto en la crisis económica

causada por dicha pandemia, y han sufrido en menor medida los efectos negativos de la subida de precios en el sector energético causada por la guerra de Ucrania.

La Unión Europea no se puede permitir la pérdida de soberanía industrial que acontece en la actualidad, siendo necesario atajar la "brecha industrial" con EEUU, China y otros países. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) así como la Comisión Consultiva de Transformaciones Industriales (CCMI) ya vienen recomendando en varios de sus dictámenes la necesidad de recuperar esta soberanía y desarrollar una nueva estrategia industrial para Europa, donde se asiente una base industrial sólida y competitiva.

Reconociendo la importancia crucial de realizar la transición hacia una economía neutra en emisiones de carbono y de invertir la curva actual de desaparición de la biodiversidad, sin una estrategia de industria sostenible y ecológica nunca se conseguirán alcanzar los objetivos del Pacto Verde y a su vez satisfacer las necesidades de bienes y servicios que demanda la ciudadanía, sin una excesiva dependencia de terceros.

A su vez, la política industrial debe ir de la mano de una política comercial y exterior firme, que garantice por su parte el acceso a las materias primas que se encuentran fuera de nuestras fronteras y de las que somos dependientes.

Esta nueva estrategia industrial europea debe adquirir una fuerte dimensión social. El empleo de calidad, la protección social y el buen funcionamiento de los servicios públicos generan el entorno adecuado para la prosperidad de las actividades industriales.

Otra cuestión importante es la aplicación de una patente unitaria europea que permita a las industrias desarrollarse, innovar y proteger su *know-how* a escala internacional a un coste razonable.

Igualmente, deben de estar contempladas en estas políticas la introducción de medidas de ajuste en las fronteras, normas ambientales obligatorias para los importadores, subsidios para las exportaciones con bajas emisiones de carbono y un uso contundente de instrumentos de defensa comercial.

Frente a otras ramas de actividad, la Industria genera bienes y servicios de un mayor valor añadido en el producto final, que permiten una mayor acumulación de plusvalía para las empresas, lo que facilita posteriormente un mayor reparto de la misma allí donde existe una correlación de fuerzas entre el mundo del trabajo y el

mundo del capital que permite, a través de la negociación colectiva, transformar dichas plusvalías en unas mejores condiciones de trabajo tanto a nivel salarial directo como indirecto para sufragar los diferentes costes derivados de los sistemas públicos de protección social (salario diferido vía educación, sanidad, pensiones, etc.).

En definitiva, existe un consenso en base a todos los datos económicos y sociales, e independientemente del color político de donde provenga cada cual, en considerar la industria como un sector que aporta riqueza y soberanía a las economías regionales, nacionales y de ámbito superior. Sin embargo, podría llamarnos la atención que existiendo este aparente consenso, se sigan dando, e incluso aumenten, tales diferencias entre países y regiones respecto al porcentaje que el sector industrial representa en el conjunto de sus economías, y es que aquí nos encontramos con algo desgraciadamente habitual en la toma de decisiones políticas; nos encontramos ante la diferenciación entre “lo que se dice y lo que se hace”.

Es evidente que para conseguir un modelo productivo de alto valor añadido y donde la economía productiva y real frente a la economía especulativa y financiera tenga un peso importante no basta con hablar en prensa, en redes sociales o en sede parlamentaria de la importancia del sector industrial para una economía, ni siquiera basta con firmar planes industriales regionales o estatales que luego no tengan el desarrollo apropiado y efectivo que se necesita, sino que se deben tomar una serie de decisiones políticas que configuren un modelo de Política Industrial que no siempre y por varios motivos es fácil poner en marcha.

Para empezar, no basta con la mera atracción de proyectos o inversiones más o menos atractivos sin que exista un modelo de Política Industrial en el que se enmarcan dichos proyectos para que estos tengan un carácter generador de cambios y riqueza, y actúen como “tractores” dentro de las diferentes cadenas de valor que integran un modelo coherente de sectores y subsectores productivos de alto valor añadido en términos tanto de riqueza como de empleo.

El modelo de Política industrial mencionado, en primer lugar debe huir del cortoplacismo y debe de tener en cuenta varios factores como son: la generación y el coste de la energía, el acceso a las materias primas, la financiación e inversiones, centros de investigación y la formación de las personas o la red logística, entre otras cuestiones.

No es posible configurar una política industrial coherente, desde lo que podemos llamar “política de la legislatura”. El cortoplacismo de esas perspectivas anula las potenciales planificaciones que integren proyectos industriales que requieren la in-

tegración de múltiples elementos institucionales, empresariales, educativos, comerciales, financieros… para su plasmación efectiva, poniendo de manifiesto lo que podrían denominarse prácticas de improvisación permanente, las cuales condenan a la dependencia estructural a países que somos desde hace décadas plataformas semiperiféricas exportadoras; dependientes de aquellos que proyectan a medio plazo las innovaciones y los procesos de transformación de sus industrias.

Invertir en configurar una política industrial potente requiere de altas inversiones (y por tanto de no invertir dichos recursos públicos en otras cuestiones de visibilidad más a corto plazo), cuyos réditos, en términos políticos, no van a dar sus frutos en una legislatura (4 años).

Este elemento es, en la mayoría de las ocasiones, un "freno" en la toma de decisiones políticas, que hace que dicho consenso en torno a la importancia de la industria para una economía se haya matizado históricamente en el "estamos de acuerdo pero no hay dinero o no es el momento".

Actualmente estamos en los tiempos de "no es el momento", especialmente por los partidos de la oposición y algunos socios del Gobierno, como estamos viendo desde CCOO en la ronda que estamos realizando con las diferentes formaciones políticas del arco parlamentario para trasladar nuestras propuestas sobre las bases de un Pacto de Estado por la Industria fruto del consenso de los agentes sociales (sindicatos y patronales) y colegios profesionales, que debería desembocar en una nueva Ley de Industria adaptada a las realidades actuales.

Nuestra conclusión es que priman los intereses estratégicos y electorales de partido en lugar del interés general. Por otra parte, desde el Gobierno se actúa desde la precipitación, la falta de diálogo y de contenido.

Para CCOO Industria es de vital importancia la generación de acuerdos que trasciendan no solo la legislatura, sino el propio ámbito de gobierno y que sumen el mayor número de fuerzas políticas que sean posibles y, por supuesto, cuenten con la participación real de los agentes sociales en el diseño de estas políticas y en su gobernanza, máxime cuando estamos inmersos en las diferentes transiciones que transformarán y reconfigurarán los sectores industriales.

Existe, sin embargo, actualmente un elemento que deviene en "ventana de oportunidad temporal" para la ruptura de dicha "lógica de legislatura", un elemento de oportunidad que aporta una serie de recursos inéditos que se configuran como la

mayor inversión de dinero público en el ámbito europeo de la historia (a través de créditos por un valor total de 750.000 M€, a repartir entre 2021 y 2026) para afrontar eso que llevamos décadas teorizando y que conocemos como el "cambio de modelo productivo".

Este elemento no es otro que los llamados "Fondos *Next Generation*" que en España se configuran en torno al "Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia". Un plan de recuperación cuyos grandes titulares se enmarcan en la generación de oportunidades de crecimiento económico en aquellos sectores de alto valor añadido, en el camino a una transformación digital de las empresas que les dé oportunidades de futuro y en el cuidado a proyectos industriales comprometidos con el medio ambiente.

Por primera vez en muchas décadas, tendríamos a disposición los recursos financieros cuya carencia suponía la excusa perfecta para no afrontar dichos cambios productivos en nuestro país.

Los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) deben tener capacidad de arrastre para el crecimiento económico, del empleo de calidad y la competitividad de la economía española. Son doce PERTE los que hay aprobados por el Consejo de Ministros en la actualidad. En este sentido, hemos de denunciar que, al igual que en la Ley de Industria (en caso de que se materialice) no se ha contado con la participación de los agentes sociales para su desarrollo, ejecución y seguimiento.

Uno de los principales problemas está siendo que se han de sortear una serie de dificultades en las primeras fases de asignación de los fondos, que hacen que haya empresas que decidan no apostar por realizar inversiones a través de este mecanismo. Prueba de ello es que no se han asignado los fondos que había previstos y se están teniendo que ampliar plazos de ejecución en algunos de los PERTE en forma de prórroga de los mismos, como por ejemplo el PERTE del vehículo eléctrico y conectado (VEC).

Desde los ámbitos más liberales del espectro sociopolítico se habla de excesiva burocracia y aunque hay algo de cierto en este sentido, podemos corroborar en los últimos meses una "aceleración", tanto en la dotación como en la ejecución de las diferentes líneas de estos fondos. Ante al "mantra" de la "burocracia", tenemos que poner en valor el necesario control público de los recursos frente al poder indiscriminado del mundo del capital.

Por otra parte, esta oportunidad de reconfigurar la Política Industrial española debería de ser a su vez una oportunidad para combatir, en parte, el despoblamiento de las zonas rurales.

La pérdida de participación industrial en las economías de muchas comunidades autónomas respecto a hace 25 años, ha supuesto el éxodo hacia los grandes núcleos industriales de gran parte de la población joven y una baja natalidad.

El aprovechamiento de las materias primas, que en muchas ocasiones se encuentran localizadas en estos espacios, o de las fuentes de energía, así como la implantación de industrias sostenibles en esos entornos debe de servir para fijar población y combatir este grave problema.

Esto no podría llevarse a cabo sin el desarrollo de las infraestructuras de transporte y tecnológicas necesarias para hacer atractivas estas zonas a la inversiones industriales.

Sonia Silva

Las políticas energéticas y la transición ecológica en la UE y en España. Evaluación y retos de futuro

Muerte en el jardín (Leyenda), 1919, Paul Klee.

Desde mediados de 2021 y tras el estallido de la guerra en Ucrania, la Unión Europea sufre una crisis energética histórica. La escalada de precios ha dejado en evidencia el contagio pernicioso de la generación con gas sobre el resto de energías inframarginales. Un mercado eléctrico con fallos que urge reformar, con la necesidad además de desarrollar una nueva estrategia energética para enfrentar esta crisis y sentar las bases para una economía social, sostenible y descarbonizada.

Es necesario que el nuevo modelo tenga en cuenta que la democracia, la cohesión social y la lucha contra el cambio climático no tienen vuelta atrás, para dar respuesta a las necesidades de seguridad y autosuficiencia energética, estabilidad de precios, descarbonización, pobreza energética y desigualdad social.

LOS PRECIOS Y EL SUMINISTRO DE ENERGÍA. CONTEXTO DESDE UNA PERSPECTIVA SINDICAL

ESTA crisis energética, derivada del actual sistema energético insostenible dominado por los combustibles fósiles, hace que nos encontremos en un momento sin precedentes, por lo que es necesario pensar en políticas que miren más allá, que respondan a la crisis energética, pero a su vez, a la emergencia climática y social existente. Por ello, debemos tomarla como oportunidad para que sea un punto de inflexión hacia un sistema energético más limpio, más asequible y más seguro, redoblando esfuerzos en energías renovables, aumentado la eficiencia energética mediante la rehabilitación de edificios y fomentando inversiones en tecnologías de descarbonización para acelerar la transición energética de forma justa, posibilitando una mayor autonomía energética a los países y regiones.

En lo que se refiere al precio de la energía, el detonante de esta crisis fue debido fundamentalmente al incremento de la cotización del gas natural en los mercados internacionales, y al aumento del precio de los derechos de emisión de CO_2 del mercado europeo, pero las causas subyacentes se circunscriben entre otros a la actual estructura del sistema marginalista de fijación de precios del mercado eléctrico, en el cual, de entre todas las tecnologías que participan en el *pool*, la oferta más cara marca el precio al que cobran las demás. Esta tendencia, además, se ha agravado como consecuencia de los efectos combinados de la guerra de Ucrania y la aplicación de las políticas de sanciones económicas impulsadas por la Unión Europea (UE), limitando las importaciones del petróleo, gas y carbón de Rusia con el objetivo de reducir la dependencia europea. Cabe resaltar que el elevado grado de dependencia de los combustibles fósiles de la UE está complicando el desprendimiento

de dichas exportaciones. A todo ello hay que sumarle la combinación de otros factores como las distorsiones originadas en las cadenas de suministros y sus efectos multiplicados en diferentes sectores productivos. Este hecho ha provocado escasez de materias primas agrícolas y minerales, causando un aumento abrupto y generalizado de los costes de los productos y bienes.

En definitiva, las consecuencias de esta coyuntura han sido un aumento de la tasa de inflación y una ralentización del ritmo de crecimiento, repercutiendo en los costes de la vida y en el poder adquisitivo de las personas e impactando de forma más acuciante en los colectivos vulnerables. Una tendencia que está agravando aún más la pobreza y la desigualdad social en nuestro país.

Pero además la escalada significativa en los precios de la energía está afectando considerablemente a la competitividad de las industrias, especialmente a las industrias intensivas en energía (electrointensivas y gasintensivas), por lo que muchas de ellas se han visto condicionadas a parar segmentos de su producción o dejar inactivas parte de sus cadenas por la imposibilidad de pagar las facturas energéticas, activando en estas industrias ERTE, ERE y cierres de instalaciones ya anunciados, lo que supondrá la destrucción de miles de empleos en su mayoría indefinidos. Este hecho no sólo representa un riesgo para el mantenimiento del empleo sino también para la reindustrialización y la recuperación de nuestro tejido industrial.

La activación de mecanismos de apoyo temporal para estas empresas desarrollados por la UE, que ya han realizado países de nuestro entorno, debe llevar como condición indispensable la imposibilidad de destruir empleo en las actividades beneficiarias y la aplicación de mecanismos similares al RED[1] que incluya el efecto de no consumo del desempleo en aquellos casos que sean necesarios. Además, la activación de estas ayudas también debería estar condicionada al no abandono de inversiones dirigidas a la descarbonización, la obligación de realizar de manera individual planes de transición energética y neutralidad climática a 2050, con medidas de actuación específicas para ello, y el cálculo y publicación de su huella de carbono, tal y como se recoge en la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética[2]. En este contexto, creemos imprescindible acelerar la aprobación de una Ley de Industria a largo plazo, acompañada de un diálogo social fuerte y comprometido con la participación de los sindicatos mayoritarios, real y participativo, para plantear propuestas y debatir mecanismos de solución reales adaptados a cada sector,

[1] Instrumento de Flexibilidad y Estabilización del Empleo (RED).
[2] Ley 7/21 de cambio climático y transición energética.

puesto que tenemos una oportunidad única de liderar como país la transformación energética.

En suma, esta crisis energética está afectando al conjunto de la economía y por tanto al tejido productivo, al empleo y a las rentas de los hogares, ralentizándose, en consecuencia, el proceso de recuperación de la economía española tras la pandemia de la COVID-19[3].

Frente a esta situación, la UE presentó el pasado 14 marzo su propuesta de reforma del mercado eléctrico comunitario[4], que se aleja de la ruptura total del *pool* eléctrico y de la intervención de precios que defiende la propuesta del Ejecutivo español (la posibilidad de fijar un precio fijo para la electricidad generada por instalaciones nucleares o hidráulicas ya amortizadas). La Comisión ha diseñado una reforma descafeinada, con más opciones de lograr un consenso masivo entre unos Estados miembros que han venido defendiendo intereses contrapuestos desde que se abrió el debate eléctrico.

Cabe recordar que nos encontramos en un escenario impredecible y de alta volatilidad de los precios de la energía, y a ello hay que sumarle el contexto político internacional, acentuado en España por el horizonte electoral de 2023, donde las políticas quedan condicionadas. Es necesario que el Gobierno, durante su presidencia semestral del Consejo de la Unión Europea, recupere la iniciativa para iniciar una profunda reforma del mercado eléctrico, evitando que el ajuste recaiga en los consumidores y redefiniendo el sistema de fijación de precios, impulsando además una agenda económica y social que combine la aplicación de medidas de urgencia, capaz de paliar los efectos a corto plazo, con la puesta en marcha de reformas estructurales del sistema eléctrico.

CRISIS ENERGÉTICA: PROPUESTAS SINDICALES PARA SU SOLUCIÓN

España debe enfrentar la intensificación de la emergencia climática y la elevada inflación con origen en gran parte en el sector eléctrico, con un modelo descarbonizado y distribuido, con renovables y eficiencia energética, y con el consumidor activo en el centro del sistema e independiente de las grandes energéticas.

---

[3] Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2021. Consejo Económico y Social de España. Junio 2022.
[4] Propuesta de la Comisión Europea sobre la reforma del mercado eléctrico comunitario.

Debe aprovechar su seguridad de suministro para invertir en tecnologías limpias y avanzar en la autosuficiencia de los centros de consumo, edificios, transporte e industria, impulsando la gestión de la demanda y la generación distribuida, la rehabilitación de edificios, y fomentando sistemas de transporte público colectivos, comunidades energéticas, etc., poniendo el foco a su vez en los colectivos más vulnerables. Se debe garantizar la plena actividad económica y el empleo en el conjunto de sectores de la economía, promoviendo un cambio de modelo hacia la sostenibilidad y la disminución de la dependencia exterior de nuestra economía.

Por ello, apostamos por un nuevo modelo reformado sobre el mecanismo actual de fijación de precios marginales, para que los combustibles fósiles ya no se utilicen para fijar el precio de la electricidad, que impulse la doble transición ecológica y digital para facilitar un desarrollo económico y equilibrado dentro del territorio, potenciando la creación de empleo y las nuevas actividades, con medidas de apoyo a los hogares y empresas más vulnerables, que son los más afectados por la fuerte subida de los precios de la energía. Con medidas adecuadas para poder combatir la actual crisis energética, orientadas al corto plazo pero también a reformas de carácter estructural, que nos sitúen con un escudo social suficiente para proteger a los más desfavorecidos, que establezca una estabilidad de precios a largo plazo para el consumidor y que, al mismo tiempo, nos permita enfrentarnos al futuro de una forma más sostenible y resiliente.

Establecer un mecanismo de fijación de precios de la electricidad no inflacionario y acelerar la transición ecológica deben convertir a España en un foco de atracción de proyectos de inversión a los que debe imponerse un estricto cumplimiento de la legislación ambiental vigente, que generen empleo de calidad y que sean socialmente responsables. El desarrollo de tecnologías como la fotovoltaica, eólica, baterías de almacenamiento, autoconsumo o edificios de consumo de energía casi nulo, es más competitivo y eficiente que el de las energías convencionales, por lo que se debe priorizar su financiación en esta transición.

Con este objetivo proponemos:

- A corto plazo, apoyamos la iniciativa de remunerar las energías renovables y la energía nuclear conforme a un criterio que cubra sus costes de producción más un beneficio razonable, con el fin de suprimir los beneficios caídos del cielo.

- A corto plazo, las centrales de generación hidroeléctrica deben remunerase conforme a un criterio que cubra sus costes de producción más un 10% del

precio marginal con el fin de promover su intervención en los momentos de alta demanda, pero evitando el abuso dado el carácter público del agua. Además, a medio y largo plazo tienen que segregarse, mediante subasta entre inversores independientes, del oligopolio eléctrico para evitar su uso estratégico, y retornar todas de manera progresiva al dominio público.

- También a corto plazo hay margen para la deflación en el precio final de las fuentes de generación marginalistas (gas y carbón) pudiendo corregirse por el coste al que, de verdad, compran la materia prima en sus contratos a medio y largo plazo.

- Proponemos acelerar la transición ecológica mediante una empresa pública financiada con créditos del Next Generation EU, cuyo objetivo no sería maximizar el beneficio privado, sino el desarrollo acelerado de las energías renovables (eólica, solar, etc.). Asimismo, planteamos promover el autoconsumo y la creación de comunidades de generación empresarial o familiar mediante subastas en renovables. Acelerar la generación renovable debe conducir a un transporte terrestre más electrificado que, junto a los programas de ahorro, reduzca el consumo y dependencia de los hidrocarburos.

- A corto plazo, queremos recuperar la definición del servicio eléctrico como servicio público, así como recortar la retribución por peajes que se recoge en la cuenta de resultados de Red Eléctrica de España y de las empresas de distribución.

- Asimismo, a medio plazo, proponemos transitar hacia un modelo de formación de precios no marginalista que remunere por los costes reales auditados de cada central más una rentabilidad razonable, y donde el orden de entrada en el *pool* venga dado por una puntuación determinada por la eficiencia energética de cada central. Actualmente la mayoría de plantas pertenecen a cinco grandes compañías, lo que hace imposible una competencia real y aboca a comportamientos estratégicos.

- Por último, pero no por ello menos importante, la emergencia inflacionista y climática exige preservar a los hogares más vulnerables (mejorando la regulación y cobertura del bono social eléctrico y térmico) y de las localidades afectadas por la eliminación progresiva de centrales generadoras de gases de efecto invernadero.

Además, proponemos una serie de medidas enfocadas a la reducción del consumo, la aceleración de la transición ecológica, el fomento de la movilidad sostenible, el impulso a la rehabilitación integral de edificios o la reforma estructural del mercado eléctrico, que detallaremos a continuación.

a) Reducir el consumo de energía y acelerar la transición ecológica

La rebaja del consumo de energía de origen fósil debe ser otra de las grandes prioridades, por sus importantes efectos inmediatos sobre la factura energética, y acelerar la transición ecológica es una de las vías para recortar la dependencia energética exterior. Además, la aceleración de esta transición dentro de la regulación debe, asimismo, adaptarse a la nueva situación. Para ello es necesario:

– *Reducir la demanda de energía. Fomentar el ahorro y eficiencia energética.* La descarbonización de la economía es un reto global ineludible que tiene que suponer transitar, en el espacio de tiempo que requiere la emergencia climática, de unas tecnologías basadas en combustibles fósiles a otras basadas en fuentes renovables. Esa transición tecnológica es extremadamente compleja, pero en el actual contexto hay además otros factores que obligan a reconfigurar el sistema productivo y energético mundial, debido al agotamiento de las reservas de los combustibles fósiles, y a que las energías renovables no podrán abastecer a una demanda creciente de energía con la misma cantidad y calidad, entre otras razones porque tienen sus limitaciones territoriales y porque para la fabricación de sus componentes y su instalación necesitan consumir cantidades importantes de combustibles fósiles y de materias primas críticas. Además, existen diversos sectores que tienen una difícil o nula electrificación (transporte terrestre pesado, marítimo, aviación y algunos sectores industriales) y otras tecnologías, como la de los biocombustibles, tienen unos límites evidentes para abastecer una demanda tan elevada de manera sostenible.

  Por ello, el cambio de modelo energético tiene que encaminarse también a una reducción de la demanda global de energía en algunos sectores, especialmente los referidos al transporte y a la movilidad, que consumen más del 40% de la energía primaria, impulsando políticas para desarrollar modelos menos dependientes de sectores exteriores, y el transporte por ferrocarril, tanto de personas como de mercancías. Además, en el campo de la eficiencia energética, es preciso la transposición urgente de todos los contenidos de las directivas de eficiencia energética y de eficiencia en edificios, incrementando

también las medidas en todos los sectores, con ayudas para los colectivos más vulnerables, especialmente en el campo de la rehabilitación de viviendas, pero también con más medidas de apoyo a la industria y la agricultura.

– *Acelerar el despliegue de las energías renovables minimizando su impacto ambiental y territorial.* Las instalaciones renovables deben ser un factor de reequilibrio territorial y no lo contrario; por ello consideramos necesaria una planificación territorial y sectorial que equilibre los diferentes usos, reduzca la conflictividad y tensión en algunas zonas y agilice los trámites para el desarrollo de los proyectos que sean viables. Deben articularse mecanismos por los que los promotores reduzcan las afecciones sobre determinadas actividades locales a la población, mediante diversas medidas como la participación en la financiación o la propiedad de la instalación, la contribución económica a proyectos de rehabilitación o autoconsumo en viviendas o edificios públicos, o con la contratación de trabajadores locales en la construcción o mantenimiento de la planta.

– *Estrategia industrial para las tecnologías renovables y toda la cadena de valor.* En la perspectiva de aumentar el peso de la industria en la economía española al menos hasta un 20% del PIB, aprovechando además los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, es preciso impulsar las cadenas de fabricación de las energías renovables, de manera que aumentemos el empleo industrial estable y de calidad y nuestra independencia tecnológica. Para ello es necesario impulsar un plan industrial específico para las renovables que incluya una planificación ordenada y estable del desarrollo de las instalaciones, con la necesaria convocatoria de subastas periódicas para nueva potencia, con medidas de apoyo público a la inversión privada para desarrollar cadenas de valor industrial completas, y condicionadas a la sostenibilidad y la creación de empleo estable, y con programas de formación y capacitación adaptando los planes formativos de universidades y FP a las nuevas cualificaciones profesionales que se van a necesitar con perspectiva de género.

– *Impulso de los gases renovables, biogás, biometano, biocombustibles avanzados y combustibles renovables de origen no biológico, incluidos el hidrógeno renovable y los combustibles sintéticos a base de hidrógeno en el sector del transporte, que contribuyen al desarrollo de una economía circular y permiten avanzar hacia una economía neutra en carbono.* Los objetivos de penetración que plantea el Gobierno, por ejemplo para el biogás, son llamativamente escasos con respecto a otros países europeos. Además, el

desarrollo y despliegue del hidrógeno renovable será una oportunidad para la generación de empleo y la activación de la economía, puesto que incentivará el desarrollo de cadenas de valor industriales innovadoras en nuestro país, así como para alcanzar el objetivo de una total descarbonización de diversos sectores económicos para 2050.

– *Programas de apoyo para la instalación de energías renovables para autoconsumo, así como para proyectos de comunidades energéticas.* El pasado 20 abril, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico sacó a consulta pública el Proyecto de real decreto por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía, que trata de incorporar al ordenamiento jurídico nacional los principios reguladores de estas comunidades energéticas, que aparecen ya en varias directivas europeas, dando así cumplimiento parcial al mandato de transposición fijado en las citadas disposiciones comunitarias, e introduciendo un marco adecuado que proporcione seguridad jurídica, prevea la identificación y eliminación de barreras, y contemple las medidas necesarias para su desarrollo. Este marco debe desplegarse de manera urgente y establecer objetivos ambiciosos, por la multitud de aplicaciones tanto para el consumo doméstico como para el industrial o los servicios.

– *Aplicar la economía circular en el desarrollo de las renovables.* Es fundamental desarrollar estrategias para la recuperación y reciclaje de materiales metálicos y de todos los minerales críticos que contienen los equipos al final de su vida útil, no sólo con buenas prácticas de gestión de esos residuos y con innovación en los materiales de manera que se aumente su reciclabilidad y se disminuya su toxicidad, sino también con fórmulas para el desarrollo de lo que se denomina minería urbana.

b) Fomentar la movilidad sostenible

El sector del transporte representa el 27% de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) totales en España. El realizado por carretera es el que más contribuye a estas emisiones, siendo responsable, por sí solo, del 25,4% del total. Se trata de uno de los sectores más contaminantes y más consumidores de energía, por tanto, que más deben contribuir y avanzar hacia la transición ecológica. Es necesaria la transformación del actual modelo de movilidad, y de los combustibles empleados en los vehículos, con el objetivo de descarbonizar el transporte. El futuro no pasa por la simple descarbonización del transporte sino por un cambio de paradigma en la movilidad. Para conseguir lo anterior se debe:

– *En relación con los desplazamientos urbanos, reducir las necesidades de movilidad,* no sólo con el teletrabajo y el impulso a Planes de Transporte al trabajo, sino con políticas urbanísticas y de vivienda adecuadas, así como mejorando y fomentando el transporte público y los modos sostenibles no motorizados en grandes ciudades y municipios limítrofes, aumentando la frecuencia, horarios y velocidad del transporte público, rebajando además su coste para los usuarios, y mejorando la calidad de las infraestructuras para esa nueva movilidad pública sostenible, conectada y segura.

– *Acelerar la implantación de las zonas de bajas emisiones y de las restricciones a la utilización de coches en las ciudades,* en especial en zonas de cercanas a centros educativos, sanitarios o de atención social. Es necesario, además, implementar carriles exclusivos para la circulación de transporte público y expandir las zonas peatonales en las ciudades y las ZBE.

– *Fomentar el uso regular de transportes colectivos frente al de individuales,* menos eficientes, sostenibles y accesibles, impulsando el desarrollo de infraestructuras clave de transporte para una intermodalidad eficiente y conectada. Además, se debe promover el uso de los medios de transporte no contaminantes dentro de las ciudades en aquellas distancias sin transporte colectivo, y de manera intermodal a través de la construcción de carriles bici segregados y aparcamientos de bicis, o fomentar el transporte compartido y el *carsharing*, dando prioridad de circulación a los vehículos con 3 o más ocupantes.

– *Proponer un plan de acción para conseguir que España se dote de mayores inversiones en infraestructuras de transporte ferroviario*, especialmente de cercanías y media distancia, con el objetivo de adecuarnos a los requerimientos de la UE, como el de permitir un mayor uso del ferrocarril para el transporte de mercancías y personas. Un plan que promueva la cohesión territorial, para asegurar la igualdad de oportunidades en cualquier lugar de España. Una movilidad sostenible y digital, que prioriza el ferrocarril por ser el medio de transporte más respetuoso con el entorno, por lo que deberían limitarse los vuelos en aquellos trayectos cortos donde existen alternativas de transporte por tren.

– *La renovación del parque de vehículos de utilización obligatoria* (fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, saneamiento urbano, movilidad, inspecciones, etc) así como fomentar la renovación del parque de vehículos en familias numerosas y vulnerables.

– *Aprobación de la Ley de Movilidad Sostenible* y la puesta en marcha de la obligatoriedad de instrumentos como los estudios de movilidad generada para las nuevas instalaciones o la revisión de las exenciones fiscales que beneficien a algún medio de transporte sobre otro menos contaminante.

Por tanto, canalizar una parte importante de los créditos blandos de los fondos europeos hacia estas medidas garantizaría que estos fondos europeos lleguen a la economía real durante los próximos años, amortiguando las dificultades económicas que vivirá la ciudadanía e incrementando la ejecución de dichos fondos, complementándose con inversiones que permitan sustituir buena parte del transporte de mercancías y pasajeros de carretera a ferrocarril, y planificar ciudades multicentro con servicios completos a una distancia razonable andando.

c) Rehabilitación de edificios: eficiencia energética

A nivel estatal, el sector de la edificación genera el 25% de las emisiones y el 30% del consumo de energía final, y esto se debe en gran parte a que nuestro parque edificado está envejecido y es ineficiente, no da respuesta a las necesidades de habitabilidad que tenemos en pleno siglo XXI. Lograr una mayor eficiencia energética es una medida esencial para nuestra economía, puesto que ocho de cada diez edificios en España consumen más recursos de los necesarios para alcanzar unos niveles óptimos de servicio y confort, lo que significa que nuestro parque de viviendas no reúne las condiciones adecuadas para las exigencias actuales, ni en eficiencia energética ni en sostenibilidad, ni están dotadas de materiales que garanticen adecuadamente el aislamiento térmico y acústico, la impermeabilización y la estanqueidad, ni por supuesto unas condiciones estándar de habitabilidad y confort mínimas: accesibilidad, ascensor, calefacción, iluminación natural y ventilación.

Con todos estos datos, se hace imprescindible tomar medidas de inmediato para renovar el parque edificado, tanto público como privado, porque todas las personas tienen el derecho de disponer de un hogar habitable y, por tanto, este es un asunto de urgencia social, ambiental y económica. Por eso, todas las estrategias europeas, nacionales y territoriales enfocadas a acelerar la transformación de nuestro parque construido, deben centrar sus esfuerzos en la rehabilitación integral de las viviendas, por su elevado potencial para impulsar la recuperación del empleo y por su importancia para alcanzar la descarbonización de la economía. Debemos tomarlo como una oportunidad para crear una masa crítica capaz de impulsar una tendencia a favor

de la rehabilitación que continúe más allá de las ayudas provenientes de los fondos de recuperación europeos, por su transversalidad social, económica y medioambiental.

Además, el aumento de la vulnerabilidad socioeconómica, así como de los indicadores de pobreza energética nos recuerdan que no todas las personas tienen la misma capacidad para realizar acciones que favorezcan esa transición, por lo que son necesarias ayudas dirigidas a una población que, sin ellas, no sería capaz de acometer estas rehabilitaciones.

Nos encontramos en un momento muy importante para revertir esta situación e impulsar una transformación justa y social del parque de viviendas, para adecuarlas convenientemente a criterios de eficiencia, sostenibilidad, accesibilidad y habitabilidad. No debemos olvidar que todas las personas tienen el derecho de disponer de un hogar habitable y, por tanto, renovar el parque edificado español es un asunto de urgencia social, ambiental y económica.

Por tanto, se proponen las siguientes actuaciones:

– *Se hace necesario abordar un Plan estatal de rehabilitación integral del parque edificado en profundidad más allá del 2030, como relevo de la estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación (ERESSE),* con la implicación de todos los agentes sociales para su elaboración y desarrollo, y contemplando la construcción en su conjunto, desde la renovación de la envolvente del edificio hasta la consideración del ciclo de vida de dicho edificio, pasando por el confort, la habitabilidad y la salud de las personas. Este plan debería priorizar la población en situación de vulnerabilidad y los edificios públicos (organismos públicos, escuelas, universidades, infraestructuras sanitarias y otras infraestructuras sociales...), fomentando además las rehabilitaciones profundas a escala de barrio o distrito para permitir auténticos procesos de regeneración urbana integral.

– *Fortalecimiento de las sinergias entre las energías renovables y la rehabilitación,* con un mayor impulso de la descarbonización de los sistemas de calefacción y refrigeración, mediante el fomento de instalaciones de autoconsumo, el despliegue de instalaciones solares y el apoyo a la proliferación de comunidades energéticas para evitar el potencial impacto de la subida de los precios de la electricidad.

– *Es necesario agilizar y aumentar la implementación de infraestructuras de movilidad sostenible*, como puntos de recarga para coches y bicicletas eléctricos en los edificios o junto a ellos, precableado para futuras infraestructuras y plazas de aparcamiento para bicicletas, con el objetivo de dar cabida e impulsar los planes de movilidad sostenible a nivel local.

– *Establecer un objetivo mínimo de un 20% anual de rehabilitación de viviendas de hogares en situación de vulnerabilidad respecto al total del volumen rehabilitado.* Para estos hogares de renta baja, la financiación pública deberá cubrir hasta el 100% de la inversión total de la actuación.

– *Obligación de que un 30% de las viviendas en edificios rehabilitados con fondos públicos y destinados al alquiler se destinen a alquiler asequible*.

– *Es imprescindible que la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica y de pobreza energética reciba ayudas que cubran la totalidad de los costes vinculados con la rehabilitación de sus viviendas*, puesto que cualquier coste adicional para estas personas supone una barrera a la hora de iniciar estos procesos. Además *será necesario crear y financiar la instalación de oficinas municipales/de barrio que realicen el asesoramiento a la población (especialmente a la más vulnerable) sobre las actuaciones a realizar, su implementación y la tramitación de las ayudas,* atendidas por agentes sociales locales y cercanos que conozcan su realidad.

d) Reforma del mercado eléctrico

La mejor política económica es aquella que se dirige a atajar las causas que originan la alta inflación que se está produciendo. Entre las que se puede actuar está el sistema disfuncional de fijación de precios de la electricidad que tenemos en Europa y que amplifica la subida del precio de los combustibles de origen fósil.

En los últimos meses han venido acumulándose las evidencias de que el sistema de fijación de precios marginalista imperante en la actualidad en el mercado eléctrico es un sistema inadecuado, pensado para un mix energético distinto al actual y que proporciona excesivos beneficios a las eléctricas a costa de los consumidores. En la situación actual, la distorsión principal que se produce es que centrales hidroeléctricas y nucleares cuya construcción ya ha sido amortizada, están cobrando la electricidad que producen de manera muy barata al precio exorbitante del gas. Esto da

lugar a lo que se conoce como beneficios caídos del cielo –o mejor dicho del bolsillo de los consumidores– que están disparados en estos momentos.

Dentro del contexto de distorsión de señales de mercado por el defectuoso sistema de fijación de precios marginalista y por las diferentes subvenciones y rebajas de impuestos a la energía de los Estados, España debe poder transitar, dentro del marco europeo, a un sistema de fijación de precios que distinga entre fuentes de generación que operan cuando están disponibles y fuentes a demanda, así como poder financiar con créditos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia la instalación acelerada de capacidad renovable a través de empresas públicas regionales, cuyo fin no sea maximizar el beneficio sino su desarrollo rápido para alcanzar cuanto antes los objetivos de rebaja de gases de efecto invernadero y diluir el oligopolio eléctrico de generación.

En este mismo sentido, para acelerar el despliegue de energía renovable y garantizar que la población se pueda beneficiar de ella, el Estado debería poder financiar con fondos europeos la instalación de energía fotovoltaica, generalizando el autoconsumo en todo el sector público, incluidas empresas como ADIF. Esto facilitaría a su vez la rebaja del precio de la electricidad, beneficiando a todos los consumidores. También el sector del transporte y de la distribución debe reducir el montante de los peajes que cobran, que en la actualidad producen cuantiosos beneficios para empresas como Red Eléctrica Española y las distribuidoras. Mantener una parte del mercado en el sistema marginalista exigiría aumentar apreciablemente el número de oferentes mediante la segregación real de las empresas del oligopolio en los tres segmentos del mercado (generación, distribución y comercialización) fragmentándolas en unidades más pequeñas e independientes. Actualmente, la mayoría de las plantas pertenecen a cinco grandes empresas, lo que facilita los comportamientos estratégicos y truca las subastas.

Por último, y en caso de que la fragmentación para crear un mercado competitivo no fuera posible, se debería valorar establecer un sistema de fijación de precios que remunere a todas las plantas de acuerdo con sus costes reales, estableciéndose su orden de entrada en el *pool* en función de su eficiencia energética.

e) Empresas públicas de electricidad

El sistema eléctrico en España está dominado por grandes empresas, las cuales controlan la generación eléctrica, las redes de distribución y la comercialización de

electricidad. Esta situación se mantiene desde hace décadas a pesar de la normativa comunitaria que obliga a que las actividades de generación, transporte, distribución y comercialización estén segregadas. Formalmente en España lo están, pero la mayor parte de las empresas de los distintos segmentos del sistema eléctrico pertenecen a estos grupos empresariales, por lo que sigue sin haber una separación y una competencia efectiva.

El dominio del sector por un reducido número de empresas privadas condiciona el mercado mayorista de electricidad (y por tanto el precio de la electricidad) y da lugar a prácticas oligopólicas. Por ello, además de exigir un mayor control de los órganos regulatorios –Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), Red Eléctrica de España (REDEIA) y el Operador del Mercado Ibérico de Energía (OMIE)–, es necesario avanzar en un control público del sistema eléctrico. A este respecto, observamos la necesidad de llevar a cabo iniciativas públicas para adquirir la propiedad de instalaciones de generación y de redes de distribución, y el control de la operación y funcionamiento del sistema eléctrico.

La situación de dominio del sector por un reducido número de empresas privadas condiciona el mercado mayorista de electricidad y da lugar a prácticas oligopólicas. La titularidad y el control de casi todas las redes de distribución por parte de estas grandes empresas han derivado también en innumerables trabas al desarrollo del autoconsumo, por su capacidad de dificultar la tramitación de enganches a sus redes.

f) Mercado del gas transparente y sin márgenes excesivos

El siguiente mercado que ha tenido un gran impacto en la explosión actual de los precios es el mercado del gas natural. En este mercado, los precios que han subido de manera explosiva han sido los precios del mercado al contado. La utilización de esos mercados como referencia para la fijación de los precios ha supuesto importantes beneficios para las empresas que importan gas natural con contratos a plazo, ya sea por gasoducto o por metaneros.

Por esta razón, debe articularse un mecanismo de control de precios en este mercado que permita remunerar a los importadores de gas natural de acuerdo a los costes reales a los que tienen que hacer frente, procurando que el beneficio que obtengan de su actividad sea mayor, cuanto más grandes sean los ahorros que sus contratos permitan obtener para el suministro energético europeo. Hay margen para la deflación en el precio final de las fuentes de generación marginalistas (gas y carbón), pudiendo corregirse por el coste al que, de verdad, compran la materia prima en sus contratos a medio y largo plazo.

Con un sistema de estas características se podría conseguir reducir la inflación a costa de los márgenes de las empresas gasísticas y eléctricas que ahora mismo están aprovechando la diferencia entre los precios spot y los de sus contratos a largo plazo para incrementar sus beneficios, limitando con ello el impacto de la guerra de Ucrania sobre la economía española.

g) Limitar los márgenes del oligopolio de refino

En tercer lugar, otro sector que ha provocado muchos titulares por su incremento de los márgenes, que han llegado a triplicarse en los casos de algunas empresas, ha sido el sector del refino de productos de petróleo.

España es un país con muchas refinerías que, a pesar de importar todo el petróleo que consume, es exportador de productos refinados del petróleo. Esta circunstancia hace posible actuar para que los márgenes de las petroleras puedan ser moderados. Para ello se podría articular un control de precios en el sector de los carburantes, que se aplicaría en dos eslabones de la cadena. En el primero, se limitaría el precio al que las refinerías podrían vender sus productos a las gasolineras, que se actualizaría de manera diaria y estaría indexado al Brent en lo relativo a los costes del crudo, y al Brent, el gas y la electricidad en el caso de los costes operativos y a la media de los márgenes de refino que tuvieron las empresas entre los años 2017 y 2019. Y en el segundo, se complementaría después sobre un precio máximo al que podrían vender las gasolineras los carburantes a sus clientes.

Esta limitación de precios se podría acompañar, a su vez, de la eliminación de las subvenciones de 20 céntimos por litro para las petroleras existentes ahora mismo, con el objetivo de incentivar la eficiencia energética y utilizar el dinero dedicado a esa medida a otros programas que permitan afrontar mejor la crisis.

h) Medidas de protección social

La subida de los precios de la electricidad y su efecto sobre la inflación afectan de una manera muy importante a la renta disponible de los hogares, en particular a la de los más vulnerables. Por lo tanto, son necesarias una serie de propuestas para limitar los costes económicos y sociales derivados de la crisis energética, como el avance en la mejora del bono social eléctrico. Para ello se propone:

– *Tener en cuenta los consumos reales de electricidad con el fin de mejorar su protección y extender su cobertura*. Los descuentos en la factura de electricidad que ofrece el bono se aplican sobre unos límites máximos de consumo de energía anuales que, por un lado, son inferiores a los consumos medios anuales y, por otro, son iguales para todos los hogares. En el actual contexto de precios elevados, resulta prioritario tener en cuenta los consumos reales y los factores que influyen, por ejemplo el tipo de vivienda, la fuente de energía utilizada o la zona geográfica.

– *Ampliar el número de beneficiarios, incrementando los límites de rentas que dan derecho a acceder al bono,* de forma que el límite actual, puesto que en casos el límite actual resulta insuficiente y excluye a familias con rentas algo superiores a la mediana salarial que también se ven fuertemente impactadas por el incremento de precios de la energía.

– *Considerar la renta del mes anterior a la solicitud*. Los criterios de renta tienen en cuenta la última declaración de la renta. Debería considerarse la situación económica inmediatamente anterior al actual pero que sea fiel a la tendencia del sujeto, tal y como se ha hecho de forma excepcional para las personas beneficiarias del bono social eléctrico como consecuencia de la COVID-19.

– *Mejorar el procedimiento de solicitud y evitar que la aplicación informática sea otro obstáculo más para acceder al bono social*. Se estima que al menos un 50% de posibles personas beneficiarias del bono social eléctrico no lo solicitan por la dificultad del procedimiento. La medida más efectiva para extender el bono social sería la automatización de la solicitud, y la creación de un mecanismo ágil de denuncias y reclamaciones que ofrezca garantías a la ciudadanía.

Para finalizar y dada la naturaleza estructural de esta crisis energética, queremos hacer mención a la llamada de la Confederación Europea de Sindicatos (CES)[5] a los gobiernos, para que emprendan una reforma profunda de las políticas energéticas de la Unión Europea (UE), lejos del dogma de la liberalización, reconociendo a la energía como un bien público bajo control democrático.

La política energética de la UE debe fomentar una transición justa hacia la neutralidad climática para 2050 y contribuir a su autonomía estratégica, y el diseño actual del mercado eléctrico es un obstáculo para estos objetivos.

[5] Propuestas de la CES para la revisión del diseño del mercado de la electricidad de la UE. Adoptado en la reunión del Comité Ejecutivo de 30-31 de marzo 2023.

Alba Catalán
Emma Rodríguez

Principales cambios normativos de la Reforma Laboral 2021 y sus consecuencias sobre el empleo

Madre nómada, 1940, Paul Klee.

Es incuestionable la eficacia y eficiencia de la reforma laboral en cuanto a la reducción de la tasa de temporalidad y la transformación del modelo de relaciones laborales de España. La rapidez con la que se ha producido demuestra que establecer la contratación indefinida como la forma habitual de contratación era factible y ha arrojado unos resultados extraordinarios. Aunque hay que esperar a tener una perspectiva temporal más amplia para poder realizar valoraciones del impacto de la norma en otras variables como salarios, productividad, consumo, inversión, capital humano, etc., todos los datos disponibles hasta ahora apuntan al éxito de esta norma.

1. ANTECEDENTES Y DIAGNÓSTICO PREVIO

EL Real Decreto Ley 32/2021, de 28 de diciembre, de *medidas urgentes para la Reforma Laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo*[1], es el resultado de la concertación social, con lo que ello conlleva de ventajoso para su aplicabilidad. La realidad es que esta norma viene a culminar una etapa continuada de un intenso trabajo en el marco del diálogo social en el que se han conseguido y alcanzado importantes avances en nuestras relaciones laborales, cuya modernización y adaptación a las necesidades de los modelos productivos actuales era imprescindible.

La Reforma busca, como objetivo principal, atajar y atacar la precariedad en el empleo, a través de la actualización de tres grandes bloques de medidas: la contratación y la subcontratación; los Expedientes de Regulación de Empleo y el mecanismo "RED" de flexibilidad y estabilización en el empleo; y la negociación colectiva. Bien es cierto que existe toda una batería de medidas complementarias que dotan de mayor vigor a esos tres ejes fundamentales del cambio de las relaciones laborales (la modificación de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, especialmente).

La exposición de motivos del RDL 32/2021 explica claramente los problemas de las relaciones de trabajo en España y las medidas que se han adoptado para hacer frente a las mismas, sustentándose en gran medida en los compromisos adquiridos

[1] BOE de 30 de diciembre de 2021-corrección de errores, 19 de enero de 2022.

por España de cara a las instituciones comunitarias en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y más concretamente en su componente 23 dedicado a "Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo".

Los problemas de la temporalidad y precariedad que existían en nuestro mercado de trabajo y la necesidad de encararlos desde un planteamiento que contribuya a su gradual reducción hasta equipararnos a la media europea, por lo que respecta a la temporalidad, y de una severa corrección por la mejora de la estabilidad en el empleo, por lo que respecta a la precariedad. Lo expone claramente el legislador, al afirmar que la seña de identidad de esta reforma es la de caminar "en dirección contraria a la que ha sido habitual en los últimos tiempos", subrayando la importancia de las medidas de flexibilidad interna, además de la recuperación "en su plenitud" de derechos como la negociación colectiva.

Esta Reforma que ha apostado, al igual que se pide por las instituciones y organismos europeos, por un nuevo contrato social que permita hacer compatible "la estabilidad en el empleo con las necesidades de una economía en plena evolución marcadas por las transiciones ecológicas y digital"; compatibilidad que trata de conseguirse a través de las modificaciones operadas en cuatro grandes bloques de reforma y que ya habían sido anunciados en el Plan remitido a la Comisión Europea, aunque ciertamente la importancia de tales modificaciones, como se comprobará, es distinta en cuanto a su trascendencia real en función de los cambios incorporados a la normativa anteriormente vigente.

En primer lugar, la simplificación de los contratos, con la desaparición de una de las modalidades contractuales más utilizada, y en numerosas ocasiones de manera contraria a derecho, el contrato de obra o servicio determinado, que ya había recibido duras críticas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Para entender el importante peso que este cambio tiene en el nuevo texto, resulta imprescindible partir de las vergonzantes cifras de temporalidad –consultar datos al final del documento–. Se ha producido un abuso de los llamados contratos "basura" que nuestra legislación ha permitido y ampliado en pro de la mayor empleabilidad y en detrimento de buenas, o más bien dignas, condiciones de trabajo. En concreto, en relación con la contratación y contratas/subcontratas la Reforma toca fundamentalmente los siguientes elementos: el contrato formativo (art. 11 ET); la contratación temporal y su tipología (art. 15 ET); la contratación fija discontinua (art. 16 ET); el contrato fijo indefinido de obra; y las contratas de propia actividad (art. 42 ET).

En segundo lugar, la modernización de la negociación colectiva, con el reequilibrio de la posición negocial y la corrección de aspectos tan básicos como la ultraactividad del convenio, así como la modernización de la contratación y la subcontratación de actividades, con la prevalencia del convenio sectorial de la actividad desarrollada, que evita el "dumping social" en los salarios.

Finalmente, también muy importante ha sido la regulación de la flexibilidad interna mediante la nueva reglamentación de los expedientes de regulación temporal de empleo, que incorporan buena parte de la experiencia normativa acumulada durante la pandemia, que salvó tantos puestos de trabajo, así como con la incorporación de un nuevo mecanismo denominado RED que permita adaptarse a las empresas a los requerimientos que suscite la realidad económica en cada momento, combinándolo con la readaptación del personal a través de la formación, y las exenciones y bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social.

2. PUNTOS PRINCIPALES DE LA REFORMA

A. Formación y estabilidad en el empleo

Contratos formativos

Una de las modificaciones más importantes introducidas en la Reforma Laboral es la de los nuevos contratos formativos que modifican en parte el régimen existente hasta la fecha. Se contemplan dos contratos formativos.

En primer lugar, el contrato de formación en alternancia, con una duración entre 3 meses y 2 años, y con el límite de edad respecto de con quién se puede concertar de hasta los 30 años.

En segundo lugar, el contrato de formación para la obtención de práctica profesional: no puede tener una duración inferior a seis meses ni superior a un año. Además, deberá concertarse dentro del plazo de tres años siguientes a la terminación de los estudios. El contrato incluirá el plan formativo individual con el contenido y actividades de tutoría. Tiene límites importantes para evitar el fraude, como la imposibilidad de recurrir a estos contratos para suplir a trabajadores que se encuentren en situación de suspensión de empleo por motivos de crisis empresariales, ni en otras situaciones como huelga. Tal y como es tradicional en nuestro ordenamiento, si el contrato formativo se celebra en fraude de ley se entenderá concertado como contrato indefinido de carácter ordinario.

Otras garantías vinculadas a los derechos colectivos y a la importante función del diálogo social en las relaciones laborales son, por un lado, que la empresa pondrá en conocimiento de la representación legal de las personas trabajadoras los acuerdos de cooperación formativa y los planes formativos individuales, y, por otra parte, que a través de la negociación colectiva podrán desarrollarse los requisitos que debe cumplir la empresa para las contrataciones, el número de contratos por centro, las personas en formación por tutor o las exigencias en relación con la estabilidad de la plantilla.

B. Reducción de la temporalidad y simplificación de contratos

Contratación temporal

La contratación temporal pasa a ser excepcional para supuestos tasados, ya que la contratación indefinida es la que el legislador quiere potenciar, con el objetivo de evitar una elevada rotación en las empresas que impida la formación y especialización de los trabajadores y, así, fomentar la modernización de la empresa y la mejora de la productividad.

En torno a esta idea clave se articulan las siguientes modificaciones legislativas fundamentales. En primer lugar, la básica y que supone una vuelta al origen del propio Derecho del Trabajo como tal: el contrato de trabajo se presume celebrado por tiempo indefinido. Ya se ha dicho que desaparece el contrato por obra o servicio determinado, con altas cifras de fraude acumuladas, y a cambio, la temporalidad se regula de manera nítida para supuestos necesarios como son las circunstancias de producción y la sustitución de la persona trabajadora.

Por su parte, el relativo a la actividad empresarial, puede distinguirse según sea previsible –con un límite de duración de 90 días y sólo se puede utilizar cuando sea necesario para atender situaciones ocasionales, previsibles y que tengan una duración reducida y delimitada, por ejemplo en rebajas, Navidad, *Black Friday*, etc.– o imprevisible –con una duración máxima de 6 meses y hasta 12 meses, si así se establece por convenio, y tendrá por objeto atender al incremento ocasional e imprevisible y las oscilaciones que supongan un desajuste temporal entre el empleo estable disponible y el que se requiere, por lo tanto, un incremento ocasional imprevisible–.

En cuanto al contrato de sustitución, la principal novedad es que la prestación de servicios podrá iniciarse hasta 15 días antes de que se ausente la persona sustituida, al objeto de facilitar a las empresas que puedan formar a la sustituta en casos de operaciones o permisos por nacimiento. Se puede concertar este contrato en cuatro supuestos, algunos ya clásicos. Son: para sustituir a una persona con reserva de puesto de trabajo –permiso por nacimiento de hijo/a, excedencia forzosa o con reserva de puesto de trabajo, etc.–; y para la cobertura temporal de un puesto de trabajo durante el proceso de selección o promoción para su cobertura definitiva mediante contrato fijo –solo durante tres meses y con límites también en el ámbito público–.

Con todo, tal vez una de las cuestiones más relevantes que van a afectar a la limitación de la contratación temporal se refiere a la reducción del plazo máximo de encadenamiento de contratos temporales, pasando a ser 18 meses en un periodo de 24 meses. Esta limitación se aplica también a contratos por circunstancias de la producción, incluidos los contratos de puesta a disposición realizados con Empresas de Trabajo Temporal. Quedan excluidos los contratos formativos, de relevo o interinidad. Es decir, lo máximo que una empresa puede tener a una persona trabajadora con contratos encadenados son 18 meses. La norma se refiere a empresa o grupo de empresas.

Esto supone que la Reforma introduce una novedad muy importante y reveladora a los efectos del control del fraude en la contratación temporal, ya que ahora se tendrá en cuenta la temporalidad no sólo de la persona sino también del puesto de trabajo. Si un número consecutivo de trabajadores encadenan sucesivos contratos temporales para cubrir el mismo puesto y superan estos 18 meses en un periodo de 24 meses, se entiende que ese puesto debe cubrirse por un contrato indefinido.

En esta línea, otras de las novedades relevantes son, por un lado, el endurecimiento de las sanciones en caso de fraude en la contratación temporal pasando a ser un importe de entre 1.000-10.000 € de sanción por persona trabajadora, cuando antes era por empresa. Y, en segundo lugar, los contratos temporales inferiores a 30 días tendrán una cotización adicional a cargo del empresario a su finalización. Una penalización más del contrato temporal en favor del indefinido. Esto no aplica al régimen agrario, ni a empleadas de hogar, ni al régimen especial de minería, ni a contratos de sustitución. Además, se especifica que no cabe el contrato temporal para la realización de trabajos en el marco de contratas, subcontratas o concesiones administrativas que constituyan la actividad habitual u ordinaria de la empresa.

Contrato fijo discontinuo

Este tipo de contrato es uno de los pilares de la Reforma. Era un contrato que ya existía pero que en el que ahora se han introducido cambios de peso, en especial sobre su naturaleza jurídica.

Ya antes de la reforma laboral era el más adecuado para la realización de trabajos de naturaleza estacional, trabajos vinculados a actividades productivas de temporada, trabajos que no tengan dicha naturaleza pero que siendo de prestación intermitente, tengan periodos de ejecución ciertos, determinados o indeterminados.

La principal diferencia es que la Reforma dota de ciertas certezas y garantías a los trabajadores indefinidos que lo sean bajo esta modalidad. Muchas de esas garantías se derivan a la negociación colectiva, por ser el ámbito más próximo a la persona trabajadora y al sector de producción y, por tanto, el idóneo para estructurar los periodos de "llamamiento" y otras peculiaridades de este tipo de contratación indefinida, caracterizada por periodos de paro de actividad, como puede ser la hostelería o el turismo, tan importantes en nuestro país.

Subcontratación

Otra de las grandes reformas es la regulación relativa a la subcontratación. En concreto se establece que el convenio colectivo aplicable a los trabajadores de empresas contratistas o subcontratistas será el del sector de actividad de la actividad desarrollada, salvo que haya otro convenio de sector aplicable o que la empresa tenga convenio propio. Que, cabe destacar, no es lo mismo que el convenio colectivo de la empresa principal.

C. Recuperación de la centralidad de la negociación colectiva

Ultraactividad

Se acuerda la vigencia ilimitada del convenio. Hasta ahora, si el convenio colectivo era denunciado y transcurría un determinado plazo de tiempo, el convenio perdía su vigencia. La novedad es que, aunque sea denunciado, el convenio continuará en vigor en tanto no se firme un nuevo convenio.

Es importante indicar que a aquellos convenios que hayan sido denunciados antes de la entrada en vigor del RDL se les aplicará esta norma y mantendrán su vigencia.

Convenios de empresa

El convenio de empresa ya no tendrá prioridad aplicativa en relación con la cuantía del salario base y complementos salariales (incluidos los vinculados a resultados empresariales, como *bonus*).

Este cambio lo que busca es otorgar una mayor protección a la persona trabajadora, para que las empresas no puedan abonar salarios por debajo de los del sector.

D. Mecanismos de flexibilización negociados que eviten la destrucción del empleo en momentos de crisis

Se ha modificado la regulación de mecanismos de flexibilidad interna para que las empresas puedan suspender temporalmente la relación laboral, pero sin despedir a los trabajadores. Se trata de causas concretas y temporales de crisis empresarial, de manera que han de estar debidamente justificadas, y el Estado ayuda a estas empresas haciéndose cargo de las cotizaciones sociales de los trabajadores si durante ese tiempo les proporcionan formación. Existen dos tipos de ERTE (expedientes de regulación de empleo): Fuerza Mayor y ETOP (causas económicas, técnicas, organizativas y de producción). Además, se ha creado un nuevo mecanismo especial para situaciones de crisis estructurales: el mecanismo RED.

En cuanto a los ERTE ETOP, las novedades legislativas operan sobre la simplificación de los procedimientos. Se acortan plazos de periodo de consultas (de 15 a 7 días en empresas de menos de 50 trabajadores) y se permite la posibilidad de prórroga con acuerdo con la comisión negociadora.

Respecto de los ERTE por fuerza mayor, aparece expresamente recogida la reducción de jornada en estos ERTE. Se trata de un ERTE que nuevamente depende de la autorización de la Autoridad Laboral y del Informe preceptivo de la Inspección de Trabajo.

De manera general, ambos tipos de mecanismos de flexibilización se van a caracterizar por notas comunes que los hacen más atractivos y eficientes en casos de crisis empresariales que el tradicional recurso que suponía acudir a la destrucción de empleo en nuestro país, sobre todo, recurriendo a la figura del despido. El legislador del 2021 tomó buena nota de la traumática experiencia de la pandemia que obligó a detener la sangría de pérdida de puestos de trabajo acudiendo a la normativa más rígida de entonces.

Por lo tanto, las principales novedades se concentran en torno a la reducción de plazos, a dar prioridad, en la medida de lo posible, a la reducción de jornada frente a la suspensión de contrato. Esa reducción de jornada podrá ser de entre un 10% y un 70% y computarse sobre la base de la jornada diaria, semanal, mensual o anual. Otra novedad importante es que, durante el periodo de aplicación del expediente, la empresa podrá desafectar y afectar a las personas trabajadoras, de manera que no supone un alejamiento largo ni con vocación de continuidad para la persona trabajadora y permite a la empresa ajustarse a la realidad inmediata. Perviven, no obstante, las prohibiciones de realización de horas extraordinarias, externalizaciones de actividad y nuevas contrataciones, salvo causa justificada.

Los beneficios en materia de cotización en los ERTE se vinculan al mantenimiento de empleo (6 meses siguientes a la finalización del ERTE). Y, en el caso de ERTE ETOP y mecanismo RED, al desarrollo por las empresas de acciones formativas respecto de las personas trabajadoras afectadas (deben tener vinculación directa con posible reciclaje de la persona trabajadora). Esos beneficios en la cotización oscilan entre el 20% de los ERTE ETOP, promoviendo acciones formativas, y el 90% ERTE FM. Las exenciones en la cotización no tendrán efectos para las personas trabajadoras, manteniéndose la consideración del período como efectivamente cotizado a todos los efectos.

Finalmente, se prevén dos modalidades del Mecanismo RED. La “cíclica”, cuando se aprecie una coyuntura macroeconómica general que la aconseje y que permitirá las suspensiones de contrato durante una duración máxima de un año. Y la “sectorial”, cuando en un determinado sector de actividad se aprecien cambios permanentes que generen necesidades de recualificación de procesos de transición profesional de las personas trabajadoras, con una duración máxima inicial de dos años. Este Mecanismo requiere su activación por el Consejo de Ministros, tal y como se va a explicar a continuación.

3. CUESTIONES CONCRETAS Y COLECTIVOS ESPECÍFICOS: TURISMO, AGRICULTURA, CONSTRUCCIÓN

La Reforma Laboral de 2021 se caracteriza, sin duda, por ser fruto del diálogo social y esa característica, que la ha hecho única, la ha dotado de una ductilidad que responde a la realidad de los sectores productivos. Además, para sectores concretos de actividad que lo requerían por su propio objeto social o incluso por mandato judicial, se han previsto ya especificaciones que se describen muy brevemente a continuación.

A) Turismo

Muy vinculado a este sector, en concreto, para las agencias de viaje ya se ha aprobado un mecanismo de flexibilidad interna estructural. Se trata de una actividad que continuó presentando dificultades para su recuperación tras la pandemia, lo que denota esa necesidad de cambio y readaptación del personal de manera estructural. Así, el Consejo de Ministros aprobó el 29 de marzo de 2022, en el *Acuerdo de Gobierno por el que se activa para las agencias de viaje y operadores turísticos el nuevo tipo de ERTE denominado Mecanismo RED en su modalidad sectorial.* El Real Decreto Ley 4/2022 constituyó el Fondo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, que le dota de financiación, y dio una solución transitoria a los ajustes de procedimiento necesarios para poder regular su tramitación.

B) Agricultura

El sector del campo ha presentado siempre elevadas tasas de temporalidad y el fomento de la estabilidad en el empleo ha requerido de normas específicas. Así, para los trabajadores ocasionales del campo se podrá acudir al contrato temporal de 90 días, según el art. 15 ET. Ahora bien, se potencia el contrato fijo. En este caso es muy importante el fijo-discontinuo, tanto porque muchos son trabajos de carácter estacional o vinculados a actividades productivas de temporada, o para el desarrollo de aquellos que no tengan dicha naturaleza pero que, siendo de prestación intermitente, tengan periodos de ejecución ciertos, determinados o indeterminados. Supone que los trabajos discontinuos que se repitan en fechas ciertas (con fecha conocida de inicio y fin) tendrán la consideración de contratos fijos-discontinuos. No obstante, los convenios podrán acordar, cuando las peculiaridades de la actividad del sector así lo justifiquen, la celebración a tiempo parcial de los contratos fijos-discontinuos y la obligación de las empresas de elaborar un censo anual del personal fijo-discontinuo.

En este sentido, este contrato implica ventajas y garantías para las personas trabajadoras, pues en caso de no producirse el "llamamiento" según figura en el orden o lista, se entenderá que se ha producido un despido. Y, simultáneamente, supone incentivos a la contratación y beneficios en la cotización de Seguridad Social; en concreto el artículo 29 del Real Decreto Ley 1/2023, de 10 de enero, incluye como destinatarias de incentivos a la contratación laboral a personas trabajadoras por cuenta ajena agrarias a las que se transforme en contratos fijos-discontinuos sus contratos temporales.

C) Construcción

El legislador ha acogido la interpretación de la STJUE n.º C-550/19, de 24 de junio de 2021, que analiza las "razones objetivas" que justifican la renovación de sucesivos contratos de duración determinada en el sector de la construcción denominados "fijos de obra". En concreto, interpretando la cláusula 4, apartado 1, del anexo del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, así como de los artículos 1, apartado 1, y 3, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de transmisiones de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad, el TJUE señala que los "contratos fijos de obra no previenen abusos de encadenar contratos". Para evitar el fraude del encadenamiento de contratos temporales fraudulentos que existía en ese sector se crea el "contrato fijo indefinido de obra" para el sector de la Construcción. Se prevé un nuevo "contrato indefinido adscrito a obra" (previsto en la DA 3.ª) y que se define como "aquellos que tengan por objeto tareas o servicios cuya finalidad y resultado estén vinculados a obras de construcción, teniendo en cuenta las actividades establecidas en el ámbito funcional del Convenio General del Sector de la Construcción".

En apretada síntesis se prevé lo siguiente:

– Debe incluir una descripción del concepto de "fin de obra" y obligación de recolocación al producirse (y de formación si fuera el caso);

– Descripción de motivos de extinción del contrato por "motivos inherentes a la persona trabajadora": en función de la aceptación o no de la recolocación propuesta; o cualificación adecuada o exceso de personas con cualificación en la obra de destino; o ausencia de obras en la provincia (salvo en el primer caso, la empresa debe

notificar la extinción con preaviso de 15 días; y con 7 días a la representación legal de los trabajadores).

– Indemnización del siete por ciento calculada sobre los conceptos salariales establecidos en las tablas del convenio colectivo que resulte de aplicación y que hayan sido devengados durante toda la vigencia del contrato, o la superior establecida por el Convenio General del Sector de la Construcción.

4. DATOS Y REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN UN AÑO DESPUÉS

La evolución reciente del mercado laboral español ha sido más que positiva. En la actualidad, es la fortaleza y resiliencia del empleo el factor que más está empujando en el crecimiento económico, tal y como avalan todos los organismos internacionales, que están revisando al alza sus previsiones de crecimiento debido a la buena marcha del empleo.

La cifra actual de ocupados según la EPA es en nuestro país de 20.452.800 personas. Únicamente fue superada en el primer trimestre de 2008. En los últimos cinco años ha aumentado en 1.578.600, el 8,4%. Nunca hubo tantas mujeres trabajando: 9.527.800 en el primer trimestre de 2023. Son 937.800 más que en 2018, un incremento del 10,9%.

A raíz de la introducción de la reforma laboral, por primera vez en España el empleo creado ha sido mayoritariamente indefinido, lo que ha favorecido en especial al colectivo de los más jóvenes, los que sufrían en mayor medida la temporalidad. A modo de reflejar esta realidad, en diciembre de 2021 tan sólo el 46% de los menores de 30 años afiliados a la Seguridad Social contaban con un contrato indefinido. Un año después, en diciembre de 2022, este porcentaje se eleva al 76%, es decir 30 puntos porcentuales más, algo sin precedentes en el empleo juvenil.

Sin duda, a partir de la reforma laboral se ha experimentado una gran transformación en el modelo de contratación en el país, lo que ha permitido reducir drásticamente la temporalidad y acercarnos más a los países de nuestro entorno. Este hecho es muy relevante para la economía en general, ya que las relaciones laborales más estables inciden en una mayor productividad, un mayor crecimiento, una mayor acumulación de capital humano, aumentan el consumo, la inversión, los salarios, el acceso a la financiación, a la vivencia, y en general, tienen un impacto muy positivo en el resto de las variables macroeconómicas. De hecho, un informe del Banco de

España[2] cifra que la conversión de indefinidos a temporales habría incrementado el consumo agregado entre 2.000 y 3.000 millones de euros, ya que las personas con contrato indefinido dedican más renta al consumo que las que cuentan con un contrato temporal (81% frente al 72%).

El objetivo de este breve balance es presentar los datos principales del mercado laboral que avalan la enorme transformación que se ha producido en el modelo de relaciones laborales a partir de 2022. Para ello, se mostrarán datos relativos a la Encuesta de Población Activa, a las bases de Afiliación de la Seguridad Social y a la Estadística de Contratos que elabora mensualmente el Servicio Público de Empleo Estatal.

El primer trimestre del año 2022 la reforma laboral se encontraba en un periodo de *vacatio legis* para permitir que las empresas se adaptasen a la nueva legislación y a partir de entonces ha trascurrido un año desde la plena implantación. En total, son cinco trimestres desde que se aprobó la reforma laboral.

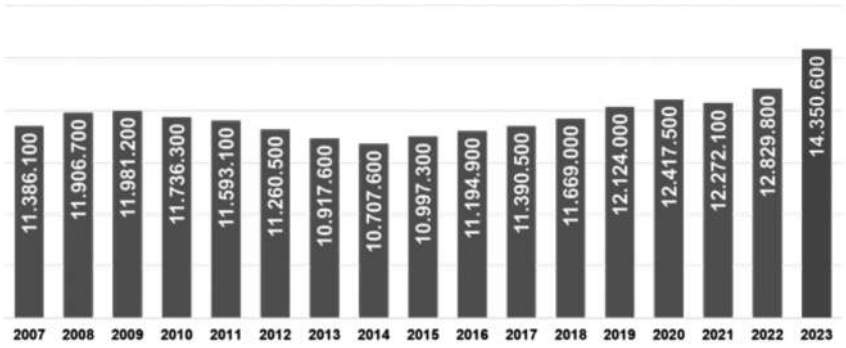
Uno de los objetivos principales de la reforma era atajar la grave tasa de temporalidad que sufría nuestro país desde hacía más de cuatro décadas, y que todas las reformas laborales anteriores no habían conseguido reducir.

Así, según los datos publicados el pasado 27 de abril por el INE referidos a la EPA del primer trimestre de este año, encontramos que el número de personas asalariadas con un contrato indefinido alcanza el máximo histórico de la serie al situarse en 14.350.600, suponiendo un incremento interanual del 12%. Desde la entrada en vigor de la reforma laboral se han incrementado en 1.684.800 las personas asalariadas indefinidas.

[2] Anghel, Brindusa; Cristina Barceló y Ernesto Villanueva. (2023): "El aumento de los contratos indefinidos y su posible impacto en el gasto". *Boletín Económico* – Banco de España, 2023/T1, 19. https://doi.org/10.53479/29780

GRÁFICO 1

Asalariados con contrato indefinido (primeros trimestres)



Fuente: INE. Encuesta de Población Activa

En contraposición, los asalariados temporales se han desplomado hasta ser menos de 3 millones, siendo la menor cifra de la serie (2.997.700). Se han desplomado en un 27% en términos interanuales y se han reducido en 1.310.800 desde la entrada en vigor de la reforma laboral.

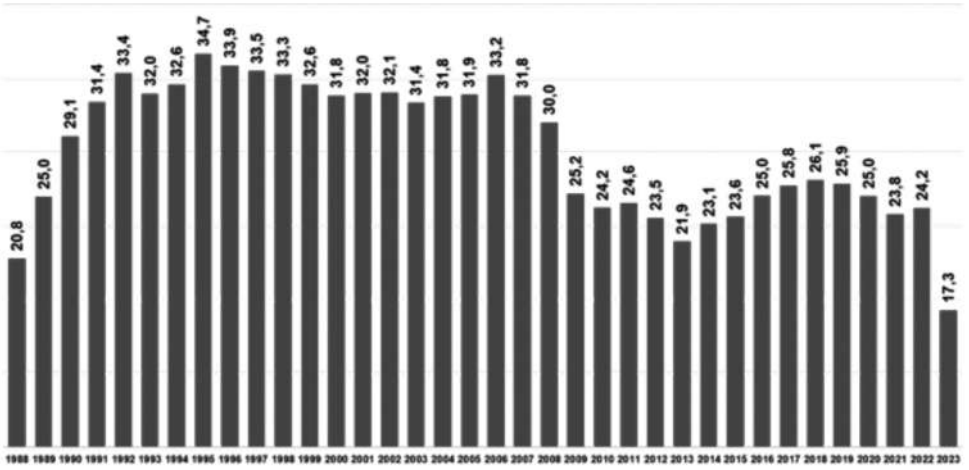
GRÁFICO 2

Asalariados con contrato temporal (primeros trimestres)

Fuente: INE. Encuesta de Población Activa

Esto ha provocado que la tasa de temporalidad sea la más baja registrada. La tasa de temporalidad se sitúa en el 17,3%, 7,8 puntos menos que la registrada antes de la reforma laboral. Por primera vez en nuestra historia, España registra una tasa de temporalidad más parecida a la media de la zona euro (15,5%). Nos encontramos a menos de dos puntos de diferencia de la media europea, cuando durante décadas la tasa de temporalidad española fue más del doble que la europea.

GRÁFICO 3
Tasa de temporalidad (primeros trimestres)

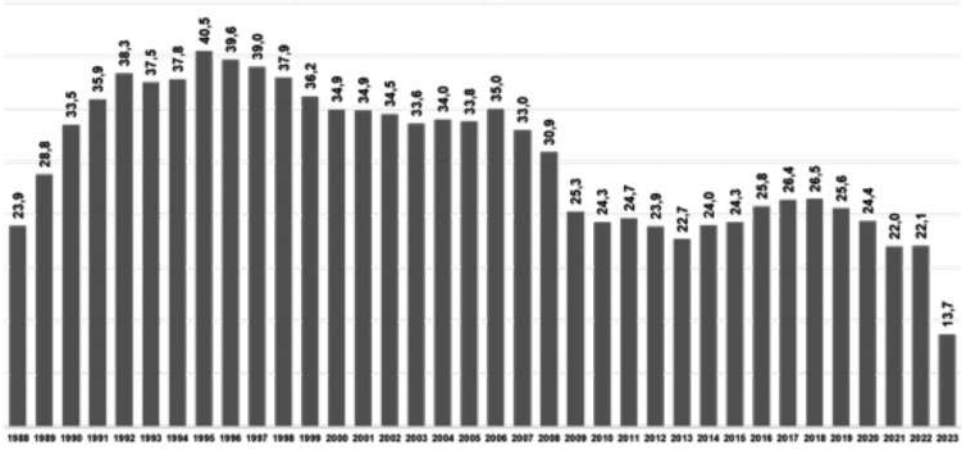


Fuente: INE. Encuesta de Población Activa

Con respecto a la temporalidad del sector privado, la tasa se sitúa en el 13,7%, incluso por debajo del 15% que es la referencia europea. En el cuarto trimestre de 2021, previo a la reforma laboral, se situaba en el 23,9% por lo que en el primer trimestre de 2023 ha bajado más de 10,2 puntos, lo que sitúa a España en unos valores de temporalidad en linea con los paises de nuestro entorno.

GRÁFICO 4

Tasa de temporalidad PRIVADA (primeros trimestres)

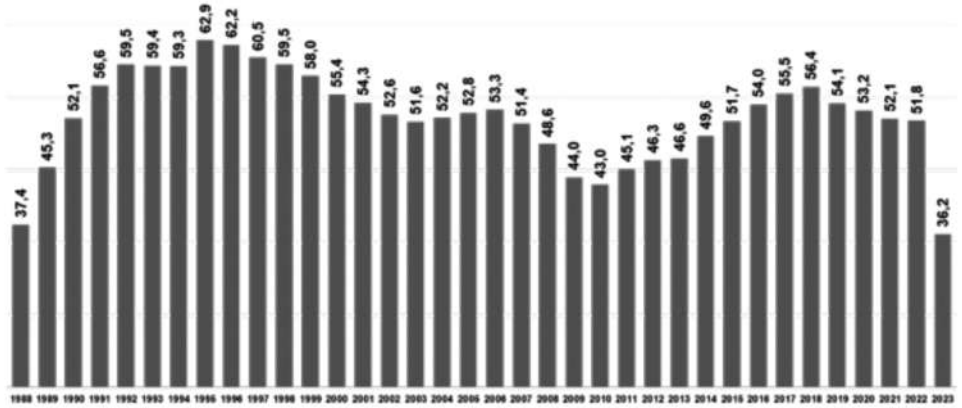


Fuente: INE. Encuesta de Población Activa

Pero, sin duda, el colectivo más beneficiado por la reforma laboral han sido los jóvenes, como ya hemos mencionado. Los menores de 30 años han pasado de tener una tasa de temporalidad del 55,4% (cuatro trimestres de 2021), es decir, más de la mitad de los asalariados menores de 30 años tenían un contrato temporal de duración limitada, a contar con una tasa del 36,2%, es decir una caída de más de 19 puntos, presentando ahora una tasa en línea con la media europea.

GRÁFICO 5

Tasa de temporalidad menores de 30 (primeros trimestres)

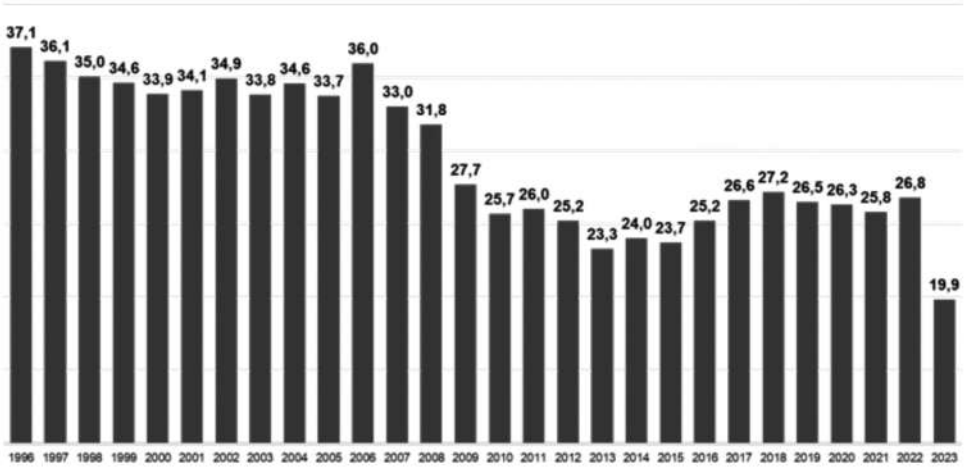


Fuente: INE. Encuesta de Población Activa

Las mujeres, que sufrían en mayor medida la temporalidad que sus pares varones, también presentan una caída acusada de su tasa de temporalidad. Han pasado del 27,9% a finales de 2021 al 19,9% a principios de 2023, en una bajada de 8 puntos en tan solo cinco trimestres de implantación de la norma.

La tasa de temporalidad femenina se ha situado por debajo del 20% por primera vez, aunque todavía condicionada por la mayor temporalidad del sector público, ya que hay mayor proporción de mujeres empleadas en el sector público.

GRÁFICO 6
Tasa de temporalidad femenina (primeros trimestres)



Fuente: INE. Encuesta de Población Activa

Análisis sectorial de la tasa de temporalidad

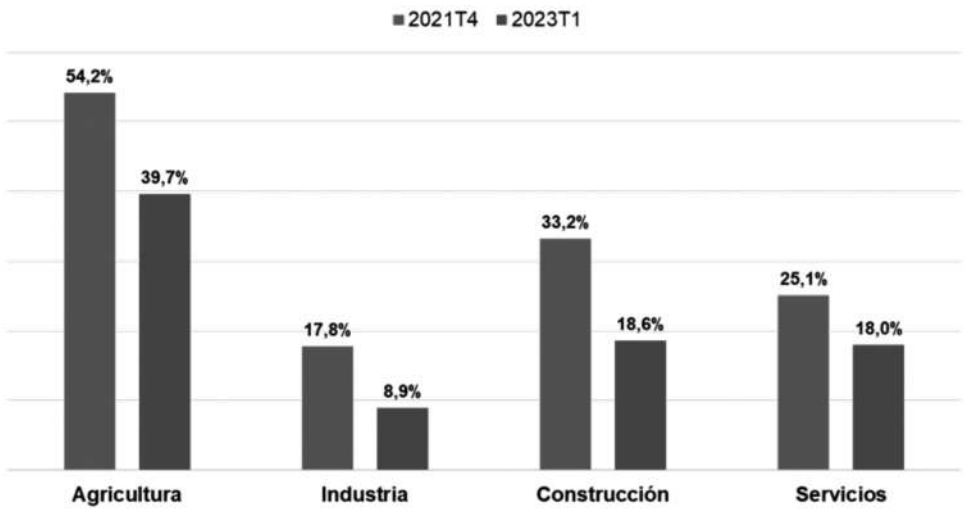
Por sectores, la tasa de temporalidad en la industria se sitúa en el 8,9%, con una reducción de 8,9 puntos desde que se aprobó la reforma laboral. Los servicios, por su parte, presentan una tasa de temporalidad del 18%, con una bajada de 7,1 puntos.

Las mayores reducciones por sectores se observan en la agricultura y la construcción, ya que eran los sectores donde más se producía la temporalidad ligada a la estacionalidad, cuando hay fórmulas como la contratación indefinida fija discon-

tinua que son las propicias para aquellas actividades estacionales. Por tanto, la construcción se sitúa en la actualidad en una tasa de temporalidad del 18,6%, desde el 33,2% previo a la reforma, lo que supone una reducción de 14,5 puntos porcentuales.

Por último, en la agricultura la tasa de temporalidad se ha reducido 14,6 puntos, situándose en el 39,7%, en niveles muy parecidos a los europeos por primera vez en la historia.

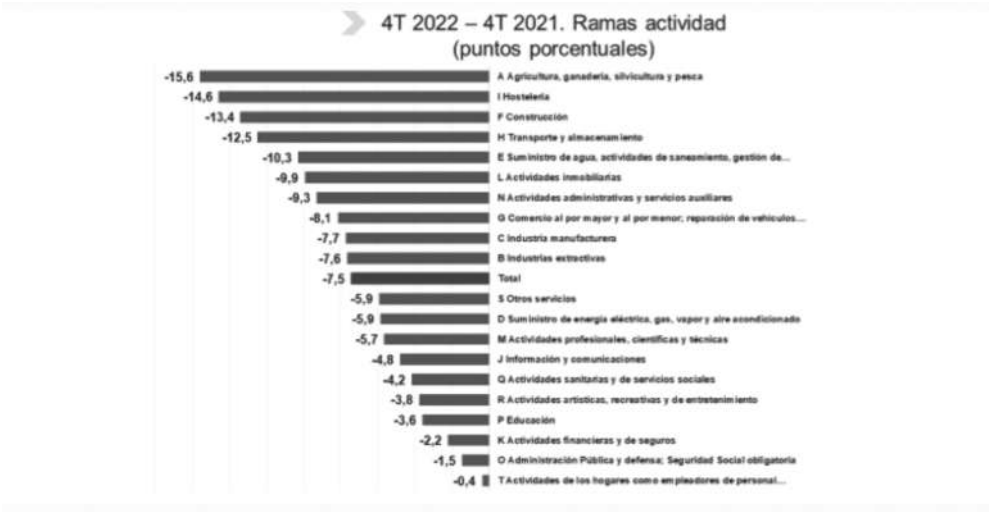
GRÁFICO 7
Tasa de temporalidad por sectores



Fuente: INE. Encuesta de Población Activa

Además de **la agricultura y la construcción,** otras **ramas de actividad muy beneficiadas** por la reforma laboral han sido **la hostelería**, con 14,6 puntos de temporalidad menos en un año, **y el transporte**, con 12,5 puntos menos en el balance del año 2022.

GRÁFICO 8
Variación tasa de temporalidad por ramas de actividad



Fuente: INE. Encuesta de Población Activa

Análisis territorial de la tasa de temporalidad privada

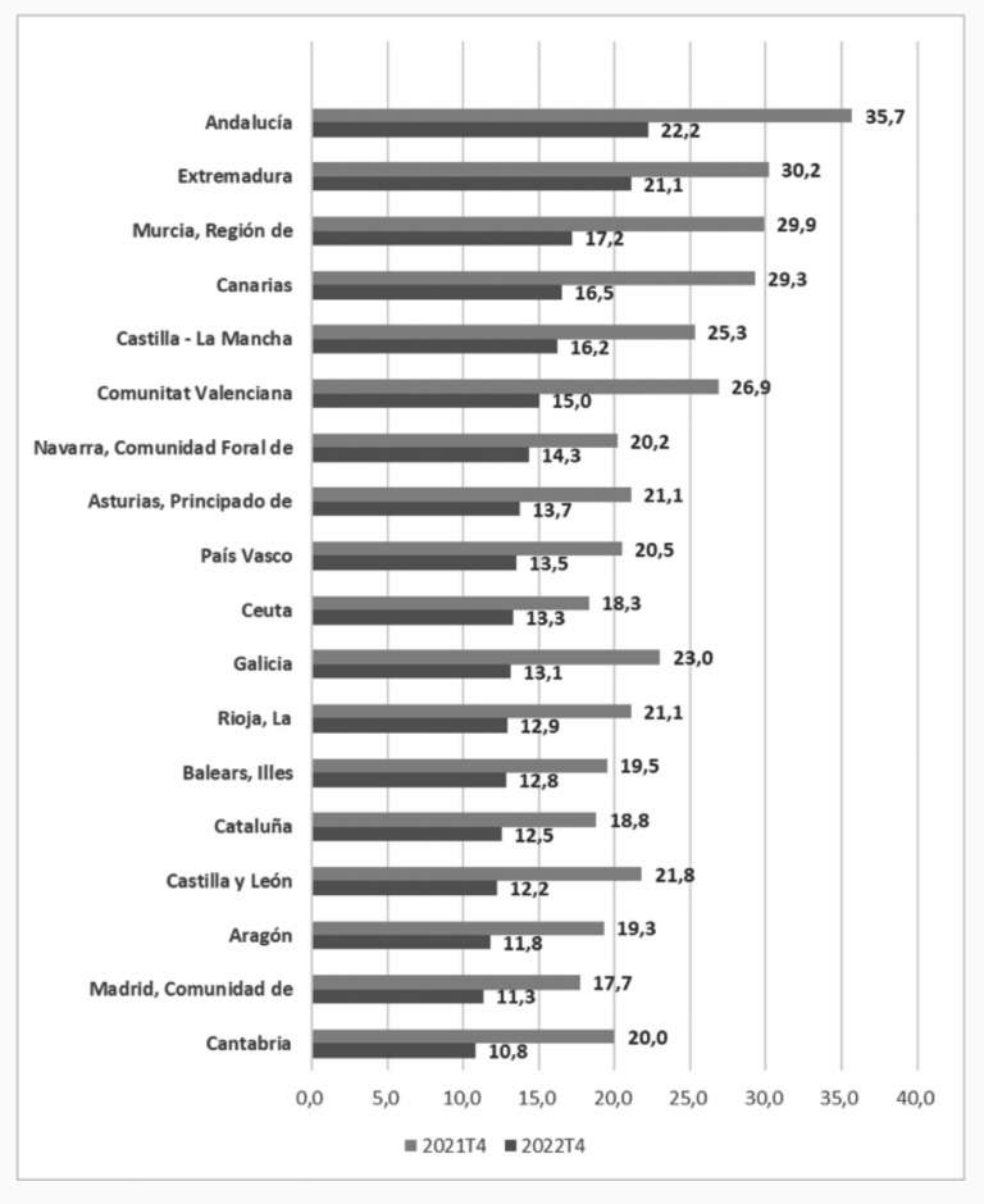
Las comunidades autónomas que mayores tasas de temporalidad presentaban son las que más se han beneficiado por la entrada de la nueva norma. La especialización productiva de ciertas comunidades en agricultura y turismo provocaba que la tasa de temporalidad fuera excesivamente alta en comunidades como Canarias, Andalucía, Extremadura o Murcia.

Tras la implantación de la reforma laboral, en todas las comunidades autónomas se observa una reducción acusada de la tasa de temporalidad. Destaca Andalucía con una reducción de 13,5 puntos de su tasa de temporalidad durante 2022, seguida de Canarias (12,8 puntos menos), Murcia (12,7 puntos) y la Comunitat Valenciana (11,9 puntos menos).

Las comunidades que presentan una tasa de temporalidad privada más baja a finales de 2022 son Cantabria (10,8%), Madrid (11,3%) y Aragón (11,8%).

GRÁFICO 9

Tasa de temporalidad por CCAA en 2021T4 y 2022T4

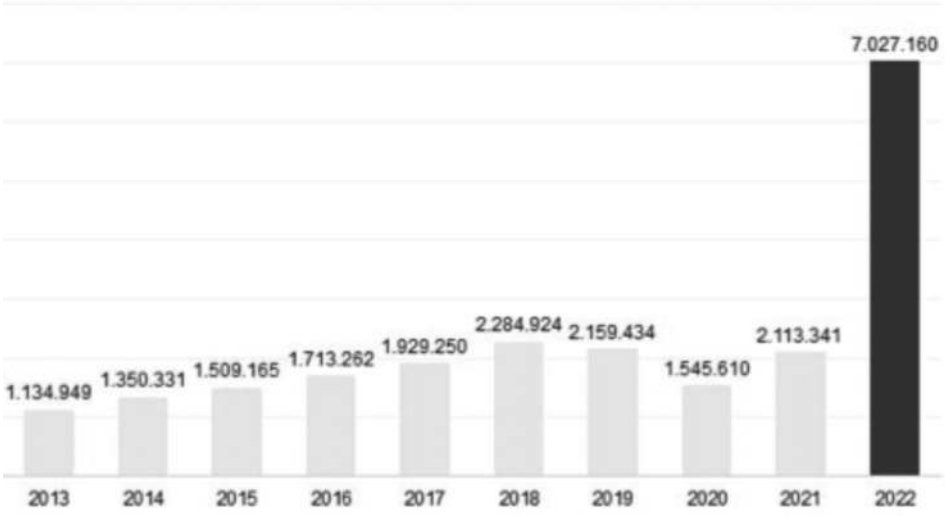


Fuente: INE. Encuesta de Población Activa

La contratación en 2022

La reforma laboral de 2021 ha transformado el modelo de contratación de España. Este 2022 se han formalizado más de 7 millones de contratos indefinidos cuando lo habitual en los años previos era que se formalizaran alrededor de 2 millones de contratos. Esto pone de relevancia el gran impacto que el RDL 32/2021 ha tenido en 2022

GRÁFICO 10
Contratos indefinidos registrados cada año



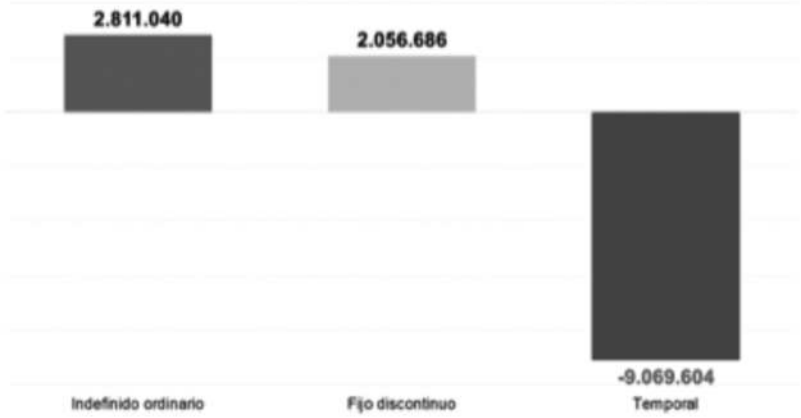
Fuente: SEPE

En un primer balance en cuanto a los datos de contratación, el año 2022 cierra con 9 millones de contratos temporales menos en comparación al año 2019.

En 2022 se han formalizado casi 5 millones de contratos indefinidos más, y 9 millones de contratos temporales menos. Lo que hace un balance de 4 millones de contratos totales menos firmados que en 2019, año previo a la pandemia. Esto es la parte más significativa del año 2022: la creación de empleo ha venido de la mano del empleo indefinido y de calidad.

GRÁFICO 11

Contratos registrados. Variación 2019-2022



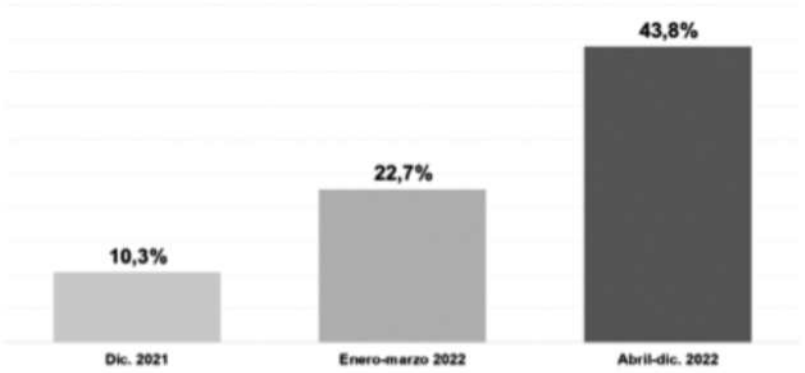
Fuente: SEPE

Este gran incremento de la contratación se ha producido en los contratos de más calidad: los indefinidos ordinarios han sido 2,8 millones de contratos más que en 2019. De estos, casi 1,7 millones de contratos han sido los de mayor calidad: indefinidos a tiempo completo.

Los contratos que más se han reducido han sido los de peor calidad: los temporales a jornada parcial son 3,5 millones menos que en 2019. Esta gran caída de los contratos temporales a tiempo parcial no se ha visto compensada por el incremento de los indefinidos parciales y fijos discontinuos.

Lo que es una gran noticia, ya que eran los contratos de peor calidad con mayor abuso de la temporalidad.

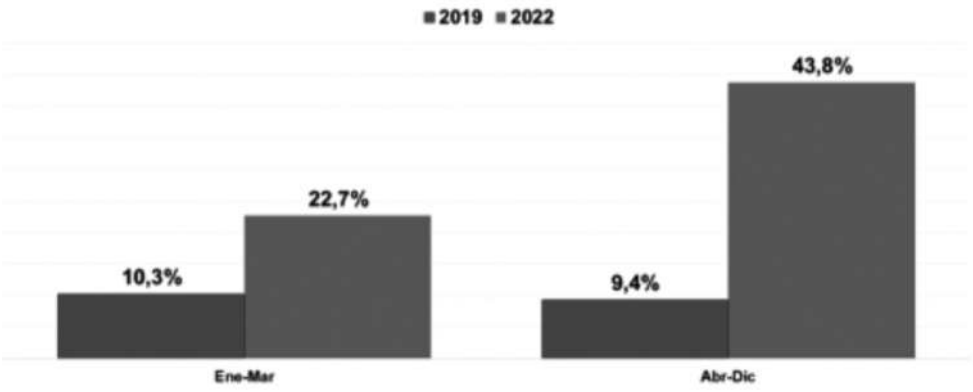
GRÁFICO 12
Porcentaje de contratos indefinidos sobre el total



Fuente: SEPE

La reforma laboral empezó a desplegar sus efectos desde principios de año. Ya en el periodo de la vacatio, la contratación indefinida se situó en el 22,7% del total de contratos, cuando lo habitual era el 10%. Tras el 1 de abril, ya en pleno periodo de vigencia, casi el 44% de los contratos que se han firmado han sido indefinidos.

GRÁFICO 13
Porcentaje de contratos indefinidos sobre el total

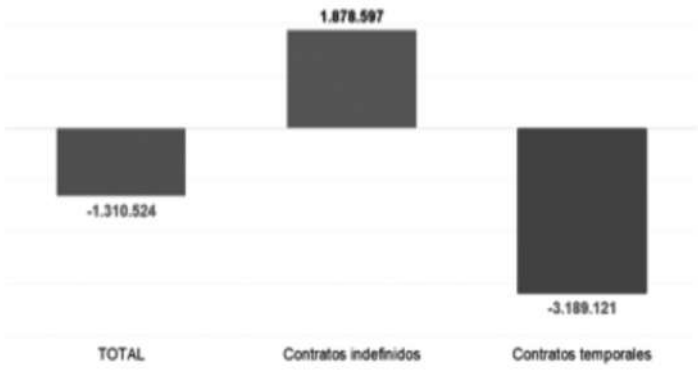


Fuente: SEPE

Todo esto es gracias a la aprobación del RDL 32/2021, con el apoyo del diálogo social, que ha permitido lo que no se había logrado en las cuatro décadas previas: acabar con la contratación temporal abusiva e injustificada.

GRÁFICO 14

Variación contratos registrados menores de 30 años. 2022-2019



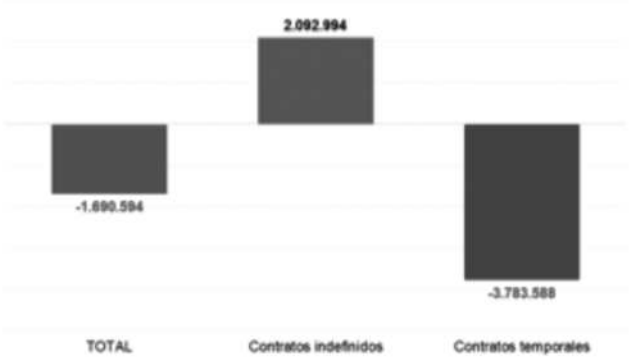
Fuente: SEPE

Los más beneficiados por esta norma, sin duda, han sido los menores de 30 años. Los jóvenes han firmado más de 2,5 millones de contratos indefinidos este 2022, son 1,9 millones más que los que firmaron en 2019, y han firmado 3,2 millones de contratos temporales menos.

Las mujeres han firmado más de 3 millones de contratos indefinidos, lo que supone más de 2 millones de contratos más que en 2019, y 3,8 millones de contratos temporales menos. Por su parte, los hombres han firmado más de 2,7 millones de contratos indefinidos más.

GRÁFICO 15

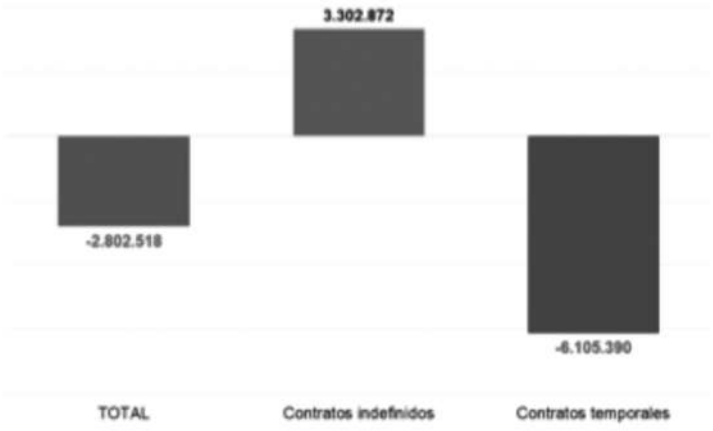
Variación contratos registrados por mujeres. 2022-2019



Fuente: SEPE

GRÁFICO 16

Variación contratos registrados en el sector servicios. 2022-2019

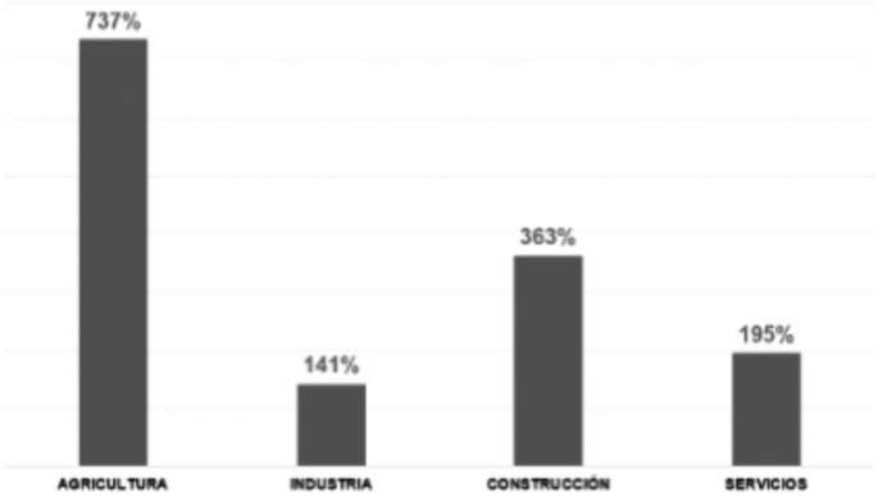


Fuente: SEPE

En el análisis sectorial, los servicios son los que registran 3,3 millones de contratos indefinidos más que en 2019 y más de 6 millones de temporales menos.

GRÁFICO 17

Variación contratos registrados por sectores. 2022-2019



Fuente: SEPE

Pero los sectores más favorecidos han sido la construcción y la agricultura, donde el porcentaje de contratos indefinidos se ha incrementado un 363% y un 737% respectivamente. Un incremento inaudito en dos sectores especialmente castigados por el abuso de la temporalidad.

La agricultura ha pasado de registrar alrededor de 100.000 contratos indefinidos en 2019 a hacer 850.000. Los contratos temporales en la agricultura han bajado en más de 1,6 millones.

Por su parte, en la construcción se han registrado medio millón de contratos indefinidos más que en 2019 y 700.000 temporales menos.

Sin lugar a duda, el RDL 32/2021 ha transformado de manera radical las relaciones laborales en nuestro país y sus efectos se dan en todos los sectores de actividad y en todos los territorios y en todos los colectivos de edades y de géneros.

A modo de valoración final: es incuestionable la eficacia y eficiencia de la reforma laboral en cuanto a la reducción de la tasa de temporalidad y la transformación del modelo de relaciones laborales de España. La rapidez con la que se ha producido demuestra que establecer la contratación indefinida como la forma habitual de contratación era factible y ha arrojado unos resultados extraordinarios. En cuanto contemos con una perspectiva temporal más amplia se podrán realizar valoraciones del impacto de la norma en otras variables como salarios, productividad, consumo, inversión, capital humano, etc. Pero de momento, todos los datos disponibles apuntan al éxito de esta norma.

Mari Cruz Vicente
Amaia Otaegui

Retos laborales. ¿Qué temas pendientes?

Concha-Bodegón II, 1927, Paul Klee.

Los resultados del diálogo social en materia laboral y social han sido muy positivos. También se deben poner en valor las medidas tomadas para hacer frente a la crisis inflacionista que, aunque insuficientes, han sido y están siendo muy importantes.

No obstante, los retos futuros son cuantiosos y no menores. CCOO debe apostar por seguir fortaleciendo las políticas sociales, los servicios públicos, la mejora de la sanidad y la enseñanza pública; por el derecho a una vivienda digna para todas y todos; por las políticas de cuidados y de dependencia como un derecho de ciudadanía; por el empleo de calidad y por la igualdad efectiva entre mujeres y hombres; para seguir avanzando en los derechos de todos los colectivos; por la solidaridad y la lucha contra la desigualdad y la pobreza

1. LOS APRENDIZAJES A PARTIR DE LA PANDEMIA

LA experiencia vivida con la pandemia originada por la COVID-19 nos muestra que las proyecciones hacia el futuro están siempre llenas de incógnitas y plagadas de incertidumbre, incluido lo que consideramos el futuro inmediato, próximo y global. Zygmunt Bauman (2002) nos recuerda que esto no es nuevo, pues lo que caracteriza nuestra sociedad es lo que denomina "modernidad líquida", un tiempo sin certezas en medio de una aceleración profunda, donde la cultura laboral de la flexibilidad arruina la previsión de futuro, que se transforma constantemente fluyendo.

Aunque la dirección de la evolución del trabajo/empleo y los próximos escenarios de tránsito son difíciles de identificar, parece indiscutible que la pandemia ha manifestado el rango e intensidad de las brechas y desigualdades económicas y sociales en el nivel transnacional, que ya habían sido afectadas por la crisis financiera y monetaria que sacudió Europa y España entre 2008 y 2014. El panorama de segregación económica y social como consecuencia de las políticas de ajuste y austeridad, llevadas a cabo por el gobierno del PP a gran escala para hacer frente a la crisis económica y financiera, provocó un recorte considerable del Estado de bienestar, un retroceso en los derechos laborales y sociales y una gran desigualdad como consecuencia de que las ganancias del capital estuvieron muy por encima de la evolución de los salarios (Piketty, 2014).

Si la línea interpretativa de estos procesos argumentaba que se trataba de mantener la estabilidad monetaria y recomponer las economías europeas, la magnitud de su repercusión en la vida cotidiana de las personas ha representado un serio riesgo para la estabilidad social, aumentando la fragilidad y la inestabilidad del modelo económico y de los mercados de trabajo, agrandado las distancias entre los

que más y los que menos tienen, e incrementando las dificultades de los colectivos más vulnerables de la población para mantener sus estándares de vida.

En nuestro país, las políticas de ajuste promovieron devaluaciones internas a través de las políticas laborales, incluyendo la facilitación y abaratamiento del despido, el debilitamiento de los marcos institucionales de la negociación colectiva, y la disminución y debilitamiento de las políticas sociales. Los efectos de estas políticas de recortes se dejan ver en los indicadores tradicionales de medida de la desigualdad, y España se encuentra entre los países de Europa con mayores indicadores de desigualdad de renta y de pobreza (Cantó, 2022).

Como primera lectura de la forma en que se ha abordado la crisis pandémica, podemos determinar que existen distintas maneras de abordar una crisis, que las recetas utilizadas por el modelo neoliberal resultan insuficientes e ineficaces, y que la intervención de los estados como actores estratégicos vuelve a ser fundamental. La regulación de los mercados en toda Europa vuelve a ser materia de las instituciones públicas para desarrollar su actividad reguladora y participación activa en las políticas públicas. Frente a los discursos de una presunta racionalidad pura de la organización económica, la articulación de la *política* con lo económico y lo social vuelve a mostrar su capacidad para paliar o subsanar los desequilibrios generados por el fracaso de las dinámicas del *austericidio*.

En este contexto, a diferencia de la crisis financiera de 2008, con ocasión de la pandemia las autoridades políticas y económicas de la UE focalizaron con rapidez su actividad en medidas promovidas y aprobadas en un ejercicio sin precedentes de expansión fiscal y monetaria y de aumento del gasto público, que fueron combinadas con una respuesta coordinada y cooperativa de la que nacieron los fondos *Next Generation EU.*

Pero al tiempo que continuaban los debates sobre el alcance y duración de la nueva estrategia de la Unión Europea, aunque distintos factores impulsan un crecimiento anual del producto interior bruto en España del 5,5% en 2021, ese ejercicio económico se cerró con algunos desequilibrios significativos, resultando especialmente preocupante la creciente escalada de precios por sus efectos negativos sobre el consumo de los hogares y la competitividad de las empresas. La tasa de variación anual general del Índice de Precios de Consumo (IPC) se situó en el 6,5% en diciembre de 2021, y continuó aumentando hasta alcanzar un pico del 10,8% en julio de 2022, descendiendo posteriormente hasta el 5,7% en diciembre de ese año.

Las alteraciones derivadas del aumento de la inflación se agravaron notablemente a raíz de la invasión de Ucrania por parte de Rusia, iniciada en febrero de 2022, configurando un escenario socioeconómico de elevada complejidad e incertidumbre, y poniendo en riesgo la consolidación de la senda de recuperación de la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19 que, a día de hoy, sigue siendo incierta.

La creciente escalada del precio de la energía iniciada en junio de 2021, y que todavía sigue activa, ha tenido un impacto significativo en la economía de los países europeos provocando una crisis energética sin precedentes que, añadida a la crisis climática, está pesando gravemente sobre las facturas energéticas de millones de personas. La guerra intensifica las tensiones inflacionistas, lo que, a su vez, aumenta la incertidumbre y genera importantes distorsiones en los mercados de trabajo. Por el momento, los impactos diferenciales de la inflación en los precios sobre quienes tienen menores ingresos, marcan claramente la tendencia hacia el crecimiento de la desigualdad, cuestión que afecta a todos los países, también a los desarrollados.

La afectación negativa de la pandemia en la economía española estuvo afortunadamente limitada por una serie de rápidas decisiones políticas –en buena parte promovidas por CCOO– que fueron acordadas en sus primeros meses, y permitieron aminorar los efectos más negativos derivados de la brusca interrupción de la actividad económica en la primavera del año 2020. Después de la década anterior marcada por los recortes y las desregulaciones laborales, las medidas de apoyo al desempleo, la utilización masiva de los Expedientes de Regulación Temporal del Empleo (ERTE), el derecho a la adaptación de la jornada laboral para la conciliación corresponsable, las ayudas a los autónomos y pymes, la implantación del Ingreso Mínimo Vital o las medidas de protección de la vivienda, dieron como resultado un efecto sobre la desigualdad de ingresos muy inferior al generado en la crisis anterior y, de hecho, ejemplifica el cambio de rol del Estado en el diseño de una estrategia de política económica y sociolaboral desde un enfoque progresista.

Ante la paralización económica, la redefinición de estas medidas subrayó en buena parte la centralidad del ámbito económico y laboral en nuestra sociedad, y significó la prueba empírica de que es posible transitar por la(s) crisis, y sobrevivir a ellas, más allá de la vieja receta de los ajustes mediante despidos. Por primera vez en nuestra historia reciente se produce un fenómeno inédito en las anteriores crisis económicas, como es que el efecto de la caída de la economía fue muy superior a la caída del empleo. Esta apuesta en favor de su consolidación como práctica de la gestión del *management* empresarial español –incluyendo la adaptación y la reduc-

ción de jornada– recupera la idea de que la "normalidad laboral" es aquella que en los momentos de crisis rompe la inercia del recurso a la contratación temporal y los despidos como forma prioritaria de los ajustes coyunturales de las empresas.

Este impulso exitoso en nuestra reciente historia se repitió en los fundamentos y la lógica de la reforma laboral de 2021, donde se ha apostado por el contrato indefinido, se han establecido límites y restricciones a la contratación temporal y se ha devuelto la estabilidad como condición y característica inseparable del contrato de trabajo, además de recuperar los elementos de equilibrio de nuestro sistema de negociación colectiva. La reforma laboral, como fruto del impulso del diálogo social tripartito, es relevante, además, porque repitió un elemento tan determinante como el método de negociación entre los agentes sociales. El hecho de que la estabilidad en la contratación laboral haya llegado al primer plano de la agenda política pone el acento en la posibilidad de que las instituciones políticas y los agentes sociales encuentren el punto de consenso para revertir la precariedad y la desigualdad laboral y económica. Recuperar la centralidad del trabajo estable como categoría imprescindible para la inclusión y la cohesión social, y que el empleo precario pase a ser sustituido por el trabajo/empleo decente (Prieto, 2020), es la apuesta para dotar de estabilidad a la sociedad y la democracia, reforzando, además, los elementos de equilibrio en la negociación colectiva como la herramienta prioritaria en el primer reparto de riqueza y la gestión de las relaciones laborales.

Los efectos de la reforma de diciembre de 2021 son todavía incipientes pero parecen ser de una enorme intensidad, pues durante todo 2022 y lo que llevamos de 2023 los resultados en nuestro mercado de trabajo son muy llamativos: por primera vez en la serie histórica nos hemos acercado casi a los 21 millones de cotizantes a la Seguridad Social, la contratación temporal se ha reducido 7 puntos en un año y la contratación indefinida ha alcanzado cifras récord; con respecto a 2021 el incremento ha rondado los cinco millones de nuevos contratos indefinidos, con incrementos similares en hombres y en mujeres, y supone la disminución de la brecha entre trabajadores seguros e inseguros. Al tiempo, las brechas de género no se acaban de cerrar pues las distancias en relación a la temporalidad y al trabajo a tiempo parcial se mantienen[1].

En este contexto, el diálogo social de los sindicatos con el gobierno añade dos importantes productos más: el acuerdo sobre Salario Mínimo, cuya subida de un 8%

[1] Informe sobre *La contratación en España en 2022*. Secretaría confederal de Acción sindical y Empleo. Marzo 2023.

en 2023 asegura el compromiso de acercar el SMI al 60% del salario medio en España, dando cumplimiento a la recomendación de la Carta Social Europea, y consolida una subida del 47% en estos cinco últimos años. Por su parte, los dos acuerdos en materia de Seguridad Social vienen a garantizar la sostenibilidad del sistema público por la vía de los ingresos; estableciendo un sistema de ingresos estructurales a la Seguridad Social que garantice su viabilidad, equidad y suficiencia, proporcionando más protección y certezas para los próximos 25 años. Además, se reduce la brecha de cotización, se mejora el período de cálculo y se asegura el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.

En este periodo, la intención perseguida por el Gobierno español parece ser la recomposición de las debilitadas políticas públicas, especialmente en su dimensión laboral y social, como se observa en las medidas presentadas en el Plan de inversiones y reformas, denominado Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), que en teoría, persigue cuatro objetivos transversales: un país más ecológico, más digital, más cohesionado y preparado para el futuro. La acción de los agentes sociales sobre la articulación de lo económico y lo social aporta esa mirada crítica frente al unilateralismo de quienes defienden que solo hay una manera de gestionar lo colectivo. En concreto, la contribución de CCOO a los diversos enfoques y vías para conseguir más bienestar, igualdad y derechos sociales y laborales, ha demostrado ampliamente su eficacia. Sin embargo, por el momento, la senda del diálogo social para la participación activa en este Plan de recuperación y transformación, frente a otros posibles modelos, muestra cierta debilidad y es fundamental reforzar el diálogo social para desarrollar las medidas comprometidas, cuestión imprescindible para cumplir las recomendaciones de la Unión Europea.

2. LOS NUEVOS RETOS: TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL

La gran crisis sanitaria hace emerger nuevos problemas en nuestra sociedad o intensifica los estructuralmente existentes, aunque ahora con *cabeza tecnológica*. Sobre estas megatendencias imparables marcadas por la transformación ecológica y el nuevo escenario tecnológico, existe un amplio consenso acerca de su vertiginosa velocidad pues, de hecho, ya están aquí. La forma en que estas grandes transformaciones se interrelacionan con el mundo del trabajo, a menudo de forma problemática y contradictoria, muestra que ambas transiciones no son fenómenos separados, sino que, en muchas ocasiones, la transición ecológica forzará una tecnológica que, por su parte, no puede entenderse sin tener en cuenta las repercusiones medioambientales de las tecnologías utilizadas.

La voz sindical enfrenta de raíz el imaginario del discurso de la gobernanza tecnocrática como explicación irreversible e indiscutible. Más bien al contrario, nuestras líneas de reflexión y acción reclaman un enfoque inclusivo, sostenible y resiliente, pues la adaptación a los cambios requiere de un gobierno democrático y orientado al servicio del bienestar del conjunto de la población. El propio concepto de transición no se puede entender exclusivamente en clave tecnológica, pues la presunción de neutralidad de la tecnología es sin duda un regalo inmerecido que forma parte de una tendencia ideológica clara y bien definida.

La crisis ecológica, que incluye el cambio climático, la crisis energética y de materiales, el problema de los residuos y la contaminación, evidencia que el impulso del proceso de transición ecológica es totalmente imprescindible para alcanzar un futuro económico y social global: *No hay Plan B para el planeta.* En todo caso, fuera de los intereses financieros de los grandes grupos tecnológicos no existen respuestas definitivas sobre los procesos que generan estos problemas, y menos todavía sobre las vías para remediarlos, al menos ante la posibilidad en el corto plazo de agotamiento de los recursos naturales y en particular de los recursos energéticos convencionales.

Las élites políticas a nivel europeo van siendo progresivamente conscientes de las dimensiones del desafío climático y energético y desarrollan una iniciativa, el *Green New Deal,* derivado del Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París, que, junto a la Agenda 2030, supone la puesta en escena de un dispositivo político que trata de cambiar las reglas de juego y, al mismo tiempo, un programa para una transición ecológica que se pretende sea también socialmente justa. Su objetivo es reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y alinear las políticas climáticas y energéticas de la UE apoyado en dos pilares: el primero es una reforma ecológica del modelo productivo y el segundo, una transformación para producir una operación de redistribución de riqueza, recuperando la iniciativa económica pública.

En nuestro país, la ley de cambio climático aparece como un terreno de gran potencial para la acción pública del Estado, pues la inversión en energías renovables para acelerar la transición verde es un instrumento que podría convertirse en un ámbito potente para desarrollar nuevas actividades económicas y crear nuevos empleos, mediante financiación pública. Entre las propuestas de soluciones, además de la decidida descarbonización del sistema energético, se encuentra la reducción sustancial de nuestro consumo de energía y de materiales. España debe invertir en tecnologías limpias y avanzar en la autosuficiencia de los centros de consumo, edificios, transporte e industria, impulsando la gestión de la demanda y la generación distribuida y fomentando sistemas de transporte público colectivos, comunidades

energéticas, etc., y a la vez, pone el foco en los colectivos más vulnerables, pues el Estado juega un papel clave en la distribución de la riqueza y la disminución de la desigualdad. Siguiendo a Mazzucato (2019), si el capital privado debe mucho a los esfuerzos públicos acumulados, la apropiación de beneficios no debería ser enteramente privada.

Desde la mirada sindical, garantizar una transición ecológica supone, ante todo, la construcción política de la noción de *transición justa.* Un concepto que en este cambiante entorno sociolaboral incluye la defensa de los intereses de las personas trabajadoras y de la ciudadanía en general. Exigir la aplicación del complemento transformación "justa" significa que la dirección de la transformación debe romper las inercias y determinismos pseudotecnológicos y debe poner en evidencia los condicionantes sociales (*ecosociales*) para que sea inclusiva y cohesionada en términos de empleo y condiciones de trabajo (*las personas en el centro*) previniendo y mitigando sus posibles efectos en términos de segmentación y precariedad.

El cálculo de los empleos que posiblemente se perderán o desaparecerán por las reconversiones, los que se transformarán profundamente y los que se crearán al calor de las mismas, es complejo, pues las personas y sus capacidades laborales no cambian o se mueven de un sector a otro sin más. Por ello, la transición justa debe asegurar en especial un espacio de participación para prevenir y mitigar estos efectos en el empleo, y una intervención en la negociación colectiva donde las nuevas tecnologías de producción limpia lleven aparejado que los puestos de trabajo sean menos sucios o peligrosos y se concreten las estrategias para que los posibles aumentos de la productividad redunden también en beneficio de las personas trabajadoras, asegurando que los nuevos marcos de sostenibilidad económica incluyan la sostenibilidad social. El discurso sindical alude, también, a la necesidad de cambiar la idea de revisar nuestros hábitos y pautas de consumo, basados exclusivamente en poseer y donde el cliente es el rey (Alonso y Rodríguez, 2018).

Analistas como Santiago Muiño (2020) advierten de que tanto la intensidad como el ritmo de la transición ecológica dependerá de la capacidad emprendedora de un ciclo amplio de gobernanza posneoliberal que, por su parte, requiere de una apuesta y un intensísimo compromiso político, pues los obstáculos y fricciones de todo tipo para su implementación y mantenimiento –y no solo por los fuertes intereses políticos y económicos del neoliberalismo a nivel global, y por la agresividad de las políticas más reaccionarias– pueden ser muy importantes.

La segunda gran transformación en el ámbito socioeconómico y laboral es la eclosión de las nuevas tecnologías en torno a la economía digital. Aunque la *revolución*

digital va acompañada de múltiples y acuciantes interrogantes sobre el alcance e intensidad de sus efectos, no se discute que su impacto está desequilibrando el contexto del sistema socioeconómico, ni tampoco su capacidad para situarnos en un paradigma diferente cuya repercusión en las relaciones entre los actores laborales, por el momento, se desconoce.

De hecho, a pesar de su creciente presencia en los debates políticos y sociales, el consenso sobre si la digitalización de las formas de trabajo y producción benefician tanto a las empresas como a las personas trabajadoras, es decir, si es progreso, está lejos de alcanzarse, o si por el contrario constituyen un factor de disrupción que añade desequilibrio y aumento de las desigualdades por la vía del crecimiento del desempleo, el subempleo y otros problemas e ineficiencias en los mercados de trabajo. Las miradas "optimistas" señalan la importancia de la transición de economías de escaso valor hacia otras de alto valor añadido, intensivas en tecnología y en conocimiento; mientras que las "pesimistas" afirman que plantean profundos desafíos sociales y laborales, tales como el aumento de la precariedad en las condiciones de trabajo.

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como describe en su informe *Trabajar por un futuro más prometedor* (2019), este proceso de cambio dependerá de cómo se gestionen los retos, pues si el impulso de la digitalización no se orienta a asegurar altos niveles de igualdad y a la mejora del bienestar general a través de una redistribución eficiente, sus efectos agudizarán las desigualdades sociales y territoriales, su impacto en las condiciones laborales y en la distribución salarial será negativo, aumentando el empobrecimiento y la subordinación.

Con todo, la *revolución* digital de la economía –y en general de la sociedad– parece inevitable. En breve, el uso de instrumentos y técnicas digitales se va a convertir en el principal instrumento de la mayor parte de las profesiones y ocupaciones, por lo que corregir las brechas que genera es una tarea imprescindible. El ajuste y anticipación a los requerimientos de los procesos de digitalización de todos los sectores y la adaptación a los nuevos modelos de trabajo y nuevos requisitos de cualificación supone un reto para nuestro mercado de trabajo, las empresas y las personas de los distintos sectores: se prevé que los sectores tradicionales podrán acusar la pérdida de empleos debido a la automatización, al tiempo que en sectores más ecológicos y digitales crecerá, lo que aumentará los desequilibrios y el riesgo de que algunas personas (las menos cualificadas, de mayor edad, del mundo rural…) se encuentren situaciones de *exclusión digital*. El diseño de los mecanismos de mitigación de brechas debe prever estas más que posibles situaciones, lo que plantea de nuevo el papel de las políticas públicas en la consecución de una sociedad más justa e igualitaria y sin exclusiones.

Por su parte, la negociación colectiva continúa siendo el espacio idóneo para facilitar la adaptación de todo tipo de personas a los nuevos procesos y las nuevas formas de trabajo, y tratar de evitar, además, que las empresas queden rezagadas en el proceso de adopción tecnológica e innovación que ponga en juego su propia supervivencia. Algunas investigaciones sugieren que muchos de los empleos que se crean requieren de una formación mayor que la de los empleos que se destruyen. Es por ello que se requiere una actualización constante de las habilidades y cualificaciones en materia digital. En este escenario aparece un espacio para la acción sindical ligado a la formación y al reforzamiento de las cualificaciones digitales, tanto las de carácter genérico como las especializadas y complementarias, para lo que parece conveniente el establecimiento de perfiles profesionales identificados con la difusión de la economía digital y la formación asociada para que se mejore y amplíe la oferta formativa, así como el desarrollo de una estrategia orientada a disminuir el desajuste existente entre la demanda y oferta de profesionales con competencias TIC.

Diversos estudios (Sainz *et al.*, 2019) observan que las brechas de género tienen un componente digital. Entre los numerosos factores que explican la desigual distribución de roles que subyacen a estas desigualdades –pues la desigualdad no es solo una cuestión de economía y tecnología–, los factores socioculturales tienen un notable protagonismo, en tanto en cuanto los espacios de socialización educativos y familiares siguen albergando diferentes expectativas para hombres y mujeres, que reproducen roles de género y que asocian lo tecnológico al género masculino, considerando además que tienen más capacidades que las mujeres. La desigualdad tiene –de nuevo– un enclave político, en el que la incorporación de la dimensión de género a través de una intervención continuada a lo largo de toda la vida, podría contribuir a romper esos estereotipos instalados en las relaciones sociales que se extienden a las relaciones laborales.

Por otra parte, la digitalización de los espacios de trabajo lleva consigo la posibilidad de hacer uso de herramientas como el teletrabajo. De nuevo, analistas como Moreno (2021) alertan de que el teletrabajo supone un arma de doble filo, porque en la medida en que puede ser considerado como una herramienta que facilita la conciliación de la vida laboral y familiar (objetivo que se tiene que desligar del teletrabajo) implica el riesgo de que el trabajo realizado a distancia sea menos visible y valorado. De hecho, si estas tareas son realizadas de manera mayoritaria por mujeres también en el ámbito digital, el teletrabajo puede reforzar los roles tradicionales de género y perpetuar las desigualdades de género preexistentes.

Con el objetivo de evitar estos riesgos y garantizar los derechos colectivos e individuales de las personas que teletrabajan, en 2020 en el ámbito del diálogo social, se alcanza un completo y novedoso acuerdo para regular el trabajo a distancia y el teletrabajo, que dio lugar al Real Decreto Ley 20/2020 de 22 de setiembre, transformado en la Ley 10/21 de 9 de julio, con un especial enfoque de género para evitar profundizar en las brecha entre mujeres y hombres.

3. EL FUTURO DEL EMPLEO Y LAS POLÍTICAS LABORALES

Nuevo Estatuto de los Trabajadores para el desarrollo del trabajo del futuro

El alcance y magnitud de los cambios en el trabajo adelantan la necesidad de impulsar un nuevo marco regulador del conjunto de las relaciones laborales, con el objetivo de reforzar el instrumento central de defensa y preservación de los derechos y condiciones laborales de las personas trabajadoras. El actual Estatuto de los Trabajadores, como norma básica que fija los límites generales de lo que se puede hacer y lo que no en el mercado de trabajo, data de 1980. Aunque a lo largo de estos más de 40 años se le han ido incorporando muchas y diversas modificaciones, es evidente que como norma de referencia ya no abarca la regulación que contemple todos los cambios que se están produciendo en el ámbito laboral y está necesitado de una profunda actualización.

El Ministerio de Trabajo anunció en 2022 la propuesta de constituir una comisión de expertos para la posible elaboración de un nuevo Estatuto de los Trabajadores y posteriormente abrir el espacio del diálogo social para su regulación. Su finalidad era configurar un proyecto de nueva norma reguladora de las condiciones de trabajo y reconocimiento de los nuevos escenarios laborales, que cuente con el aval de un gran acuerdo social y un gran consenso político, para que sea eficaz en las empresas y centros de trabajo y además resista los posibles cambios de mayorías parlamentarias.

Esta propuesta de discusión en profundidad del alcance de un nuevo marco de Estatuto de los Trabajadores debería partir del reconocimiento de la centralidad del trabajo como valor fundamental del sistema económico, político y social (Baylos, 2020), cuyo objetivo es compaginar “la protección de las personas trabajadoras frente a los desafíos sociales, tecnológicos y ecológicos del siglo XXI”, y el reconocimiento de nuevos derechos laborales “propios de la realidad económica y social actual” con la competitividad empresarial y la negociación colectiva; es decir, articular el *trabajo decente* en torno a los derechos individuales y colectivos en el siglo XXI.

Nuevas formas de organización laboral en materia de tiempo de trabajo

La regulación española en materia de tiempo de trabajo debe avanzar en medidas de flexibilidad que propicien compatibilizar la vida personal, laboral y familiar, pues como producto añadido a la crisis financiera de 2008, las condiciones para la modificación sustancial del tiempo de trabajo, las características de su "flexibilidad", o los derechos de gestión, contemplan dosis de flexibilidad que en general no benefician a las personas trabajadoras. En paralelo, hemos de garantizar que los derechos conseguidos en esta materia se desarrollen de manera eficaz, como el registro horario y los derechos a la protección de datos y a la intimidad, que además del control sobre la jornada realizada eliminen cualquier tipo de incertidumbre a las personas trabajadoras.

A esto se añade que las tecnologías pueden requerir menos personal y aumentar al tiempo la productividad, reabriendo los debates sobre la reducción de la jornada por debajo de las 40 horas semanales actuales en ese objetivo futuro de las 32 horas semanales. Desde la lógica del *reparto del trabajo* se vienen planteando diferentes alternativas, pero las iniciativas de la distribución del tiempo de trabajo para trabajar menos no tienen una solución ni global ni sencilla. Una de estas iniciativas se condensa en la semana laboral de cuatro días, impulsada por algunos planes piloto por parte del gobierno, pero lo prioritario para tomar cualquier tipo de decisión es reducir legalmente la jornada laboral, para evitar desigualdades y diferencias entre los distintos colectivos de personas trabajadoras, y abordar en el ámbito de la negociación colectiva la distribución práctica de esa jornada, con la conciliación corresponsable como horizonte.

Plataformas digitales y gestión algorítmica

La aparición y el rapidísimo crecimiento de las plataformas digitales muestra la profundidad de los cambios en los entornos laborales. Las aplicaciones tecnológicas permiten la externalización de múltiples actividades mediante la asignación de grandes volúmenes de pequeñas tareas independientes a un gran grupo de trabajadores conectados a la organización a través de la red. Las tareas se asignan a las personas mediante algoritmos que pueden ser diseñados para dirigir, supervisar (y disciplinar) el trabajo, permitiendo al empresario el control y dirección sobre la actividad en relación, por ejemplo, al tiempo de ejecución o al cumplimiento de los estándares de calidad.

La economía que fomentan las plataformas digitales ha venido a ampliar la complejidad empresarial, produciendo una reformulación de las relaciones que se articulan en estos modelos de negocio, donde la capacidad de actuar económicamente en el mercado de forma autónoma o independiente se reduce drásticamente (Rocha, 2020). En esta línea, la tecnología aparece como una elección en absoluto neutral, pues a través de la gestión algorítmica, además de reforzar las capacidades de control de las personas trabajadoras, se pueden generar nuevas fórmulas de discriminación, que a menudo permanecen ocultas o invisibles. De hecho, se hace más necesario que nunca reflexionar sobre la implantación de nuevas empresas que, bajo la cobertura de las plataformas digitales de todo tipo que operan en el mercado, consolidaría y profundizaría un modelo basado en la ausencia de derechos laborales y sociales, configurando una nueva fragmentación social y económica.

En marzo de 2021 se alcanzó en el marco del diálogo social un acuerdo para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de las plataformas digitales, materializado en el RDL 9/2021, un avance normativo pionero en el ámbito europeo, más conocido como la *Ley Rider,* que parte del principio de presunción de laboralidad de las personas dedicadas al reparto o distribución de cualquier producto de consumo o mercancía, por parte de empleadoras que ejercen las facultades empresariales de organización, dirección y control de forma directa, indirecta o implícita, mediante la gestión algorítmica del servicio o de las condiciones de trabajo, a través de una plataforma digital. Por otro lado, no podemos desconsiderar el creciente fenómeno del conjunto de plataformas digitales, no solamente las de “reparto”, que alcanzó en 2022 a 209 plataformas, con más de medio millón de personas trabajando para ellas.

Como novedad en el conjunto de las regulaciones jurídicas de los países de nuestro entorno, la *Ley Rider* también amplía los derechos de información a los comités de empresa, reconociendo el derecho a ser informados por la empresa “de los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles”, evitando así la opacidad y el uso discrecional de los mismos por parte de las empresas.

Gutiérrez (2021) analiza alguna de las consecuencias de esta opacidad: la primera lectura es la falta de datos, ya que no hay claridad sobre la presencia correcta de los mismos y ante su posible diversidad convendría estudiar cada caso en particular. En segundo lugar, el código puede resultar inaccesible, pues el secreto em-

presarial puede convertir al algoritmo en una caja negra, en especial en multinacionales o conglomerados empresariales. Por eso es esencial desarrollar a través de la negociación colectiva criterios que garanticen un uso adecuado de la inteligencia artificial, así como su uso correcto y transparente que evite decisiones sesgadas o discriminatorias relativas a las relaciones laborales. Esto pasa por obligar a hacerlos inteligibles, exigiendo modelos simples y transparentes que puedan ser operacionalizados, es decir, analizados y clasificados por los comités de empresa, y evitar la posible arbitrariedad empresarial a la hora de determinar las condiciones de trabajo. Además, debido a que no existe un estándar universal para etiquetar el sesgo algorítmico, es necesario un marco legal antidiscriminatorio a nivel europeo.

Regulación de la participación de las personas trabajadoras en la empresa

Hablar de participación de las personas trabajadoras en la empresa es hablar de elementos estratégicos sobre los modelos de participación que, aún hoy, conlleva cierta complejidad. Hace referencia a un conjunto de prácticas que se concentran todas ellas en el derecho de las personas trabajadoras a tener una mayor implicación en las empresas, en un concepto amplio que pasa desde la participación en la gestión y la contribución en las decisiones empresariales a la participación en el capital de la empresa. El objetivo es establecer sistemas de participación más transparentes que nos permitan avanzar en modelos de empresa más colaborativos, para la mejora de las condiciones de trabajo y garantizar el trabajo estable, seguro y con derechos y unas empresas con un mayor nivel de democracia.

Las organizaciones sindicales somos el principal agente con capacidad para introducir democracia en las empresas, y los principios de cogestión o coparticipación de las personas trabajadoras, que suponen fortalezas para las empresas y generan efectos positivos para alcanzar los objetivos económicos, como pueden ser la colaboración en las situaciones de crisis, la reducción de los conflictos internos, las mejoras de productividad como fruto de un clima laboral positivo, o la implicación de las personas trabajadoras en los cambios productivos, organizativos, tecnológicos –como los citados procesos de digitalización y ecológicos de la economía–, pero también porque aumenta el compromiso en el desarrollo de la empresa. Sería necesario un debate reflexivo para avanzar en una legislación en este sentido que facilite este recorrido necesario que queda por hacer.

Desarrollar la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027

Recientemente se ha aprobado la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, acordada entre los agentes sociales y el Gobierno, que puede contribuir de forma más favorable a la prevención de riesgos en el trabajo, así como en desarrollar las directrices para mejorar las condiciones de seguridad y de salud de las personas trabajadoras. Las líneas de actuación se han ampliado de una manera importante para establecer medidas que garanticen una prevención eficaz que debe tener en cuenta, junto a los riesgos conocidos, las situaciones nuevas fruto de los cambios económicos y sociales, de las transiciones digital y climática, de los cambios derivados de las nuevas formas de organización del trabajo que van surgiendo y que conllevan riesgos nuevos o emergentes que afectan a la seguridad y salud de las personas, y que las empresas deben de estar en disposición de gestionar adecuadamente con el apoyo de los poderes públicos y con la participación sindical.

Igualmente se introduce la perspectiva de género en la gestión de la prevención, y materias fundamentales como la salud mental, la igualdad entre mujeres y hombres o el cáncer laboral, entre otros, así como propuestas alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Todo ello en aras de lograr entornos de trabajo seguros y saludables, que contribuyan positivamente a la salud de las personas trabajadoras y a acabar con la lacra de los accidentes laborales, que en demasiadas ocasiones acaban con la vida de las personas en sus lugares de trabajo.

Tenemos grandes desafíos y también grandes oportunidades para desarrollar su potencial, que debe aprovecharse, también, para el desarrollo de los sistemas de investigación, formación e información como parte esencial del sistema preventivo. Por su parte, se debe dotar a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de medidas que actualicen y amplíen las normas para favorecer la salud de las personas trabajadoras y evitar los accidentes laborales, por lo que la implicación de todos los agentes en su desarrollo, en el ámbito de sus competencias y responsabilidades, es imprescindible.

La centralidad de los cuidados para la igualdad entre mujeres y hombres

La feminización del trabajo/empleo es probablemente el fenómeno social con mayor incidencia en las últimas décadas, una verdadera *revolución* social (Prieto, 2020). Su significado, más allá de que las mujeres hayan salido de sus hogares, ha

puesto de relieve dos aspectos muy relevantes: que el trabajo socialmente denominado como tal solo se puede mantener si (otras) mujeres se ocupan de la reproducción y los cuidados en el espacio privado familiar, y que esta división de los trabajos se apoya en la asignación sexuada de los mismos: al varón se le sigue asignando el trabajo en el espacio social del mercado y a la mujer el espacio privado de la familia, que ha sido sistemáticamente infravalorado e invisibilizado por el sistema patriarcal, causando enormes perjuicios tanto para las personas con necesidades de cuidado como para las mujeres que, de una forma desproporcionada, han sido relegadas a ejercer de cuidadoras. Las desiguales relaciones de poder de género en la esfera pública y privada se evidenciaron en la crisis COVID-19, pues el trabajo de cuidados recayó masivamente sobre las mujeres en el hogar, mucho más de lo que ya estaba, y dejó clara la necesidad de los cuidados, determinando que eran esenciales.

Necesitamos un cambio que avance hacia la *economía de los cuidados* y deje de ser considerado una cuestión privada para convertirse en pública (Carrasco, Borderías y Torns, 2011), pues es el verdadero corazón del orden social de la producción y del mantenimiento de la vida. El reconocimiento de los cuidados como *trabajo* es una cuestión central para constituir relaciones laborales más justas e iguales entre mujeres y hombres, y avanzar hacia el trabajo decente, pues esta cantidad de tiempo dedicado al trabajo de cuidado no remunerado es uno de los principales factores explicativos de la presencia de las mujeres en trabajos y empleos precarios y de esas brechas existentes entre mujeres y hombres en el mercado laboral y en la sociedad.

Necesitamos un marco ambicioso internacional, como el proyecto de Estrategia europea de cuidados, donde se incluyen los derechos de las personas a ser cuidadas y de las personas cuidadoras a disfrutar de derechos laborales.

CCOO propone un cambio de modelo de cuidados desde la corresponsabilidad. La de todas las partes: las empresas y una mayor implicación de los hombres, es decir, la sociedad en su conjunto. No hay que olvidar que prioritariamente corresponde a los poderes públicos, al Estado, ofrecer cobertura y garantías de accesibilidad y universalidad, en derechos y en servicios. En pocas palabras: necesitamos inversión, redistribución, corresponsabilidad, políticas eficaces de cuidados sostenidas desde el empleo digno. Necesitamos un Sistema Estatal Público de Cuidados acordado y edificado mediante un Pacto social estatal e integral sobre las bases del diálogo social y la negociación colectiva.

Hacia un nuevo contrato social

Aunque es difícil entrever hacia dónde nos encaminamos, sabemos con certeza que las condiciones socioeconómicas que están en la base de la desigualdad se relacionan con decisiones políticas. En ese sentido, las medidas tomadas por el Gobierno –fruto del diálogo social– han funcionando como un paraguas anticrisis y han sido determinantes para frenar la inseguridad económica y mitigar el crecimiento de las desigualdades, en especial entre los colectivos socialmente más débiles. Por ello insistimos en la reactivación de un nuevo contrato social, aunque no sea la primera vez que lo planteamos.

Como bien señala Unai Sordo (2022), la reedición de un nuevo contrato social para el siglo XXI no trata solo de determinar el horizonte deseable, que no sería suficiente, sino que debe ir acompañado de las políticas efectivas que pueden llevarlo a cabo. Necesitamos políticas públicas asentadas sobre los viejos principios de justicia e igualdad, pues el periodo más igualitario de las sociedades capitalistas ha venido de la mano del estado del bienestar, el desarrollo de los servicios públicos y las políticas de protección social. Entre ellas destacamos las políticas en salud y educación, porque las desigualdades en estos ámbitos, al ser bienes esenciales y un derecho humano fundamental, son buenos indicadores de las desigualdades socioeconómicas y ejes de la lucha contra la pobreza y la exclusión. La intervención pública parece imprescindible en un rediseño de la red de protección social, que amplíe las prestaciones sociales y establezca un sistema de garantía de rentas. Además, el nuevo contrato social no puede estar al margen de una estrategia estatal de cuidados que mitigue los desequilibrios y desigualdades de todo tipo entre mujeres y hombres.

En el contexto de fragmentación de las relaciones de empleo, la defensa del *trabajo decente y con derechos* reactiva la importancia de devolver la política al escenario de la vida económica y laboral, afianzando las regulaciones laborales y rechazando los discursos tecnocráticos y privatizadores. La desigualdad es también una consecuencia de las estrategias, los modelos organizativos y las prácticas laborales de muchas empresas, y en concreto tiene una cara muy evidente en los ingresos y los bajos salarios.

Por ello es muy destacable que al final de la redacción de estas reflexiones, se haya producido el compromiso bipartito en torno al V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (V AENC) 2023-2025. Su importancia es capital en sus contenidos y sus potencialidades, pero en especial porque en un contexto de incertidumbre y desconcierto significa que la concertación social goza de buena salud y

refuerza simbólicamente las funciones de la autonomía colectiva, determinante para la democratización de unas relaciones laborales que respeten y desarrollen los derechos de las personas trabajadoras conforme al paradigma del trabajo digno.

Además, el acuerdo es un compromiso entre los representantes empresariales y sindicales para llevar a las mesas de negociación de los convenios colectivos la recomendación de subida salarial para esos años; es decir, es una apuesta inequívoca por la recuperación salarial en un contexto de alta inflación, lo cual por sí mismo es un hecho destacable pues va a poder ser utilizado como una fórmula para tratar de desatascar la negociación de más de 1200 convenios colectivos que continúan sin revisar, y relanzar la recuperación económica a través de la mejora de los salarios de miles de personas.

Finalmente, el acuerdo trata de dar respuesta a las múltiples y complejas situaciones de la vida de las empresas y la forma en que éstas deben asumir el impulso que la legislación concertada proporciona, así como los criterios para bajar al terreno para la inclusión de las nuevas formas de contratación, reducción de la temporalidad y el establecimiento del contrato indefinido como norma básica, el fomento del empleo juvenil, o la adaptación mediante los mecanismos pactados de flexibilidad interna para mantener el empleo, como los ERTE y los mecanismos RED. También se recogen elementos de modernización de los convenios colectivos ante los retos y desafíos derivados de la transición ecológica y digital de forma justa, como el tratamiento de la desconexión digital, el teletrabajo y las recomendaciones de transparencia en el control de la gestión de los algoritmos.

El acuerdo es novedoso también en materia de igualdad entre mujeres y hombres, pues incluye criterios específicos y la apuesta por una visión trasversal que integre, con perspectiva de género, medidas en el ámbito de la estructura salarial, los sistemas de clasificación profesional o los instrumentos de flexibilidad interna en aras de una mayor corresponsabilidad entre mujeres y hombres. Abordamos también de manera decidida en nuestro ámbito de responsabilidad las violencias sexuales y de género, y la protección a las víctimas para convertir los centros de trabajo en espacios seguros, así como la integración de las personas LGTBI.

En definitiva, es un gran acuerdo que viene a completar los otros grandes acuerdos que mejoran los salarios en nuestro país: la subida del 8% del SMI, el 8,5% para las personas pensionistas, el acuerdo para quienes trabajan en las administraciones públicas y el acuerdo para desarrollar los convenios colectivos a lo largo de estos 3 años de vigencia.

CONCLUSIONES

En este año electoral, con elecciones municipales y autonómicas en mayo y generales en noviembre, estamos llegando al fin de una legislatura presidida por un gobierno progresista y de coalición por primera vez en España desde la II República; una legislatura atravesada por serias dificultades derivadas de tres crisis prácticamente encadenadas, donde el Gobierno ha optado por afrontarlas desde el diálogo y la concertación social, con políticas expansivas cuyo objeto ha sido cubrir las necesidades de las personas y evitar las desigualdades sociales.

Los resultados del diálogo social en materia laboral y social, como hemos ido constatando a lo largo de este artículo, han sido muy positivos. Seis acuerdos sociales en defensa del empleo para hacer frente a la situación inédita que originó la COVID-19; las subidas del SMI; la laboralización de los *riders*; la regulación del teletrabajo; la nueva regulación de las relaciones laborales con el reconocimiento del derecho a las prestaciones por desempleo para quienes prestan servicios en el ámbito del hogar familiar; el desarrollo reglamentario de los planes de igualdad entre mujeres y hombres y el registro salarial en las empresas, medidas necesarias para acabar con las desigualdades en el mercado de trabajo y con la brecha salarial; o las dos grandes reformas: la reforma laboral y la reforma de la Seguridad Social. También hemos de poner en valor las medidas tomadas para hacer frente a la crisis inflacionista, con ayudas directas a la ciudadanía y, de forma especial, a las personas más vulnerables, que, aunque se han manifestado insuficientes, han sido y están siendo muy importantes.

Seguir avanzando en esa dirección depende mucho del resultado de estos procesos electorales, pues las personas trabajadoras, tanto las consideradas activas como pasivas, nos jugamos mucho. Como hemos tratado de señalar, los retos que tenemos por delante son cuantiosos y no menores. De los resultados electorales depende seguir avanzando en la mejora de la calidad de vida, en nuestros derechos laborales y mantener todos los logros conseguidos hasta ahora. Desde CCOO apostamos por seguir fortaleciendo las políticas sociales, los servicios públicos, la mejora de la sanidad y la enseñanza pública; por una política de vivienda, que garantice el derecho a una vivienda digna a todas y todos; por las políticas de cuidados y de dependencia como un derecho de ciudadanía; por el empleo de calidad y por la igualdad efectiva entre mujeres y hombres; para continuar avanzando en los derechos de todos los colectivos, LGTBI, personas migrantes o personas con discapacidad, por vivir la diversidad y la pluralidad sin ninguna discriminación ni social ni laboral; por la solidaridad y la lucha contra la desigualdad y la pobreza.

Instamos a la ciudadanía a participar masivamente en los procesos electorales y a apoyar las propuestas de progreso, que apuesten por la profundización democrática, el refuerzo de los servicios públicos, la fiscalidad suficiente y progresiva, la igualdad como condición de ejercicio de la libertad, los salarios dignos y el empleo de calidad. El riesgo reaccionario está más presente en la sociedad española que nunca desde la transición a la democracia, y nuestro país no puede retroceder, sino que tenemos que continuar avanzando en derechos, libertades y dignidad para que las mayorías sociales vivamos mejor.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAYLOS, A. (2020): "Sobre el nuevo estatuto de las personas trabajadoras del siglo XXI". *Pasos a la izquierda.* www.pasosalaizquierda.com

CAIRÓS, D. (2021): *Una nueva concepción del tiempo de trabajo en la era digital.* Albacete, Bomarzo.

CANTÓ, O. (2022): *Radiografía de la desigualdad.* Fundación La Caixa.

CARRASCO, C.; Borderías, C. y Torns, T. (2011): *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas.* Madrid, Los libros de la Catarata.

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2022): *V Informe sobre la desigualdad en España.* Dirección Rosa Martínez López y Jesús Ruiz-Huerta Carbonell.

GUTIÉRREZ, M. (2023): "Algoritmos y desigualdad". *Revista de Occidente* n.º 502. Marzo 2023.

MAZZUCATO, M. (2019): *El Estado emprendedor.* Madrid, RBA Libros.

MORENO, S. (2021): "Impacto de género del teletrabajo", en *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales,* UAB.

MUIÑO SANTIAGO, E. (2019): "Escenarios de trabajo en la transición ecosocial 2020-2030". En www.ecologistasenaccion.org

OIT (2019): *Trabajar para un futuro más prometedor.* Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

PIKETTY, T. (2014): *El capital en el siglo XXI.* Madrid, Fondo de Cultura Económica.

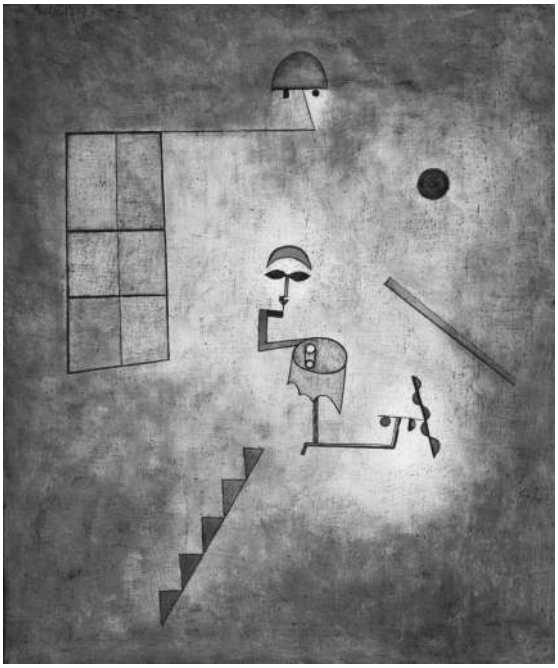
PRIETO, C. (2020): "Trabajo, la metamorfosis de su significado y valor", en *Gaceta Sindical: reflexión y debate,* n.º 34.

ROCHA, F. (2017): "La digitalización y el empleo decente en España. Retos y propuestas de actuación". En *El futuro del trabajo que queremos.* OIT

SAINZ *et al.* (2020): *Mujeres y digitalización. De las brechas a los algoritmos.* Instituto de la Mujer. Ministerio de Igualdad.

Lina Gálvez

La Europa de la igualdad, pero no tanto



Prestidigitador (Truco de conjuro), 1927, Paul Klee.

La Unión Europea (UE) avanza con limitaciones en la regulación específica de la igualdad de género en todas sus políticas, y España es tomada como referente en la construcción de la arquitectura europea de la igualdad. Este artículo presenta una revisión de estos avances y limitaciones. Por una parte se presentan los principales avances de la legislatura (2019-2024) y las limitaciones vinculadas con: las dificultades de avanzar en transversalidad de género; el corsé que impone la gobernanza económica para el desarrollo de las condiciones que permitan avanzar en igualdad; el avance de un movimiento internacional anti-género con importante implantación en varios Estados miembros y coordinado internacionalmente; y finalmente, la necesidad de avanzar en una transición hacia otra organización social de los cuidados.

EN la actual legislatura (2019-2024) la Unión Europea (UE) está avanzando en normativa específica para la igualdad de género y en la transversalidad de género en todas sus políticas. Y, España, a pesar de haber comenzado tardíamente la construcción de su arquitectura institucional de igualdad, está siendo tomada como ejemplo en muchos aspectos. Los avances, sin embargo, no deben de ocultar las limitaciones y peligros asociados con los pasos que se han dado y se están dando. Por un lado, aún es necesario avanzar en conjunto de normas vinculantes que empujen a algunos Estados miembros reticentes avanzar en igualdad de género, e incluso impidan el desafío a las políticas de igualdad que encontramos en algunos países como Polonia o Hungría. Por otro lado, es necesario pasar página definitiva de una gobernanza económica con sesgos deflacionistas que impide el completo desarrollo del pilar social y el florecimiento de las condiciones materiales que deben permitir cerrar la brecha entre la igualdad formal y la real.

El presente artículo se centra en los avances legislativos que se están produciendo en la UE, haciendo referencia al caso español que ha servido de modelo en muchos aspectos. Sin perder de vista que estos avances –y limitaciones– se enmarcan en un contexto geopolítico y económico en profunda transformación en Europa y el mundo con las transiciones gemelas verde y digital, pero que también incluye los efectos de la camisa de fuerza impuesta por la austeridad como salida a la crisis financiera del 2008, el escenario de post-pandemia y el auge de los movimientos de extrema derecha como frenos para avanzar en la igualdad real en toda Europa.

Este artículo se organiza en cuatro apartados. El primer apartado sirve de introducción al contexto actual, con especial atención al impacto de la COVID-19 en términos de igualdad. En el segundo, se tratan los principales avances en políticas de

igualdad de la actual legislatura europea que coinciden cronológicamente en gran medida con el gobierno progresista en España y la recuperación de la centralidad de la igualdad tras los gobiernos del Partido Popular y el austericidio. En el tercero, se tratan las limitaciones de estas políticas, que son de doble naturaleza. Por una parte, los retrocesos en igualdad de género en algunos estados miembros de la UE y el papel de una auténtica internacional anti-género, que a pesar de la heterogeneidad de los movimientos que la componen, comparten una abultada financiación, estrategia y *modus operandi.* Por otra parte, se trata el parcial e insuficiente abandono de una gobernanza económica neoliberal que genera desigualdades económicas y limita el papel de las instituciones públicas en el desarrollo de una auténtica agenda social orientada a crear las condiciones para avanzar en igualdad. La cuarta parte de este artículo, a modo de conclusión, expone que, sin avanzar en una auténtica tercera transición hacia otra organización social de los cuidados, donde éstos no recaigan de manera no reconocida, no remunerada y naturalizada en las mujeres, el objetivo de igualdad no será posible en la UE.

1. LA IGUALDAD EN UN CONTEXTO POST-COVID-19

El Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE – European Institute for Gender Equality[1]) es una agencia de la UE que mide cada año el progreso de la igualdad de género en la UE por medio de su Índice de Igualdad de Género (Gender Equality Index[2]). Esta herramienta, que incide en las áreas que necesitan mejoras a nivel europeo y específicamente en cada país miembro, evidencia en su última entrega un estancamiento en materia de igualdad de género en la Unión, por primera vez desde que se comenzó a elaborar en 2013.

El último Índice (2022) desvela que han aumentado las desigualdades de género en el empleo, la educación, la situación sanitaria y el acceso a los servicios de salud en la UE. También ha empeorado la situación económica de las mujeres durante la pandemia con respecto a la de los hombres, mientras que las brechas en el riesgo de pobreza y la distribución de los ingresos entre mujeres y hombres se han mantenido constantes. Los resultados del índice (ver gráfico 1) otorgan a la UE una puntuación en materia de igualdad de género para 2022 de 68,6 puntos sobre 100,

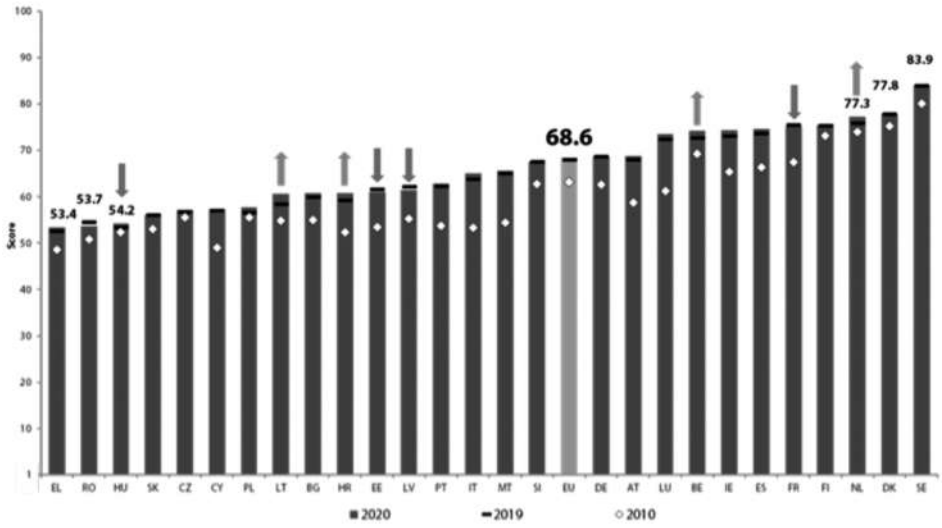
[1] Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE) (s.f). european-union.europa.eu. Recuperado de: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/eige_es

[2] Gender Equality Index (s.f). eige.europa.eu. Recuperado de: https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2022

apenas unas décimas mayores que la otorgada en 2020 (67,4) y 2021 (68), y gracias al empuje del componente de representación, como se verá más adelante para subrayar la importancia de que haya leyes que obliguen y no solo que recomienden.

GRÁFICO 1

Puntuaciones por países – Índice de Igualdad de Género 2022 de EIGE[3]



La pandemia ha supuesto un gran reto político; la necesidad de trabajar con urgencia y valentía, pero también ha permitido aflorar las tendencias, dependencias y ahondar en las desigualdades que ya estaban presentes en nuestras economías, sociedades y en el contexto internacional. Entre ellas, las desigualdades de género. El índice pone de manifiesto el estancamiento de los avances en materia de igualdad, destacando el peso de la pandemia COVID-19 al afectar a sectores dominados principalmente por mujeres y, sobre todo, al aumentar las necesidades de cuidados, que siguen recayendo de manera mayoritaria y naturalizada en las mujeres, lo que refuerza las desigualdades de género existentes. Las restricciones de movilidad, el cierre de escuelas y numerosas actividades económicas y sociales, el escaso acceso

[3] Gender Equality Index 2022: Gender Equality under Threat, Specific Groups Hardest Hit. (s.f). eige.europa.eu. Recuperado de:
https://eige.europa.eu/news/gender-equality-index-2022-gender-equality-under-threat-specific-groups-hardest-hit

a los servicios públicos –especialmente grave en lo relativo a los cuidados de larga duración– y la vuelta al hogar como centro de actividad de toda la familia, repercutieron en demanda de cuidado familiar, aún fuertemente feminizado en todos los países, reforzando de fondo el carácter irremplazable de los cuidados y empeorando, todavía más, su injusto reparto. De ahí la trascendencia de trabajar en la UE por una salida y recuperación de la crisis pandémica con propuestas que tengan una clara perspectiva feminista y que no abracen la austeridad como respuesta a crisis precedentes.

El índice de EIGE destaca avances en un solo ámbito, el de la toma de decisiones, lo que ha impedido un retroceso general en la igualdad de género. Pese a que en el ámbito de poder y toma de decisiones se dan las mayores desigualdades de género de la UE, continúa representando el mayor avance (78%) de la puntuación del Índice. En concreto, once países de la Unión Europea incluyen cuotas mínimas obligatorias de mujeres en las listas electorales a los parlamentos nacionales. Entre ellos, destaca la ley española de representación paritaria en los órganos de decisión, que establece una cuota de mujeres en órganos de gobierno como el Consejo de Ministros. Como demuestra el estudio[4] del Instituto Europeo de la Igualdad de Género, cuando se promulgan leyes que establecen normas para promover la paridad, la proporción de mujeres aumenta, incluso hasta tres veces más. Desde 2004, la proporción de mujeres parlamentarias en los países con cuotas se duplicó, mientras que los países sin cuotas que partían de una base más alta terminaron con una representación más baja de mujeres en los parlamentos. Los datos del estudio[5] muestran que, de mantenerse los ritmos de cambio, los países con cuotas legislativas alcanzarán el equilibrio de género en 2026, mientras que aquellos que no tengan medidas tardarán cerca de dos décadas.

Por otra parte, el EIGE observa un aumento en la prevalencia y la gravedad de la violencia sexual y de género, además de un incremento en las distintas formas de violencia digital que afectan a las mujeres. De hecho, la ciberviolencia es uno de los campos en los que más se está avanzando. Pese a que todavía no existe ningún instrumento jurídico específico de la Unión para abordar la ciberviolencia de género en particular, se está discutiendo ahora mismo una propuesta de Directiva a escala

[4] Countries with legislated quotas could achieve gender balance in parliaments by 2026, those without may take close to twenty years (s.f). eige.europa.eu. Recuperado de: https://eige.europa.eu/news/countries-legislated-quotas-could-achieve-gender-balance-parliaments-2026-those-without-may-take-close-twenty-years

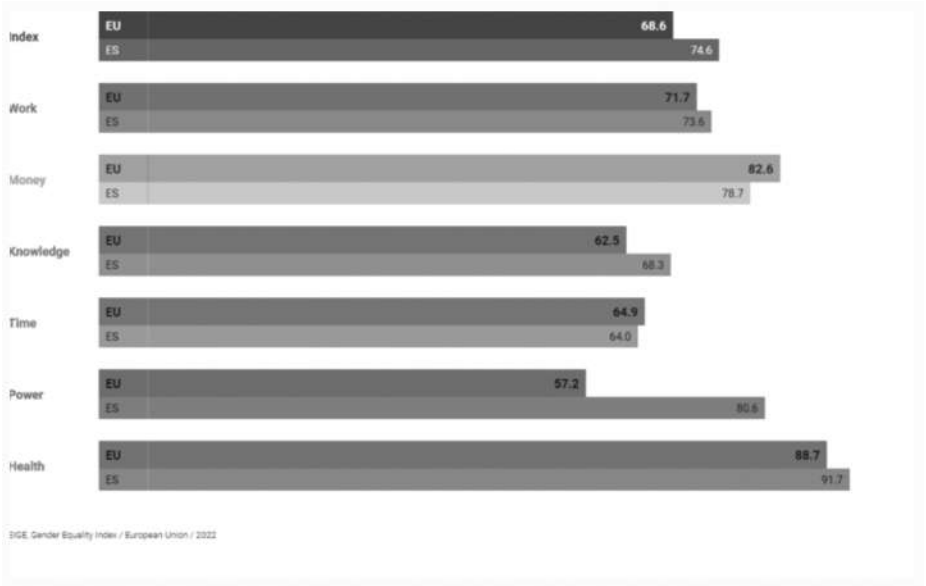
[5] *Ibid*.

de la UE para combatir la violencia contra las mujeres y la violencia de género[6]. Esto se da después de que el Parlamento Europeo, en diciembre de 2021, adoptara una resolución de iniciativa legislativa en la que recomendaba a la Comisión Europea que utilizara su próxima propuesta de directiva sobre la lucha contra la violencia de género para tipificar como delito la ciberviolencia de género, como piedra angular para la armonización de los actos jurídicos existentes y futuros[7].

El índice EIGE de 2022 coloca a España como el sexto país en igualdad de género en la UE, por detrás de Francia, Países Bajos, Dinamarca, Finlandia, y Suecia. España destaca a la hora de reducir las brechas de género en casi todas las categorías (poder, salud o conocimiento) menos en empleo, siendo la participación femenina en el mercado laboral lo que lastra a España (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Índice de Igualdad de Género 2022 – Resultados comparativos de España y la UE[8]



[6] Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (s.f). eur-lex.europa.eu. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0105&from=EN

[7] Este compromiso con la lucha contra la ciberviolencia debe verse en el contexto del impulso de la Comisión Europea a un paquete de ciberseguridad más amplio. En concreto, la Comisión acaba de presentar su proyecto de Ley de Cibersolidaridad, una propuesta para impulsar la cooperación a escala de la UE en materia de preparación y respuesta a la ciberseguridad. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/PIN/?uri=CELEX:52023PC0209

[8] Gender Equality Index. (s.f). eige.europa.eu. Recuperado de: https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2022/country

En este sentido, los indicadores de segregación y calidad del trabajo del índice destacan que las mujeres en España presentan peores perspectivas de carrera profesional, y que no ha habido avances en los usos del tiempo de las mujeres y el reparto del trabajo de cuidados en España. Esto se debe a que las políticas de igualdad de género no siempre se han acompañado del aumento de la oferta de servicios públicos para atender los cuidados, tanto los de la infancia como los de larga duración, muy castigados durante la imposición de políticas de austeridad tras la crisis de 2008. Ofrecer a las mujeres excedencias y reducciones de jornada para cuidar no debe ser la única forma de conciliación laboral y familiar para las mujeres, ya que perjudica sus expectativas laborales y su autonomía personal. La penalización por maternidad en España reduce un 11,4% los ingresos laborales de las mujeres en el primer año respecto a los hombres y llega hasta el 28% a largo plazo, según datos del Banco de España[9]. Aunque hay que tener en cuenta que en esta legislatura se han dado avances muy importantes como los permisos iguales e intransferibles, la subida del salario mínimo –que afecta principalmente a las mujeres[10]– o leyes como la de transparencia salarial.

Aunque se dan pasos en la categoría del dinero, España sigue por debajo de la media europea: persiste la brecha salarial, aunque la brecha salarial –medida en salario hora– es en España de 9,4%, algo por debajo de la media europea[11], y hay más mujeres que hombres en riesgo de pobreza, una tendencia común en Europa (en 2020, el riesgo de pobreza o exclusión social en la UE era mayor para las mujeres que para los hombres[12]). Todo apunta a los efectos de la precariedad laboral sobre el empleo y a las limitaciones de nuestro estado de bienestar y dificultades de acceso a los servicios públicos como causa. En este sentido, los avances anteriormente comentados como los permisos iguales o las subidas del salario mínimo deberían de verse reflejados en futuros índices, como el desarrollo de políticas expansionistas y no de austeridad.

---

[9] The child penalty in Spain (s.f). bde.es. Recuperado de: https://www.bde.es/f/webbde/ses/secciones/publicaciones/publicacionesseriadas/documentosocasionales/20/files/do2017e.pdf

[10] Por hacer más, ganamos menos (s.f). ccoo.es. Recuperado de: https://www.ccoo.es/663143d70d103e43733f2fedd6472ba2000001.pdf

[11] Yo Trabajo Gratis (s.f). ugt.es. Recuperado de: https://www.ugt.es/sites/default/files/informe_yotrabajogratis.pdf

[12] REPORT on women's poverty in Europe (s.f). europarl.europa.eu. Recuperado de: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0194_EN.html#:~:text=Poverty%20levels%20among%20women%20are,22.9%25%20compared%20to%2020.9%25

De hecho, cabe destacar la Directiva de la UE sobre unos salarios mínimos adecuados aprobada en octubre de 2022, y la labor del Gobierno español para aumentar los salarios mínimos[13] a pesar de las dificultades para incrementar los salarios reales debido a la inflación. Estos incrementos han sido esenciales para la recuperación económica y para el mantenimiento del nivel de vida de los y las trabajadoras. Especialmente los de las mujeres, ya que son ellas las principales perceptoras del salario mínimo en España. En este sentido, la Comisión propuso en septiembre de 2022 la Recomendación del Consejo sobre la renta mínima, que insta a los Estados miembros a garantizar que cuentan con regímenes de prestaciones adecuados para 2030, junto con mecanismos de reinserción en el mercado laboral. Esto apunta en la dirección de una nueva directiva de renta mínima de la UE que la próxima presidencia española del Consejo de la UE ya ha anunciado[14] que impulsará para mejorar el seguimiento de los regímenes nacionales de renta mínima.

En cualquier caso, los datos revelan que España se encuentra muy por delante de la media europea en materia de igualdad de género. Esto se debe a las políticas y la legislación en materia de igualdad de género en España que, fruto de la presión del movimiento feminista y del compromiso de los gobiernos socialista de Rodríguez Zapatero y progresista de Pedro Sánchez, han permitido la construcción de una institucionalidad de género de las más avanzadas de la UE. Leyes como las de Violencia de Género (2004) –Ley orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género–, Matrimonio de Personas del Mismo Sexo (2005) –Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el código civil en materia de derecho a contraer matrimonio–, Dependencia (2006) –La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia de España–, Igualdad (2007) –Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres–, o salud sexual y reproductiva y derecho al aborto (2010) –la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, completada este 2023 con la Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo–.

---

[13] El Gobierno sube el Salario Mínimo Interprofesional un 8%, hasta los 1.080 euros (s.f.) Recuperado de: https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2023/140223-rpcministros.aspx#:~:text=Consejo%20de%20Ministros-,El%20Gobierno%20sube%20el%20Salario%20M%C3%ADnimo,8%25%2C%20hasta%20los%201.080%20euros&text=El%20aumento%20se%20aplica%20con,1%20de%20enero%20de%202023

[14] Spanish EU presidency to push for improved minimum income, minister says (s.f). euractiv.com. Recuperado de: https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/spanish-eu-presidency-to-push-for-improved-minimum-income-minister-says/

Además de la reforma de la ley del aborto, durante esta legislatura se han aprobado otras leyes clave y líderes en materia de igualdad, completando las anteriores, como Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, o la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI.

2. LA UE, DE LA ESTRATEGIA DE IGUALDAD DE GÉNERO A LA FALTA DE HERRAMIENTAS COMUNES EN VIOLENCIA

En marzo de 2020 se presentó la Estrategia de la Unión de Igualdad de género 2020-2025[15]. La estrategia expone acciones políticas y objetivos para avanzar sustancialmente hacia una Europa más igualitaria entre hombres y mujeres.

Los objetivos fundamentales de esta estrategia son poner fin a la violencia de género; combatir los estereotipos de género; cerrar las brechas de género en distintos ámbitos como el mercado de trabajo, la brecha salarial y de pensiones o en materia de cuidados; lograr la participación en pie de igualdad en los distintos sectores de la economía y alcanzar el equilibrio entre mujeres y hombres en la toma de decisiones y la actividad política. Con esos objetivos marcados, los avances más importantes que se están llevando a cabo en esta legislatura son los de transparencia salarial, orientado a reducir las desigualdades en el mercado de trabajo; la representación paritaria en los órganos de gobierno de las empresas, el combate de los estereotipos y la promoción de mujeres en STEM y en innovación; la estrategia de cuidados; y las directivas de violencia y género y revisión de la de trata. Sin embargo, como se ha avanzado en la introducción, mientras no se abandone un modelo de gobernanza económica con sesgo deflacionista que permita tener en cuenta los efectos desiguales de la política económica *ex ante* y el desarrollo del pilar social en toda su amplitud, la igualdad real no será posible por bien diseñada que esté la estrategia de igualdad.

[15] Estrategia para la igualdad de género (s.f). commission.europa.eu. Recuperado de: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_es

a. Transparencia salarial

Reducir la desigualdad salarial es uno de los aspectos de consenso en la Unión en materia de igualdad de género, algo que no es ajeno a que el derecho a la igual retribución entre mujeres y hombres está consagrado en los tratados, desde el Tratado de Roma en 1951. Aun así la brecha en salario hora es del 13%[16] y la de ingresos anuales se sitúa en el 39,6%[17] y la de pensiones en 29%[18]. Lo que no es independiente de que las mujeres tengan mayor riesgo de pobreza y eso que la medición de esta subestima varios aspectos de la pobreza de las mujeres como la pobreza de tiempo o el reparto intrafamiliar de los recursos, como se refleja en el Informe Pobreza de las Mujeres en Europa[19].

Una medida estrella es la recién aprobada, en marzo de 2023, Directiva de transparencia salarial[20]. Ésta obligará a las empresas de la Unión Europea a publicar el sueldo que pagan por el mismo trabajo o trabajo de igual valor en función del género, reconociendo el derecho de cualquier trabajador o trabajadora de ser informada detalladamente de las diferencias salariales que existen dentro de la empresa, y dando la posibilidad de reclamar y ser reparada si se comprueba que ha existido discriminación. Se trata de un avance en el reconocimiento de derechos y, por tanto, en las herramientas de la negociación colectiva por parte de sindicatos y trabajadores. La transparencia por sí misma no solucionará la discriminación salarial, ya que las mujeres y los hombres se concentran normalmente en sectores económicos y profesiones diferentes; sin embargo, es un gran paso para avanzar en la idea de empleos de igual valor y ganar en transparencia y en la redefinición de las categorías salariales libres de sesgos de género que infravaloran las ocupaciones feminizadas, que es una cuestión básica para la negociación colectiva. Igualmente, no va a afectar a

---

[16] Closing the gender pension gap? (s.f). ec.europa.eu. Recuperado de: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210203-1

[17] La brecha salarial entre géneros en España (s.f). commission.europa.eu. Recuperado de: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj_1fGrlPrAhXj7LsIHQTsDg0QFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fnewsroom%2Fjust%2Fdocument.cfm%3Fdoc_id%3D48113&usg=AOvVaw2YiUKysz3ncBLMf6xKM0r5

[18] Closing the gender pension gap? (s.f). ec.europa.eu. Recuperado de: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210203-1

[19] INFORME sobre la pobreza de las mujeres en Europa (s.f). europarl.europa.eu. Recuperado de: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0194_ES.html

[20] Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su efectivo cumplimiento (s.f). eur-lex.europa.eu. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0093

todas las empresas a pesar del esfuerzo hecho por los grupos progresistas del PE y los sindicatos europeos, sino a empresas de más de 150 trabajadores, y dentro de 8 años, a las de 100.

Por tanto, es un objetivo menos ambicioso el europeo que el del Gobierno de España tras la aprobación de dos Reales Decretos[21] para garantizar la igualdad retributiva entre mujeres y hombres y regular los planes de igualdad y su registro en las empresas. En el caso español, la medida se aplica a empresas de al menos 50 trabajadores, lo que está suponiendo una reflexión dentro de las empresas y de los marcos de negociación colectiva de cómo generar culturas laborales y empresariales más igualitarias y menos discriminatorias.

b. Equilibrio de género en los consejos de administración

El balance de esta legislatura europea (2019-2024) se va a saldar con un hito histórico en materia de igualdad de género, y es la adopción de la Directiva sobre el equilibrio de género en los consejos de administración[22], que se conoce como *Women on Boards.* Esta iniciativa se aprobó en noviembre de 2022, después de más de 10 años de bloqueo en el Consejo, y establece que, para 2026, las empresas de la Unión con cotización bursátil deberán tener un 40% del sexo subrepresentado entre los directores no ejecutivos o un 33% entre todos los directivos.

Se trata de un asunto de suma importancia por cuanto es de justicia tener una representación más equilibrada de la composición de nuestras sociedades, pero también porque la distinta socialización y realidad de las mujeres hace que la toma de decisiones sea diferente cuando están involucradas, para empezar desarrollando mayor sensibilidad por la sostenibilidad, los cuidados o los beneficios a largo plazo. Igualmente, tiene un efecto positivo en la definición del poder y los liderazgos, en la creación de modelos para otras mujeres y las nuevas generaciones, y, sobre todo, transmite la información de que el talento y el esfuerzo se recompensan en los mercados de trabajo. En países como España hay más mujeres que hombres con estu-

[21] Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo (s.f). boe.es. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-12214

[22] Directiva (UE) 2022/2381 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de noviembre de 2022 relativa a un mejor equilibrio de género entre los administradores de las sociedades cotizadas y a medidas conexas (s.f). boe.es. Recuperado de: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-81801

dios secundarios y terciarios desde el año 2001 (Gálvez Muñoz, 2020) y eso no se ha traducido en una brecha laboral favorable a las mujeres. En este sentido, de hecho, no se puede decir que España haya sido pionera. La recomendación estaba incluida en la Ley de igualdad de 2007 (Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres) y se ha ido retrasando hasta marzo de 2023 con la aprobación por parte del gobierno español de la ley de representatividad paritaria entre hombres y mujeres, siguiendo la estela de la Directiva europea.

c. Campaña para cuestionar los estereotipos de género

Otro de los resultados de la Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025 es que la Comisión Europea lanzó el 8 de marzo de 2023 una campaña para cuestionar los estereotipos de género. Esta campaña a escala de la UE aborda los estereotipos que afectan tanto a hombres como a mujeres en diferentes ámbitos de la vida, como la elección de carrera, el reparto de responsabilidades asistenciales y la toma de decisiones.

Acabar con los estereotipos de género requiere acciones muy amplias y una verdadera integración de la perspectiva de género, algo que aún está lejos de conseguirse en la UE. Se han conseguido algunos avances positivos en áreas como la investigación y la innovación, que son claves tanto para intentar mejorar la participación de las mujeres, así como para ampliar el conocimiento y que deje de ser androcéntrico. Un claro ejemplo es la introducción de planes de igualdad de género como criterio de elegibilidad para optar a financiación del programa europeo de investigación Horizonte Europa[23].

En el informe sobre la promoción de la igualdad de género en la enseñanza y las carreras relacionadas con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM), STEM, se plantearon iniciativas para reforzar a los niños y las niñas en aspectos contrarios a la sociabilidad predominante, de tal forma que, si a las niñas debemos ayudarlas a ganar en autoestima y a ser más valientes, con los niños deberíamos trabajar más la solidaridad y la ética del cuidado.

[23] Los planes de igualdad serán un criterio de elegibilidad en Horizonte Europa (s.f). aei.gob.es. Recuperado de: https://www.aei.gob.es/ciencia-igualdad/planes-igualdad-horizonte-europa

d. Estrategia europea de cuidados

En septiembre de 2022 la Comisión Europea presentó la primera Estrategia Europea de Cuidados (*European Care Strategy for caregivers and care receivers*[24]). Una estrategia acompañada de dos Recomendaciones para los Estados miembros sobre la revisión de los objetivos de Barcelona en materia de educación y cuidados en la primera infancia, y sobre el acceso a unos cuidados de larga duración asequibles y de alta calidad. Como insistiremos en la conclusión, es importante que se haya incluido una estrategia de cuidados; sin embargo, se trata de una medida de alcance limitado ya que se concentra de manera prioritaria en los cuidados de larga duración y no se plantea como un verdadero *care deal* ni con el objetivo de alcanzar una nueva organización social de los cuidados. El pacto social que alumbró los estados de bienestar tras la segunda guerra mundial y que dejó el pacto sexual en el que se sustentaban sin modificar, sigue sin ser modificado. Sin una modificación del contrato social en el que el individuo libre con derechos de propiedad sobre sí mismo y sobre el mundo que le rodea es siempre un individuo masculino, lo que excluye a las mujeres de cualquier relación con la esfera pública, siendo su lugar la esfera privada, es imposible la igualdad, como apuntaba Pateman (1988).

Anterior a la estrategia, en 2019 se acordó la Directiva europea sobre conciliación de la vida familiar y profesional de padres y cuidadores[25]. Se trata de una directiva que, aunque con todas sus limitaciones, ya que entre otras cosas permite que determinados meses sean transferibles y por tanto fallando en el principio de igualdad entre hombres y mujeres, aún no ha sido traspuesta en todos los Estados miembros. De hecho, aunque España ha legislado algunos aspectos del permiso parental, era uno de los países que aún no había traspuesto la norma en agosto de 2022, cuando vencía el plazo.

Sin embargo, hay que destacar en este sentido que con el Gobierno de España de Pedro Sánchez se está avanzando para equilibrar la carga de los cuidados y luchar contra la precariedad laboral. A resaltar especialmente la puesta en marcha de la ampliación del permiso de paternidad de manera remunerada e intransferible desde enero de 2021, cuya implantación, como se esperaba, ha cambiado las esta-

---

[24] European Care Strategy for caregivers and care receivers (s.f). ec.europa.eu. Recuperado de: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10382#navItem-relatedDocuments

[25] DIRECTIVA (UE) 2019/1158 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de junio de 2019 relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo. Boe.es. Recuperado de: https://www.boe.es/doue/2019/188/L00079-00093.pdf

dísticas en el disfrute de estas prestaciones, consiguiendo que los sectores y empresas más feminizados no asuman en mayor medida el coste social por la natalidad y ayudando a construir una sociedad de cuidados compartidos. Otras iniciativas de especial incidencia que forman parte del compromiso con la igualdad de género en esta legislatura son: la inclusión de las empleadas de hogar en el Régimen general de la Seguridad Social que, más allá de garantizar derechos laborales hasta la fecha inexistentes, dignifica el trabajo de cuidados mayoritariamente femenino; o la implantación del Ingreso Mínimo Vital, que también tiene rostro de mujer ya que la mayoría de las personas receptoras son mujeres. En este sentido, también ha de destacarse, la subida del Salario Mínimo Interprofesional de 736 a 1080 euros[26], cuyas principales perceptoras son las mujeres.

Además, con fondos *Next Generation,* el Gobierno de España ha aprobado el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE[27]) de Economía Social y de los Cuidados, con una inversión pública total aproximada de más de 800 millones de euros para el periodo 2022-2026. Este PERTE tiene como objetivo impulsar la transformación de las cadenas de valor estratégicas del sector de los cuidados y la economía social.

e. Violencia de género

La violencia de género es un ámbito en el que se está avanzando a pesar de las dificultades. El 8 de marzo de 2022, la Comisión Europea adoptó una nueva propuesta de Directiva a escala de la UE para combatir la violencia contra las mujeres y la violencia de género[28]. El texto de la Comisión propone normas para la tipificación y sanción de delitos penales de violación, ciberviolencia, mutilación genital femenina, además de los derechos de las víctimas y su protección y acceso a la justicia.

La realidad es que no todos los países de la UE tienen legislación propia en materia de género. Algunos países tipifican la violencia contra las mujeres dentro de la violencia doméstica, término utilizado para sustituir al de violencia de género, cir-

[26] El aumento del SMI a 1.100 euros reduciría la brecha de género (s.f.). ugt.es. Recuperado de: https://www.ugt.es/el-aumento-del-smi-1100-euros-reduciria-la-brecha-de-genero
[27] Proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (PERTE) (s.f) planderecuperacion.gob.es. Recuperado de : https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes
[28] Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (s.f). eur-lex.europa.eu. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0105&from=EN

cunscribiendo la violencia que sufren las mujeres a la especificidad de lo doméstico y descartando otras violencias que sufren las mujeres por el hecho de serlo y con carácter estructural. Otros, como España y Suecia, tienen un delito específico de violencia de género que actúa sólo ante la violencia contra las mujeres.

La falta de una definición de violencia de género y feminicidio universal a la Unión Europea, unido a la ausencia de normas comunes, perpetúa el problema. Precisamente aquí radica la relevancia de esta futura directiva: de producirse el acuerdo, se aprobaría la primera Directiva sobre Violencia de Género en la historia de la Unión Europea. Esto supondría que, con una legislación sobre violencia de género a nivel europeo, los países que no dispongan de legislación propia tendrán que ajustarse a la europea, y se podrán frenar retrocesos en aquellos países en los que, a pesar de existir leyes, éstas peligran por la creciente proliferación y llegada al poder de partidos de extrema derecha que niegan la violencia de género.

Avanzar en armonización es clave porque para empezar faltan datos actualizados y de alta calidad a escala europea. No existen estadísticas oficiales sobre víctimas de violencia de género más allá del estudio de la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA) de 2013[29], pero es que tampoco hay datos comparables a nivel nacional en algunos países de la Unión como Bélgica, Irlanda o Polonia. Es, por tanto, complejo analizar con detalle los grandes obstáculos que dificultan el progreso en materia de igualdad de género, así como elaborar un balance claro y concreto del alcance de la violencia de género.

Se tratan de normas mínimas susceptibles de ser aceptadas por todos los Estados miembros sentados en el Consejo Europeo (EUCO), a pesar de que entre ellos se encuentren estados que no reconocen que exista una violencia específica contra las mujeres y que no han ratificado el Convenio de Estambul (Hungría, Letonia, Lituania, Eslovaquia, República Checa y Bulgaria), ratificado por España ya en 2014, y cuya ratificación por parte de la UE está pendiente después de que el Parlamento Europeo instara al Consejo a hacerlo en febrero de 2023. De ahí la importancia de aprobar la directiva que ahora (mayo 2023) se está negociando entre los distintos grupos políticos en el Parlamento Europeo. Es una iniciativa compleja por cuanto debe tener sustento legal que funcione en todos los Estados miembros.

[29] Violencia de género contra las mujeres: una encuesta a escala de la UE (s.f.). fra.europa.eu. Recuperado de: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_es.pdf

Un aspecto fundamental de la futura directiva europea es que, siguiendo el Convenio de Estambul, el consentimiento será un concepto clave en la consideración de la violencia sexual. La propuesta de directiva especifica que los Estados miembros tendrán que garantizar que se entiende por acto no consentido "todo acto ejecutado sin el consentimiento voluntario de la mujer" o en el que ésta no pueda formar libremente su voluntad debido a su estado físico o mental (inconsciencia, intoxicación, sueño, enfermedad, lesión corporal o discapacidad). En todo lo relacionado con la violencia y también con la violencia sexual y la incorporación del consentimiento como eje, España es un referente para la legislación europea. En este sentido, cabe destacar la situación de España y Suecia, que cuentan con la legislación contra la violencia de género más avanzada de la Unión, donde la legislación y los organismos son específicos y por tanto diferentes a los convencionales si la víctima es una mujer y el agresor un hombre.

3. LIMITACIONES Y *GENDER BACK-LASH*

a. Limitaciones

A pesar de todos los avances que se han realizado, la transversalidad de género en las políticas públicas, el presupuesto y el funcionamiento de las instituciones comunitarias, aún son asignaturas pendientes de la UE. Hasta la legislatura actual con la estrategia de igualdad que engloba una visión más completa, las políticas que se han seguido estuvieron más orientadas a garantizar la empleabilidad de las mujeres que la igualdad, en tanto que no han atajado las causas que explican la diferente participación que mujeres y hombres tienen en los mercados de trabajo muy vinculadas con nuestra especialización en los cuidados, que aún continúa (Gálvez Muñoz, 2021).

El avance que se ha realizado esta legislatura con el diseño de los fondos es remarcable. En el marco de la política de cohesión de la UE, y dentro de la estrategia de igualdad de género de la UE 2020-2025, que establece los objetivos políticos y las acciones clave para 2020-2025 en materia de igualdad de género, se vincula la aplicación de los Fondos de la UE para 2021-2027, especialmente el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), con el apoyo a la aplicación de la estrategia de igualdad de género de la UE y el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Esto se traduce en que más del 30% (110000 millones de euros) de todas las inversiones en política de cohesión debería apoyar la igualdad de género en el período 2021-2027.

En el Reglamento sobre las disposiciones comunes para 2021-2027 es requisito el seguimiento de género para los Estados miembros. Es decir, es obligatorio categorizar la financiación con impacto en la igualdad de género para los fondos de la política de cohesión para hacer un seguimiento *ex ante* y tras expuesto. En este sentido, se hace una diferenciación entre las intervenciones y su impacto en la igualdad de género. Concretamente, entre las intervenciones cuyo objetivo principal es contribuir a la igualdad de género (*Gender targeting*), las que tienen la igualdad de género como un objetivo importante y deliberado pero no como la razón principal de la intervención (*Gender mainstreaming*) y aquellas que no tienen como objetivo ni contribuyen a la igualdad de género (*Gender neutral*). Del desglose de fondos[30] se concluye que casi todos los fondos dedican su presupuesto al *gender mainstreaming.* Es decir, no tienen la igualdad de género como la razón principal de la intervención. Además, del desglose por Estados miembros, salvo ocho, entre ellos España, el resto dedican menos de la mitad de los fondos a temas relacionados con género. En el caso español, además, cabe destacar que la igualdad de género es uno de los ejes transversales del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia elaborado por el Gobierno de España para aplicar los ya mencionados fondos *Next Generation EU*.

De hecho, la UE aún necesita, a pesar de los avances, caminar en la dirección de desarrollar marcos jurídicos armonizados y vinculantes para los distintos Estados miembros que permitan tanto la transversalidad como el análisis de impacto de las precondiciones para la igualdad e impidan los retrocesos en igualdad que se observan en algunos EM. La igualdad debe considerarse como una palanca transformadora. Mientras no se desarrollen leyes que vayan a la raíz del problema, difícilmente podremos pensar en una Europa en la que todas las personas cuenten, que incluya a las mujeres y construya un mundo post pandemia, en medio de una situación geopolítica excepcional, más justo e igualitario, por tanto, más feminista. Para ello, es necesario avanzar más aún en transversalidad, que las llamadas transiciones gemelas, la verde y la digital cuenten más con las mujeres en el empleo, el diseño y la innovación, la construcción de conocimiento y los espacios de toma de decisiones. Y, además, añadamos una tercera transición consistente en avanzar hacia una organización social del cuidado, donde este no recaiga de manera mayoritaria, no pagada y no reconocida, en las mujeres.

Otro aspecto sumamente importante es el de poder crear las condiciones para que avancemos en igualdad, y eso pasa por una arquitectura social más universal,

[30] Cohesion policy supporting gender equality (s.f.). cohesiondata.ec.europa.eu. Recuperado de: https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/Cohesion-policy-supporting-gender-equality/gkxm-7hxd/

con un desarrollo completo y ampliable del pilar social europeo. Sin embargo, para su pleno desarrollo tendríamos que salir del corsé deflacionista del marco de gobernanza económico y avanzar en una fiscalidad y presupuesto común. No parece que la adaptación de ese marco tras el impacto de la COVID y la guerra en Ucrania, vaya en ese sentido. El 26 de abril de 2023 la Comisión presentó su propuesta[31] de reforma de la gobernanza fiscal que nos dice que aún se mueven, a pesar de los avances en el marco de reglas económicas, en un marco neoliberal que poco coincide ya con lo que se está haciendo en otras regiones del mundo con las que cooperamos o competimos. Sin embargo, se debe desarrollar un marco de gobernanza económica que nos aleje de la austeridad que perjudica a la igualdad. Al atacar principalmente a los servicios sociales, estos dejan de ser provistos por las instituciones públicas, o se encarecen o deterioran pasando su responsabilidad a las familias, y dentro de estas a las mujeres, que aumentan su carga de cuidados disminuyendo su participación en los mercados y su autonomía, y todo ello, conlleva retrocesos en los avances en igualdad con importantes diferencias en función de la renta y otros ejes de desigualdad.

En definitiva, la igualdad debe considerarse como una palanca transformadora y la UE necesita cambiar su gobernanza económica y caminar en la dirección de desarrollar marcos jurídicos armonizados y vinculantes para los distintos Estados miembros que permitan tanto la transversalidad como el análisis de impacto de las precondiciones para la igualdad e impidan los retrocesos en igualdad que se observan en algunos Estados miembros. Otra vía sería avanzar en una *Golden rule* para la inversión social que hiciera de bypass a las reglas fiscales.

b. *Gender backlash*

A las leyes, estructuras, personas y conocimiento androcéntrico y ciegos al género que todavía resisten en las instituciones europeas, hay que sumar el desarrollo de fuerzas antidemocráticas que lo son también antifeministas. El EIGE ha estado recopilando pruebas sobre la reacción contra la igualdad de género y los derechos de la mujer, conocido como *gender backlash*, y concluye que las iniciativas contra la igualdad de género en la UE son una realidad; siguen una tendencia mundial y están desafiando hechos probados como la existencia de violencia específica contra las mujeres. La reacción contra la igualdad de género, ligada a la movilización de los

[31] New economic governance rules fit for the future (s.d.). economy-finance.ec.europa.eu. Recuperado de: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/new-economic-governance-rules-fit-future_es

movimientos “anti-género” en varios Estados miembros de la UE, y como movimiento internacional, ha tenido numerosos efectos negativos en los marcos institucionales, jurídicos y políticos destinados a combatir la violencia de género y promocionar la igualdad, como relatan los numerosos informes de Neil Datta (2018, 2020, 2021).

La evolución de la lógica neoliberal no ha sido independiente en los últimos años del surgimiento de movimientos de extrema derecha que suponen una amenaza constante para la igualdad de género y a nuestros valores fundamentales y la democracia en Europa. El origen, la estrategia, la financiación y el poder de estos movimientos, y especialmente de su vertiente anti-género, sigue siendo extremadamente desconocida y apenas temida. Se trata de distintos movimientos, a veces dispares entre sí y dentro de un fenómeno global muy sofisticado, al servicio de una agenda reaccionaria que utiliza el menosprecio a los derechos de las mujeres y de las personas LGBTI como centro de su acción política.

Detrás de los partidos y gobiernos de los Estados miembros que no han ratificado el Convenio de Estambul, que prohíben el derecho al aborto seguro y los derechos reproductivos de las mujeres, o que niegan la existencia de la violencia de género o las desigualdades de género, se esconden los mismos: un sólido conglomerado de movimientos de extrema derecha que consiguen organizarse con éxito a nivel internacional para que su discurso, el del odio, se imponga. El avance de los movimientos anti-género y el retroceso en los avances en igualdad de género es, sin duda, el gran reto al que se enfrenta la Unión Europea y todos sus Estados miembros, pero también la comunidad internacional, en materia de igualdad de género. De su análisis e identificación por parte de las fuerzas progresistas, así como de la puesta en marcha de una verdadera estrategia progresista para combatirlos, dependerá que, en la Unión y en los distintos EM, incluida España, no sólo no nos estanquemos en términos de igualdad de género como ya anuncia el índice EIGE, sino que no retrocedamos en lo ya conquistado.

4. CONCLUSIÓN. POR UNA TERCERA TRANSICIÓN

En un momento en el que la UE está navegando por las transiciones gemelas, verde y digital, es preciso aplicar transversalmente la perspectiva de género, tanto en la transición digital como en la transición verde, para conseguir que ambas no solo se traduzcan en mayor igualdad de género sino también en menor pobreza para las mujeres en los años venideros. Así lo refleja el Informe sobre *La Pobreza de las*

Mujeres en Europa[32], del Parlamento Europeo. Pero no solo necesitamos una mayor presencia de mujeres en los sectores verde y digital y en el diseño y toma de decisiones, sino que necesitamos una tercera transición: la transición de los cuidados.

Los cuidados son un auténtico trabajo, por eso creo que, si queremos que la transformación económica que diseñamos sea también social, debemos incorporar a la narrativa comunitaria y de los Estados miembros una hermana trilliza de las transiciones gemelas verde y digital, la de una nueva organización social de los cuidados. Entendiendo por cuidados –y me autocito en mi libro *La Economía de los Cuidados* (Gálvez Muñoz, 2016)– "una dimensión de la vida humana que es también económica en la medida en la que comporta uso de recursos escasos, materiales, inmateriales, de energía y tiempo, con costes directos e indirectos evidentes y la realización de un auténtico trabajo que satisface las necesidades humanas básicas".

Las ideas de interdependencia y autonomía tan arraigadas en nuestros sistemas de valores tienen que ser descartadas definitivamente. La COVID-19 ha puesto de manifiesto algo que muchas ya sabíamos: que la humanidad es profundamente interdependiente y, por tanto, es fundamental arbitrar los mecanismos para que esta interdependencia y el cuidado que le va parejo no se den con explotación y sin derechos. Por este motivo son necesarios un Pacto de Cuidados y situar al mismo nivel que las transiciones verde y digital una transición hacia una nueva organización social de los cuidados (https://www.eldiario.es/euroblog/recuperacion-transformacion-resiliencia-cuidados-tercera-transicion_132_6502007.html).

Añadir esta tercera transición al esquema es imprescindible, como también lo es asegurarnos de que exista una absoluta coordinación entre las políticas sociales y económicas. Los gobiernos deben definir áreas estratégicas de inversión aprovechando la expansión monetaria, pero estas han de estar alineadas con las necesidades sociales de la población y con la lucha contra las desigualdades. Estas transformaciones requieren que el Estado tenga un papel más activo en la economía y que los servicios públicos, también los vinculados con el cuidado, sean vistos como inversiones y no como cargas.

Que eso sea o no posible dependerá, como siempre, de la correlación de fuerzas que haya en nuestras sociedades.

---

[32] INFORME sobre la pobreza de las mujeres en Europa (s.f). europarl.europa.eu. Recuperado de: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0194_ES.html

Sin afrontar una auténtica política de cuidados, que permita avanzar en la justicia social, incluyendo los cuidados como un eje central de las políticas transformadoras, el objetivo de igualdad no es posible en la UE. Es, por tanto, de vital necesidad, si se cree de verdad en la igualdad real, avanzar hacia una tercera transición en la que la organización social de los cuidados no recaiga de manera no reconocida, no remunerada y naturalizada en las mujeres. Sin un pacto social que incluya los cuidados, jamás alcanzaremos la igualdad, puesto que es precisamente la organización económica de los cuidados actual la base de la desigualdad[33].

Esta transición de los cuidados debe ser abordada, y para hacerlo con éxito debe cumplir los siguientes objetivos. Por un lado, solucionar la falta de tiempo de las mujeres con servicios públicos de cuidados que les liberen tiempo, y revalorizar los trabajos de cuidados, mejorando su cualificación con competencias digitales y adecuando sus niveles salariales a los conocimientos y responsabilidades que conllevan. Pero, además, más allá de los servicios públicos, se requerirán medidas legislativas y actuaciones que faciliten un reparto equitativo de género de los cuidados no remunerados que se prestan en el hogar, para lo que será necesaria la colaboración de las empresas y de los empleadores en general.

Como se ha explicado, a través del Índice del EIGE, la pandemia ha permitido aflorar tendencias y ahondar desigualdades, a la vez que ha reforzado la percepción del carácter irremplazable de los cuidados, empeorando su reparto. Es preciso incluir la atención a niños, mayores y dependientes como un eje central de las políticas transformadoras, y España podría liderar este cambio en Europa.

España está en la posición de poder abanderar "con fuerza y decisión esta transición de los cuidados"[34] dentro de su compromiso real por la igualdad de género e impulsar de forma efectiva su puesta en marcha durante el semestre de Presidencia española de la UE, un periodo lleno de oportunidades para visibilizar, reforzar y acelerar esta agenda en Europa y en España.

---

[33] "La economía de los cuidados, base de la desigualdad". Gálvez Muñoz. *Eldiario.es.* Recuperado de: https://www.eldiario.es/alternativaseconomicas/economia-cuidados-base-desigualdad_132_1297600.html

[34] "La tercera transición: la economía de los cuidados y la igualdad de género". Castaño, Cecilia; Gálvez Muñoz, Lina; Sallent, Maria Angels y Rubio Marín, Ruth. *Elpais.com.* Recuperado de: https://elpais.com/opinion/2023-03-08/la-tercera-transicion-la-economia-de-los-cuidados-y-la-igualdad-de-genero.html

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DATTA, N. (2018): Restoring the natural order: The religious extremists' vision to mobilize European societies against human rights on sexuality and reproduction. European Parliamentary Forum on Population & Development. Brussels. Recuperado de: https://cutt.ly/WhAkTN7

DATTA, N. (2020): Modern-Day Crusaders in Europe. Tradition, Family and Property: Analysis of a Transnational, Ultra-Conservative, Catholic-Inspired Influence Network. European Parliamentary Forum on Population & Development. Recuperado de: https://cutt.ly/Rb6AeRn

DATTA, N. (2021): Religious Extremist Funders against Human Rights for Sexuality and Reproductive Health in Europe 2009 – 2018. Brussels. Recuperado de: https://www.epfweb.org/sites/default/files/2021-06/Tip%20of%20the%20Iceberg%20June%202021%20Final.pdf

GÁLVEZ MUÑOZ, L. (dir.), (2016): *La Economía de los cuidados.* DeCulturas Ediciones, Sevilla. ISBN 978-84-943426-2-2.

GÁLVEZ MUÑOZ, L.; RODRÍGUEZ MODROÑO, P. y MATUS LÓPEZ, M. (2020): "Análisis histórico y de género del paro en España, desde el franquismo a la España democrática". *Historia Social.* ISSN 0214-2570, N.º 96, 2020, págs. 129-147.

GÁLVEZ MUÑOZ, L. (2021): "España motor de la igualdad en Europa". En *Europa frente al coronavirus: la respuesta socialista* (pp. 197-207). Los Libros de la Catarata.

PATEMAN, C. (1988): *The Sexual Contract.* Stanford, California, Stanford University Press [N. del E.: Hay traducción española: PATEMAN, Carol (1995): *El contrato sexual.* Barcelona, Anthropos.]

Alejandro Tiana

La transformación del sistema de educación y formación

Paisaje con pájaros azules, 1919, Paul Klee.

Los últimos años han sido un periodo fructífero en materia de educación y formación, pues se han adoptado decisiones de calado encaminadas a promover el cambio que se requiere para hacer frente a los retos actuales. Entre los logros principales se puede destacar la aprobación de tres normas de alto rango legal (LOMLOE, LOIFP y LOSU), cuyo desarrollo ya se ha iniciado, si bien se encuentra en distintas fases. No obstante, la tarea pendiente tiene la envergadura suficiente como para seguir con atención el proceso iniciado y sentar las condiciones que permitan obtener los mejores frutos en términos de educación y formación de nuestra población.

TENGO la convicción de que el periodo temporal que se abre en junio de 2018 y se extiende hasta la primavera de 2023 ha sido verdaderamente fructífero en materia de educación y formación, como intentaré argumentar[1]. El nuevo gobierno constituido tras la moción de censura de mayo de 2018 comenzó inmediatamente a trabajar en la reforma del sistema de educación y formación, poniendo en marcha un proceso que se vio acelerado tras la formación del gobierno de coalición en enero de 2020 y cuyo resultado han sido un conjunto de avances que me propongo presentar a continuación.

Hasta el momento en que se escriben estas páginas, se han aprobado tres importantes normas del más alto rango legal: la *Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación* (LOMLOE), la *Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional* (LOIFP) y la *Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario* (LOSU). El impulso no se ha quedado ahí, pues de forma paralela se han adoptado varias importantes iniciativas en este ámbito. Unas han sido normas de desarrollo de estas leyes, que se encuentran actualmente en fase de implementación y contribuirán a hacer efectivo el proceso de cambio emprendido. Otras han consistido en diversos programas de cooperación territorial financiados por los fondos europeos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que han servido para poner en marcha importantes proyectos en diferentes campos. Un ter-

[1] Parte de los argumentos presentados en este trabajo han sido previamente expuestos en otro anterior, aunque más breve y circunscrito solamente a la LOMLOE: "Una llei progressista per als nous desafiaments de l'educació", *Observatori de l'educació local. Anuari 2021*, Barcelona, Diputació de Barcelona (Col.lecció Eines), 2022, pp. 28-34.

cer grupo ha incluido iniciativas de otra índole, que han afectado a muy diversos asuntos, entre los que merece la pena hacer una mención especial al sistema de becas y ayudas al estudio, que ha recibido un importante impulso presupuestario que ha permitido notables avances (Tiana, 2020a). Y todo ello sin ignorar que este proceso de cambio se ha llevado a cabo en medio de la impactante pandemia de COVID-19, que obligó a tomar decisiones urgentes en unas circunstancias tan inesperadas como dramáticas (Tiana, 2020b).

En conjunto, como decía, creo que se puede hablar de una etapa fructífera, aunque el impulso de transformación iniciado en 2018 no deba considerarse concluido y haya de continuar desarrollándose en los próximos años. En estas páginas me centraré en el sentido y los objetivos de las tres leyes mencionadas, prestando una especial atención a la primera de ellas, por mi especial vinculación a su proceso de elaboración y desarrollo. También presentaré algunas reflexiones acerca de sus respectivos desarrollos y de ciertas cuestiones todavía pendientes para el futuro.

LOS RETOS DE LA EDUCACIÓN ESPAÑOLA

Para poder analizar correctamente el sentido y el alcance de estas nuevas leyes, es necesario situarlas en su contexto, lo que implica hacer un diagnóstico lo más certero posible del sistema español de educación y formación. Pues bien, cuando se analiza su evolución reciente, podemos distinguir dos periodos temporales, estrechamente enlazados aunque con características propias (Tiana, 2015). En primer lugar, desde los años setenta hasta finales del siglo XX asistimos a un importante proceso de modernización y expansión de la educación; en segundo lugar, en los años transcurridos del siglo XXI asistimos a una época de progreso menos llamativo, que incluso algunos pueden valorar como de estancamiento.

En efecto, si miramos hacia el pasado desapasionadamente, concluiremos que el sistema educativo español experimentó un gran avance durante el último cuarto del siglo XX. El punto de arranque se produjo con la promulgación de la Ley General de Educación (LGE) de 1970. Con esa ley, a pesar de su origen franquista, el sistema educativo se modernizó notablemente, al tiempo que abrió sus puertas a grupos de población anteriormente excluidos. Y posteriormente, la aprobación de la LOGSE en 1990 completó ese avance al permitir universalizar la educación básica entre los cinco y los dieciséis años. De ese modo, al finalizar el siglo XX se había logrado una escolarización universal de más de diez años, similar a la que registraban otros países desarrollados, y la esperanza de vida escolar se situaba en 15 años en el curso 1996-97, frente a los 12,9 de diez años antes. El impacto de ambas leyes había per-

mitido integrar a toda la población en edad escolar en una educación básica común, universalizar prácticamente la educación infantil de segundo ciclo y expandir notablemente la educación secundaria postobligatoria (especialmente el bachillerato, pero también la formación profesional) y la universitaria.

Frente a ese progreso tan acelerado del último tercio del siglo XX, los años transcurridos desde comienzos del XXI no han experimentado avances tan llamativos. Aunque no debe, en todo caso, despreciarse la expansión de la escolarización, que ha permitido alcanzar una esperanza de vida escolar de 18,7 años en el curso 2018-2019, es común la opinión de que el rendimiento educativo no ha avanzado tanto como se esperaría en esos mismos años. Quien más abiertamente ha contribuido a extender esa percepción ha sido la OCDE, a partir del análisis que realiza de los resultados obtenidos en PISA: el rendimiento educativo de los estudiantes españoles de 15 años en matemáticas, lectura y ciencias está justo por debajo de la media de la OCDE y se mantiene bastante estable desde el año 2000, con ligeras variaciones, pero sin mejorar ni empeorar significativamente. Se puede, pues, hablar de un estancamiento de los resultados del final de la etapa de escolarización básica, con una bajada progresiva de los indicadores de equidad, lo que no es una buena noticia.

Esa descripción de la situación general del sistema educativo debe complementarse con un análisis de los retos principales que dificultan el progreso, al menos al ritmo de las décadas finales del siglo XX. En mi opinión, existen varios desafíos que merecen ser destacados. Unos de ellos tienen que ver con los fines y el sentido de la educación en sus diferentes niveles y etapas, mientras que otros guardan relación con los mecanismos o condiciones que permiten dar respuesta a los anteriores. Siendo todos ellos importantes, los primeros tienen carácter finalista, mientras que los segundos son instrumentales, motivo por el cual conviene distinguirlos.

En el primer grupo habría que mencionar cuatro retos:

a) la imprescindible *reducción del abandono escolar temprano* (que en la Unión Europea se define como el porcentaje de población con edades entre 18 y 24 años que ha abandonado los estudios sin haber obtenido un título de enseñanza postobligatoria), lo que iría ligado al necesario aumento de la tasa de titulación en las distintas enseñanzas postobligatorias, especialmente en la formación profesional, y la disminución de la tasa de repetición de curso por parte de los estudiantes (o el aumento de la tasa de idoneidad, adoptando el punto de vista inverso);

b) la *identificación de los saberes y las competencias necesarios para el futuro,* puesto que no tiene sentido proponerse alcanzar el éxito escolar de todos los jóvenes sin especificar en qué debería consistir dicho logro y cómo debería evaluarse;

c) la *mejora del rendimiento educativo* del conjunto de la población, avanzando más allá de la simple reducción del fracaso escolar;

d) el *aumento de la equidad* en materia de educación, combatiendo especialmente el creciente fenómeno de la segregación escolar, que cada vez resulta más preocupante (Murillo y Martínez-Garrido, 2018).

En el segundo grupo habría que incluir otros dos retos más:

e) la *mejora del funcionamiento de las instituciones educativas,* actuando sobre los factores que la investigación ha identificado como los más influyentes sobre la organización escolar;

f) la necesidad de *dar forma a la profesión docente*, revisando tanto la formación inicial como el acceso a la profesión y el desarrollo profesional docente.

Para dar respuesta a esos desafíos, el sistema de educación y formación se encuentra en un momento decisivo. Puede afirmarse que es preciso actuar de manera sistémica; con luces cortas, para afrontar la reconstrucción tras la pandemia y sus efectos económicos, y con luces largas, para hacer frente a los desafíos educativos futuros.

Para conseguir ese deseado avance en la educación y en la mejora de las competencias de nuestros jóvenes, el sistema educativo necesita impulsar una serie de cambios que incidan en varios aspectos:

a) *Cambios en la ordenación educativa y en la formación profesional,* con el objetivo de ampliar, diversificar y flexibilizar las opciones formativas, favoreciendo la relación entre las distintas etapas educativas y estableciendo tránsitos y pasarelas entre ellas;

b) *Cambios en la organización y el funcionamiento de los centros educativos,* con el objetivo de ampliar su autonomía y su capacidad organizativa, reforzando el liderazgo pedagógico de los equipos directivos y el trabajo coopera-

tivo del profesorado, de manera que, contando con el apoyo, asesoramiento y colaboración de la administración, el trabajo en las aulas se adapte a la realidad y a las necesidades de su entorno;

c) *Cambios en el currículo y en la práctica educativa,* con el objetivo de impulsar un aprendizaje más personalizado y profundo, centrado en la adquisición de competencias, adaptado a la digitalización y a distintas situaciones de aprendizaje, que respete el ritmo y las particularidades de cada estudiante y obtenga de cada uno los mejores frutos posibles;

d) *Cambios en la profesión docente*, con el objetivo de reforzarla, mejorando la formación inicial, el acceso a la profesión, el desarrollo profesional, las condiciones laborales y el reconocimiento social del profesorado;

e) *Cambios en la inclusión educativa,* apoyando a quienes más lo necesitan, avanzando en la inclusión y disminuyendo la segregación escolar, para mejorar la equidad del sistema y conseguir elevar las oportunidades de quienes sufren mayores desventajas de origen.

Las leyes orgánicas que se han aprobado en estos años y que están actualmente en momentos distintos de sus respectivos procesos de implantación pretenden dar respuesta a estos retos, cada una de ellas en el ámbito que les es propio.

LA LOMLOE: UNA LEY PROGRESISTA PARA LA MEJORA DE LA EDUCACIÓN

La LOMLOE, la primera de las tres leyes orgánicas aprobadas en este periodo, tiene un doble propósito. Por una parte, pretende recuperar algunas disposiciones que se consideran esenciales para proporcionar una educación de calidad con equidad, pero que habían sido eliminadas o modificadas por la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). Por otra parte, se propone introducir contenidos novedosos en la legislación educativa española, que permitan conseguir avances relevantes en diversos campos.

A este respecto, conviene recordar que la LOMLOE no se configura como una ley que regula de forma completa el sistema educativo, sino como una modificación de la LOE, vigente desde 2006 y después modificada parcialmente en 2011 por la Ley de Economía Sostenible (LES) y más profundamente en 2013 por la LOMCE. Por tanto, para valorar correctamente la LOMLOE hay que considerar todo lo que

permanece inalterable de la legislación anterior, es decir, hay que acudir a la versión consolidada de la LOE, que mantiene disposiciones que no están expresamente incluidas en el texto de la LOMLOE por no haber sido modificadas. También hay que señalar que se trata de una ley ampliamente negociada y acordada, aprobada por una mayoría absoluta del Parlamento, como es preceptivo, incluso en un contexto político fuertemente fragmentado como es el actual. Además de haber incorporado al proyecto de ley un buen número de las propuestas recibidas durante su proceso de elaboración, hay que recordar que durante el trámite parlamentario se aprobaron unas 350 enmiendas, íntegramente o mediante transacciones, procedentes de todos los grupos parlamentarios.

Las medidas contenidas en la nueva ley pueden agruparse en torno a tres objetivos centrales. El primero consiste en *modernizar el sistema educativo*, revisando y mejorando la ordenación académica y el funcionamiento de los centros educativos. El segundo se centra en *reforzar la equidad en la educación,* en los diversos aspectos en que se manifiesta. El tercero se propone *impulsar y hacer más efectiva la educación inclusiva.*

En lo que respecta a la modernización del sistema educativo, la LOMLOE recupera el modelo curricular de enseñanzas mínimas implantado por la LOGSE, que implica una construcción compartida del currículo escolar y se contrapone al modelo parcelado que establecía la LOMCE. La nueva ley también recupera y refuerza la aplicación de algunos principios constitucionales debilitados como los de participación o autonomía de centros. Además, asegura el dominio del castellano y de las lenguas cooficiales por parte de los estudiantes de todas las comunidades autónomas. También incorpora algunas referencias que faltaban en nuestra legislación, como las relativas a la Convención de Derechos de la Infancia (1990), la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) o algunas declaraciones posteriores como la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como la perspectiva de género o la educación digital en tanto que objetivos transversales.

Respecto al refuerzo de la equidad en la educación, la LOMLOE profundiza en la fuerte apuesta que hizo la LOE en su Título II con idéntica denominación. Se trata de medidas equilibradas, que quieren poner a todos los centros en igualdad de condiciones para cumplir su función social, contribuyendo al ejercicio efectivo del derecho a la educación. Se propone combatir la segregación del alumnado por razones socioculturales o de cualquier otra naturaleza, lo que supone una interesante novedad en la legislación educativa española. De ese modo, la equidad constituye un objetivo central de la ley vinculado a la justicia social y a la igualdad real de oportunidades.

Y respecto al tercer objetivo señalado, la LOMLOE se propone impulsar la educación inclusiva, objetivo que ya se había planteado la LOE, pero que necesitaba refuerzo. Con esa finalidad, se sustituye la concepción de la discapacidad como una característica de las personas por otra centrada en las barreras que deben eliminarse, realizando los ajustes que resulten razonables.

Para cumplir esos objetivos, la LOMLOE plantea varias medidas en los distintos ámbitos que abarca. Algunas de ellas se refieren a aspectos generales que afectan a todo el sistema educativo, mientras que otras afectan más específicamente a diversas etapas educativas.

Es común a todas las etapas la voluntad de reforzar la equidad y combatir la segregación escolar. Esta voluntad tiene su reflejo en los procesos de escolarización y en el establecimiento de las áreas de escolarización, que habrán de ser las mismas para los centros públicos y privados concertados de un mismo municipio o ámbito territorial. Además, la LOMLOE establece medidas de garantía de la gratuidad en la educación básica y obligatoria, con el fin de evitar cobros indebidos y permitir escolarizar de manera equitativa a todos los alumnos sin que sufran discriminación por motivos socioeconómicos. Y también con el propósito de reforzar la equidad, la ley rechaza la concesión de concierto a los centros que separan a su alumnado por género, aspecto que ha generado cierta polémica, aunque ha sido recientemente respaldado por el Tribunal Constitucional.

Para el refuerzo de la educación inclusiva, se establece que la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales tenderá a lograr su continuidad, progresión o permanencia en el régimen más inclusivo. Asimismo, la ley regula la participación de las familias en las decisiones de escolarización, con la novedad de que se respetará su voluntad de hacerlo en el régimen más inclusivo (sin que quienes así lo desean tengan que recurrir, incluso, a los tribunales, como ahora sucede con cierta frecuencia).

En cuanto a los aspectos que afectan específicamente a las diversas etapas educativas, cabe comenzar señalando que el primer ciclo de la Educación Infantil se considera una etapa plenamente educativa. Por ese motivo se exige una autorización expresa para el funcionamiento de las escuelas infantiles (al margen de su denominación y dependencia administrativa) y se regularán los requisitos mínimos que deben cumplir estos centros. Se trata de una gran novedad desde el punto de vista normativo, que debe permitir acabar con algunas malas prácticas que apreciamos en la actualidad. Además, la LOMLOE prevé el aumento paulatino de plazas públicas para el primer ciclo de esta etapa, aunque abriendo la posibilidad de cooperación entre diferentes Administraciones para su oferta.

En la Educación Primaria se recuperan los ciclos de dos años, con el fin de organizar de un modo más global e integrado los aprendizajes y el trabajo escolar. Se prevé además ofrecer alternativas a la repetición que permitan afrontar las dificultades de aprendizaje tan pronto como aparezcan, así como la recuperación de las materias no superadas. En el caso excepcional de que el equipo docente considere que es conveniente la repetición de curso, que solo podrá hacerse una vez en la etapa, deberá ir acompañada de un plan específico de refuerzo para la recuperación del retraso existente. La ley dispone la inclusión en el currículo de una nueva área de Educación en Valores cívicos y éticos, que se cursará en alguno de los cursos del tercer ciclo. Y con objeto de asegurar la transición fluida entre la Educación Primaria y la ESO, se refuerza el acompañamiento al alumnado con planes individuales y limitación del aumento del número de materias.

En la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) se elimina la doble titulación que introdujo la LOMCE, así como los itinerarios y las denostadas reválidas que, de hecho, no llegaron a aplicarse por el rechazo que suscitaron. Es decir, se repone la titulación única, a la que se puede acceder por vías diferentes, pero de igual valor educativo. Además, todos los estudiantes, independientemente de que obtengan o no el título final, recibirán una certificación oficial en la que constará el número de años cursados y el nivel de adquisición de las competencias de la etapa, que será tenida en cuenta en los procesos de acreditación y para la continuación del aprendizaje a lo largo de la vida. Al igual que en Educación Primaria, se introduce una materia de Educación en Valores cívicos y éticos, que en este caso prestará una atención especial a la reflexión ética. La ley introduce nuevas posibilidades de desarrollo curricular en los centros (realización de trabajos monográficos, proyectos interdisciplinares o de colaboración con un servicio a la comunidad…) con objeto de modernizar los procesos de enseñanza y aprendizaje. Se limita la repetición a un máximo de dos veces a lo largo de toda la etapa obligatoria. Se recuperan los programas de diversificación curricular, eliminados por la LOMCE a pesar del buen resultado que estaban dando, y se mantiene la formación profesional básica, favoreciendo las condiciones para que los estudiantes obtengan el título de ESO a su finalización.

En lo que respecta al Bachillerato, se crea una nueva modalidad, el Bachillerato General, que facilita la permanencia en el sistema educativo de aquellos alumnos que no tengan una orientación o una preferencia clara de especialización y deseen obtener el título de Bachiller. Se contempla la posibilidad de que el alumnado curse simultáneamente materias de ambos cursos de bachillerato, lo que abre la puerta a que puedan cursarlo de manera progresiva a lo largo de tres años, sin necesidad de repetir cursos enteros. Se establecen la Filosofía y la Historia de la Filosofía como

asignaturas comunes para todos los estudiantes. Con respecto a la evaluación de los estudiantes, se apuesta por el trabajo profesional y colegiado del profesorado, contemplando la posibilidad de que, excepcionalmente y en determinadas circunstancias, el equipo docente pueda decidir la obtención del título de Bachiller por el alumno o alumna que haya superado todas las materias salvo una, de modo análogo a los procedimientos de compensación que existen desde hace años en la enseñanza universitaria.

La LOMLOE sigue el modelo de legislación que corresponde a nuestro Estado descentralizado: un cierto número de artículos y disposiciones en las que se habilita al Gobierno para establecer una normativa básica y otros que son desarrollados directamente por las comunidades autónomas. Por ese motivo, a partir de la entrada en vigor de la nueva ley, a comienzos de 2021, se han ido aprobando normas de desarrollo, tanto por parte del Gobierno como de las comunidades autónomas, de acuerdo con la distribución de competencias en materia de educación.

Una pieza de primera importancia en la aplicación de la ley han sido los Reales Decretos que fijan las denominadas enseñanzas mínimas para todas las etapas y niveles, a los que han seguido los currículos establecidos por las distintas comunidades autónomas. Desde el punto de vista formal, las enseñanzas mínimas responden a la distribución competencial vigente y pretenden lograr un equilibrio entre la parte del currículo que viene establecida por el Gobierno y la parte que corresponde a las administraciones autonómicas y a los propios centros educativos. Desde el punto de vista pedagógico, estos nuevos currículos pivotan en torno al objetivo de la adquisición de competencias por parte de los estudiantes, contribuyendo al logro de un perfil de salida adecuado a las exigencias de nuestra sociedad actual y al futuro que afrontamos. Para llevar a cabo esta tarea, se ha aplicado una metodología de trabajo participativa y coordinada con las comunidades autónomas. El proceso seguido ha permitido alcanzar el mayor acuerdo posible, mediante un trabajo cooperativo entre todas las administraciones implicadas, pese a las maniobras obstaculizadoras de algunas comunidades autónomas.

Además de esta pieza central en el desarrollo de la ley, la implantación de la LOMLOE implica el cumplimiento de una serie de previsiones, como las relativas a la elaboración de un plan de ocho años de duración para la extensión del primer ciclo de educación infantil; otro plan para que, en el plazo de diez años, los centros ordinarios cuenten con los recursos necesarios para poder atender en las mejores condiciones al alumnado con discapacidad; una propuesta normativa que regule, entre otros aspectos, la formación inicial y permanente del profesorado, el acceso y el desarrollo profesional docente; un plan de incremento del gasto público que con-

temple llegar hasta un mínimo del 5 por ciento del producto interior bruto; una propuesta normativa para la regulación de las enseñanzas artísticas superiores; o la constitución de una comisión representativa para el estudio de la cuantía de los módulos de concierto, que valore el coste total de la impartición de las enseñanzas en condiciones de gratuidad. Como puede apreciarse, la tarea de implantación de la LOMLOE contempla un conjunto de actuaciones que habrán de llevarse a cabo en los próximos años y de las que dependerá que la reforma emprendida logre unos resultados más o menos ambiciosos.

LA LOIFP Y LA REVALORIZACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

El cambio de denominación que se produjo en el Ministerio de Educación en 2018 con objeto de incorporar una referencia explícita a la Formación Profesional constituía una señal clara de la importancia que se le quería otorgar en esta nueva etapa política. En efecto, apenas tres meses después de la constitución del nuevo gobierno, se comenzó a discutir un Plan Estratégico para la FP que sería formalmente aprobado a finales de 2019. En él se contemplaba la actualización de un buen número de los títulos existentes, así como el diseño de otros nuevos y la aprobación de cursos de especialización, previstos con anterioridad pero todavía no desarrollados. También se preveía la creación de no menos de 200.000 nuevas plazas de FP en un plazo de tres años y el impulso a los procesos de acreditación de competencias profesionales. Asimismo, se ponían en marcha varios proyectos de digitalización, internacionalización e innovación en estas enseñanzas, en colaboración con las organizaciones sociales y el mundo productivo.

Ese plan estratégico, que se ha venido impulsando desde 2019, se ha desarrollado fundamentalmente a través de dos instrumentos. El primero es un conjunto de proyectos (muchos de ellos de cooperación territorial) acogidos al Plan europeo de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que ha permitido financiar generosamente muchas de las iniciativas emprendidas. La Palanca VII del mismo está dedicada a *Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades,* e incluye el Componente 20: *Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional,* que tendrá una inversión estimada de más de 2000 millones de euros. Este componente contempla dos grandes reformas: el *Plan de modernización de la Formación Profesional* y la *Ley de Ordenación del sistema integral de Formación Profesional vinculado al Sistema Nacional de Cualificaciones*; y tres grupos de inversiones: *Reskilling y upskilling de la población activa ligado a cualificaciones profesionales* (que incluye cuatro grandes medidas), *Transformación Digital de la Formación Profesional*

(con otras cuatro medidas), e *Innovación e internacionalización de la Formación Profesional* (con tres medidas)[2]. Estos proyectos se están desarrollando en la actualidad y parecen estar teniendo un impacto muy apreciable de acuerdo con los datos ya disponibles.

El segundo instrumento para el impulso a la FP ha consistido en la preparación, discusión y aprobación de la *Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional* (LOIFP), contemplada entre las reformas vinculadas al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Como indica en su artículo primero, esta ley tiene por objeto la constitución y ordenación de un sistema único e integrado de formación profesional. Dicho de otro modo, se propone unificar la FP educativa con la formación profesional para el empleo en un solo sistema integrado, que adecúe la cualificación profesional a las demandas del mercado laboral, haciendo así realidad una vieja aspiración. Para ello establece cinco grados de cualificación acumulables y ascendentes (A, B, C, D y E), que abarcan desde las denominadas *microformaciones* hasta los títulos de especialización más avanzados, en una oferta modular que está dirigida tanto a estudiantes como a trabajadores en activo. Dicha formación habrá de ser en buena medida *dual*, combinando la enseñanza impartida en los centros formativos correspondientes con el aprendizaje adquirido en las propias empresas y centros de trabajo (al menos un 20% en los grados C y D). Aunque la formación dual y la formación en centros de trabajo ya existían con anterioridad, la LOIFP las generaliza e impulsa de modo considerable.

Junto a ello, la LOIFP se plantea otros objetivos complementarios, entre los que destaca el establecimiento de un sistema de acompañamiento y orientación profesional que acompañe a las personas y les permita tomar sus propias decisiones formativas durante toda su vida. Unido a esto, se propone facilitar la acreditación de las competencias profesionales obtenidas a lo largo de la vida, conectándolas con las posibilidades formativas que se abren a continuación. Aunque esta previsión existía con anterioridad, la ley le da un gran impulso, hasta convertirla en uno de sus ejes centrales. De ese modo, contribuye a desarrollar un sistema de FP a lo largo de la vida que sea flexible, accesible, acumulable y acreditable, es decir, que permita a las personas certificar oficialmente su experiencia y establecer itinerarios formativos plurales.

[2] El componente completo puede consultarse en: https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes/componente-20-plan-estrategico-de-impulso-de-la-formacion-profesional (recuperado el 3 de mayo de 2023).

El desarrollo del sistema integrado planteado por la LOIFP plantea importantes retos, tanto a los centros de formación como al mundo productivo. Por una parte, requiere un incentivo para la dotación de nuevas plazas de FP, que ya se está produciendo. En efecto, en el curso 2018-2019 había en el sistema educativo español 837.199 estudiantes de FP, que en el curso 2022-2023 han pasado a ser 1.092.317. Como puede apreciarse, el crecimiento ya es superior a las 200.000 plazas inicialmente previstas y por primera vez en la historia se ha superado el millón de estudiantes de FP. Atender a ese alumnado creciente exige más recursos, que están llegando a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, pero habrá que mantener la inversión en el futuro próximo. Para atenderlos hará falta también más profesorado con una formación acorde a las nuevas necesidades del sistema productivo. Y además, habrá que continuar la tarea iniciada de revisión y modernización de los títulos ofrecidos, lo que incluye el refuerzo de su digitalización e internacionalización.

No cabe duda de que el desafío pendiente es grande, pero hay que estar satisfechos de los avances logrados en estos años, que han supuesto un fuerte espaldarazo a la formación profesional, ante la que se abre un futuro esperanzador. Un factor importante que ha facilitado el auge experimentado en estos años por la FP ha sido sin duda el continuado diálogo social que se ha mantenido durante la preparación de la ley y de su desarrollo. El efecto de esa cooperación ha sido el bajo nivel de conflictividad en este ámbito, al contrario de lo que ha sucedido en el ámbito de la educación. Es evidente que en esta presencia o ausencia de conflictividad intervienen más factores, pero hay que subrayar el señalado, dada su relevancia.

LA LOSU: UNA LEY MARCO PARA LA REFORMA DE LA UNIVERSIDAD

La tercera de las leyes mencionadas es la orientada a la reforma de los estudios universitarios, que ha sido muy recientemente aprobada. La preparación de esta ley comenzó en 2020, tras la constitución del gobierno de coalición, pero su proceso de discusión, elaboración y aprobación ha sido largo. Ello se ha debido a varios factores, entre los que cabe destacar el cambio de estrategia seguida en el proceso de elaboración, que fue además asociado a un cambio de titular del Ministerio de Universidades.

Los debates mantenidos a lo largo de estos dos años han tenido que ver con muy diferentes aspectos: gobernanza de las universidades, estructura del profesorado, financiación y precios públicos, papel de la autonomía universitaria, conexión con el aprendizaje a lo largo de la vida, digitalización, transparencia, internacionalización o

derechos estudiantiles, por no citar sino algunos de los más candentes. Esas discusiones, más o menos formales, según los casos, han derivado en un modelo de ley que concuerda con la distribución de competencias en esta materia y con el reconocimiento del principio constitucional de autonomía universitaria. En consecuencia, la LOSU aborda una reforma integral del marco jurídico del sistema universitario. Como afirma en su preámbulo, no quiere imponer soluciones ni trazar caminos concretos en que todo ello deba resolverse. Es, en consecuencia, una ley marco, que deja un amplio espacio a las comunidades autónomas y a las propias universidades para tomar sus propias decisiones en los distintos campos que abarca.

Como es lógico, dada su reciente aprobación, las consecuencias de esta ley sobre el ámbito universitario están aún por verse, pues el proceso de desarrollo apenas acaba de comenzar. No obstante, mientras esta ley se preparaba, se adoptaron otras decisiones, de menor rango legal, pero que también han contribuido a rediseñar el marco universitario. Es el caso de la regulación de las condiciones que deben cumplir las universidades y especialmente las de nueva creación, la ordenación de los títulos de grado y posgrado, las normas disciplinarias que afectan a los diversos sectores, por no mencionar sino las más relevantes. En todo caso, resulta difícil prever el impacto que la nueva regulación legal puede tener sobre las universidades. Habrá que esperar para ver cómo se van concretando todos esos propósitos de reforma. Pero, más allá de esa limitación, hay que destacar que la voluntad de reforma del sistema de educación y formación ha tocado a todas las etapas y niveles.

UNAS REFLEXIONES FINALES

Como se señalaba al inicio, los retos que afronta el sistema español de educación y formación son notables y hace falta una clara voluntad política para darles respuesta. A lo largo de estos casi cinco años el Gobierno ha impulsado un importante conjunto de transformaciones, que han comenzado a dar sus primeros frutos. Es cierto que los cambios en áreas como la educación y la formación son lentos y requieren esfuerzo y tiempo para su cristalización, pero ya se van vislumbrando sus primeros efectos.

Comenzaba estas páginas afirmando que ha sido esta una etapa política fructífera en materia de educación y formación. En las páginas precedentes he procurado argumentar en favor de esa tesis central. No obstante, no se puede ser ingenuo y pensar que por el hecho de mantener una clara voluntad de cambio y traducirla en normas legales la realidad se transforma de manera inmediata. Sabemos bien del funcionamiento de los sistemas y las instituciones de la educación, como para adop-

tar una posición más modesta y prudente. Como afirmaba, me parece evidente el impulso registrado, pero su concreción requiere un esfuerzo continuado, unos recursos bien invertidos, apoyo a los actores del sistema y confianza en nuestra capacidad para el cambio.

En muchas ocasiones, la estrategia seguida para promover el cambio ha sido más bien la del palo y la zanahoria y también muchas veces hemos comprobado las limitaciones de ese enfoque. La clave para conseguir el cambio consiste en depositar confianza en quienes tienen que llevar adelante el proceso. La aprobación de leyes y normas, por importantes y adecuadas que sean, no es sino eliminar las dificultades que plantea cualquier transformación y proporcionar unas condiciones favorables y estimulantes para llevarla a cabo. Eso es lo que se ha intentado hacer en estos años, pero los retos que se deben afrontar son todavía de grandes dimensiones y exigen una perseverancia continuada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE), recuperado el 30 de abril de 2023 en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-17264

Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional (LOIFP), recuperado el 30 de abril de 2023 en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-5139

Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU), recuperado el 30 de abril de 2023 en https://www.boe.es/eli/es/lo/2023/03/22/2/con

MURILLO, F. Javier y MARTÍNEZ-GARRIDO, Cynthia (2018): "Magnitud de la segregación escolar por nivel socioeconómico en España y sus Comunidades Autónomas y comparación con los países de la Unión Europea", *Revista de Sociología de la Educación (RASE)*, vol. 11, n.º 1, pp. 37-58.

TIANA, Alejandro (2015): "La educación: retos y propuestas", *en CECS: Informe España 2015. Una interpretación de su realidad social,* Madrid, Fundación Encuentro, pp. 177-200.

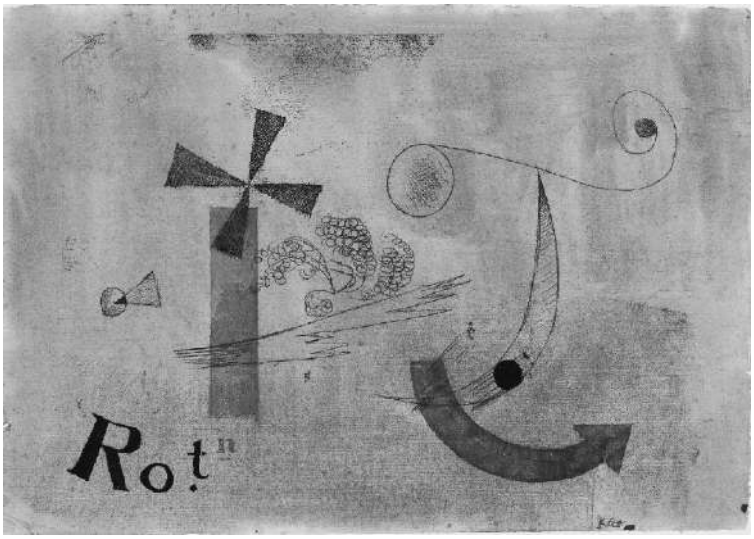
TIANA, Alejandro (2020a): "La reforma del sistema de becas y ayudas al estudio", *TE Trabajadores de la enseñanza,* n.º 377, pp. 22-25.

TIANA, Alejandro (2020b): "Y llegó el coronavirus y lo cambió todo", *Temas,* n.º 309-310, pp. 21-24.

TIANA, Alejandro (2022): "Una llei progressista per als nous desafiaments de l'educació", *Observatori de l'educació local. Anuari* 2021, Barcelona, Diputació de Barcelona (Col.lecció Eines), pp. 28-34.

Carlos Bravo

Transición demográfica y pensiones. El debate sobre la solidaridad intergeneracional



Rotación, 1923, Paul Klee.

El equilibrio intergeneracional debe partir de una premisa, la necesidad de atender a las distintas generaciones de forma similar o comparable, adaptando nuestros sistemas de protección, servicios públicos y protección económica a las necesidades de cada momento, desde criterios de equidad en la distribución de esfuerzos y garantía de cobertura suficiente, y en términos comparables para las distintas cohortes de población.

El conjunto de políticas públicas asociadas al proceso de incremento de la longevidad es amplio (pensiones, sanidad, servicios sociales, dependencia). A estas políticas deben acompañar otras, esenciales en un Estado social, dedicadas a otros segmentos de población: protección por desempleo, educación, vivienda, apoyo a las familias, infancia y juventud, así como la atención a las personas en riesgo de pobreza y exclusión social.

MUCHO se escribe sobre los retos que supone la transición demográfica, con carácter general, y sobre su relación con los sistemas de protección social y servicios públicos esenciales en particular.

Como casi siempre, los términos del debate muestran y se fundamentan en dos elementos básicos. De un lado, la capacidad para abordar los retos derivados de los denominados procesos de envejecimiento poblacional en algunas partes del mundo. De otro, la orientación social, política y económica para abordarlos, a las que debemos incorporar también –siempre debió hacerse– las perspectivas de impacto de género, sobre distribución y redistribución de la riqueza, así como medioambiental.

En primer lugar debemos precisar que el aumento de la longevidad, generalizado, no genera un proceso de envejecimiento uniforme en todo el mundo, si bien tiene impactos globales aunque no de la misma intensidad.

En 1950, la población mundial era de algo más de 2.500 millones de habitantes. 1.400 estaban en Asia, 230 en África, 550 en Europa y 340 en América (la mitad en el norte y la otra mitad en América central y del sur), quedando Oceanía como una zona muy débilmente poblada (13 millones de habitantes).

En 2020, la población mundial se ha más que triplicado y supera los 7.800 millones de habitantes, pero su evolución ha sido dispar: África ha multiplicado su población más de 6 veces, hasta 1.350 millones; Asia lo ha hecho por casi 3,5, hasta alcanzar 4.620 millones; América por 3, hasta 1.030 millones, si bien el norte en poco más de 2 (370 millones) y los países del centro y sur del continente han multiplicado su población por cuatro (664 millones); Europa, en cambio solo ha incrementado su

población en un 35% hasta 743 millones; Oceanía, si bien ha multiplicado por más de 3, mantiene una baja participación en la distribución demográfica mundial con 42 millones de habitantes.

En cuanto a esperanza de vida al nacer se refiere, la situación y distribución de los mayores avances en torno a ese índice son distintos. Europa, en general (con los países de Europa occidental y nórdicos, en cabeza); América del Norte (Canadá destacada) y Oceanía (Australia y Nueva Zelanda) lideran en términos regionales, con esperanza de vida superior a los 80 años, en todos los casos. Junto a ellos, países como Japón o Corea del Sur, alcanzan también esas cifras.

Un segundo bloque lo presentan EEUU, China, Tailandia, Chile, Argentina, Arabia Saudí, Argelia, Turquía y algunos países del este de Europa (Polonia, Croacia…) que superan los 75 años de vida al nacer. El resto del mundo se sitúa por debajo de esas cifras. En muchos casos, muy por debajo.

En cuanto a la tasa de natalidad, el mapa se invierte en buena medida y los ratios más elevados los encontramos en el continente africano y algunas zonas de Asia y América del Sur, quedando un mapa en el que se puede ver como los fenómenos de mayor envejecimiento medio de la población tienen localizaciones geográficas definidas y una realidad muy diversa en distintas zonas del mundo, lo que señala de manera muy clara que las políticas públicas localizadas en cada país, siendo muy relevantes, pueden ser distintas. Y no son la única clave a considerar, los fenómenos migratorios están llamados a tener en el futuro un papel destacado en la redistribución poblacional, también en el reequilibrio de las poblaciones en cuanto a la edad media de las mismas.

En definitiva, en el futuro seguiremos viendo en la diversidad en las distintas partes del globo y en los movimientos de población, un vector de reequilibrio y rejuvenecimiento poblacional.

Los datos anteriores son una aproximación parcial para indicar que el proceso de envejecimiento, entendido como el efecto combinado de mayor longevidad y descenso de la natalidad, no es homogéneo. Se concentra, con efectos de relevancia singular, en Europa, América del Norte y Japón; China es un caso singular con características propias; con menor impacto en el resto del mundo, que mantiene tasas de reposición poblacional mayores y esperanzas de vida no tan elevadas.

Se trata, ciertamente, de un reto que tenemos que abordar y que en España y Europa está desde hace años en el centro de los debates más relevantes.

Los datos españoles son claros a este respecto: una población de 47,6 millones de habitantes, con saldo vegetativo anual negativo en la actualidad; es decir con más fallecimientos que nacimientos anuales; con un 20,2% de la población mayor de 64 años, con tendencia a superar el 30% a mediados de siglo; una esperanza de vida al nacer que en 2021 era de 83,07 años y a los 65 años, de 20,4; una tasa de natalidad muy baja, 7,2 nacidos por cada mil habitantes en 2022; con un índice de fecundidad de 1,19 hijos por mujer entre 15 y 49 años, muy lejos de la tasa de reposición de población que se considera debe alcanzar el 2,1.

Este debilitamiento constante de la fecundidad es común en toda Europa, incluso en los tres países que aguantaban la tasa de reposición con políticas bien distintas (Francia, Suecia e Irlanda), que si bien siguen manteniendo mejores datos que el resto, los ven también descender por debajo del 2.

Sin duda los grupos de edad que corresponden con la gente más joven y los de las personas mayores tienen una situación singular, mayores niveles de dependencia y dificultades de desarrollo de sus aspiraciones y expectativas, si bien con características bien distintas.

Los procesos y mecanismos de solidaridad intergeneracional están en el centro de la historia humana. Las transferencias de cuidados, educación, renta, valores… que trasladan las generaciones anteriores a las posteriores; respondidas en diferente intensidad por estas hacia aquellas cuando la vejez las coloca en situaciones de mayor vulnerabilidad, son elementos constantes en la historia de las civilizaciones, que en la sociedad occidental actual se han complementado con una configuración fuerte de servicios públicos y sistemas de protección social que contribuyen a dar una respuesta suficiente a las necesidades de la población en general, y de las personas mayores en particular.

En nuestro país, con una estructura y evolución de población como la descrita, es evidente la necesidad creciente, durante los próximos 25 años, de recursos para sostener las rentas de sustitución que constituyen el sistema de pensiones, cuando finaliza la vida laboral.

También necesitamos atender una demanda creciente de servicios sanitarios, sociales y de atención a la dependencia, que deben reorientar todo el sistema de cuidados a las personas, constituyendo un yacimiento de empleo muy relevante en las próximas décadas y una oportunidad para actuar en materia de igualdad, completando un proceso de construcción de servicios profesionales en servicios sociales y de refuerzo de servicios sanitarios, para dar cobertura completa a todas estas ne-

cesidades que tienen una relación directa con la evolución demográfica y el proceso de incremento de la longevidad que está presente en nuestra sociedad. Positivo, sin duda, pero que provoca la necesidad de atender nuevas y distintas necesidades. Generador de necesidades adicionales y oportunidad para generar empleo, actividad económica y nuevos servicios de calidad.

Como siempre, hay distintas opciones para afrontar estos procesos y están en el debate público, de distintas maneras, de forma constante.

El equilibrio intergeneracional debe partir de una premisa, la necesidad de atender a las distintas generaciones de forma similar o comparable, adaptando nuestros sistemas de protección, servicios públicos y protección económica a las necesidades de cada momento, desde criterios de equidad en la distribución de esfuerzos y garantía de cobertura suficiente, y en términos comparables para las distintas cohortes de población.

El conjunto de políticas públicas asociadas al proceso de incremento de la longevidad, estructural, y a la concentración demográfica en las edades más avanzadas durante un periodo de algo más de dos décadas, prolongado pero coyuntural, es amplio. Todas ellas relacionadas con las políticas públicas de bienestar: pensiones, sanidad, servicios sociales y, entre ellos, destacando la atención a la dependencia. También las políticas de transporte, ocio, cultura, turismo social… entran en este apartado. Son un conjunto de políticas públicas necesarias que, si bien algunas dan cobertura al conjunto de la población, concentran su intensidad en las personas mayores de 65 años.

Son políticas que, en unos casos, demandan importantes volúmenes de empleo que debe ser cualificado para prestar servicios de calidad, tanto sanitarios como en materia de servicios sociales. No son, por tanto, meras políticas de gasto; son, por el contrario, generadoras de empleo relevante y que, si apostamos por servicios de calidad, exigen fuertes modelos formativos, de recualificación y formación continua. En otros casos, políticas de sostenimiento de la actividad económica y el empleo en sectores de actividad cíclica, que se benefician de la demanda de actividad cultural, de turismo social, termalismo... dirigida a las personas ya jubiladas.

Son políticas complementarias y que deben acompañar otras, esenciales también en el marco de un Estado Social, que tienen el objetivo en otros segmentos de población: protección por desempleo, educación, vivienda, apoyo a las familias, infancia y juventud, así como la atención a las personas en riesgo de pobreza y exclusión social.

Entre ellas, destacan las carencias en políticas de infraestructuras educativas y de cuidados de la población más joven, que faciliten además la conciliación de la vida personal y laboral de sus progenitores, especialmente sus madres, que junto con políticas adecuadas de apoyo a la familia y emancipación temprana de las personas jóvenes, las de apoyo a la integración de la población inmigrante, así como de segunda y tercera generación, deben tener también incidencia en aproximar los bajísimos índices de fecundidad en España a las preferencias mostradas por las personas en cuanto al número de hijos que desearían tener.

Necesitamos una visión global del conjunto de estas políticas, que parta de la capacidad actual y potencial del conjunto del país para sostenerlas, de un lado; de la clara necesidad de atenderlas todas, de forma adecuada, de otro.

Existe hoy, en el debate público, una fuerte tendencia a contraponer unas políticas públicas a otras, segmentándolas por los colectivos destinatarios, con especial atención al sistema de pensiones. Este debate recurrente tiene diferentes orígenes. En unos casos, basado en la coyuntura del impacto de una inflación singularmente elevada respecto de la que hemos conocido en las dos primeras décadas del siglo XXI; en otros, de manera más prosaica, simplemente para defender un modelo social en el que el Estado y las administraciones públicas tengan un peso inferior en la protección social y la provisión de servicios públicos básicos, apelando, dicen, a la responsabilidad individual y, con ello, claro está, a disminuir la contribución fiscal y la capacidad de redistribución de renta.

No debemos olvidar que la población pensionista, a diferencia de otros segmentos de población, tiene menor capacidad de generar rentas alternativas, no solo por limitaciones biológicas, también por que el fenómeno del edadismo llega a las relaciones laborales en nuestro país a edades muy tempranas, a partir de 55 años de hecho, umbral tras el cual las tasas de actividad y empleo, así como las oportunidades de empleabilidad descienden de manera muy relevante.

Se utilizan distintos argumentos, algunos de ellos contradictorios, pero aún así se insiste en ellos con desparpajo.

Por ejemplo, los defensores de la reforma de pensiones que aprobó el Gobierno del Partido Popular en 2013 (única reforma de pensiones no acordada en España desde 1995), alegan para mostrar su disconformidad con la derogación de esa reforma en 2021 y su sustitución por un conjunto de medidas de refuerzo de los ingresos de la Seguridad Social, así como otras basadas en la incentivación de comportamientos voluntarios de acceso más tardío a la jubilación, para actuar sobre

el gasto, que este conjunto de medidas hace recaer más peso sobre las futuras generaciones en el mantenimiento de nuestro sistema de pensiones.

Curioso argumento por parte de quienes defendían, a través de la implantación del derogado Factor de Sostenibilidad, que disminuyera la pensión futura en la misma medida en que aumentaba la esperanza de vida; una reforma como la de 2013 que trasladaba a las personas más jóvenes un mensaje nítido: cotiza como tus padres para obtener, cuando te corresponda, una pensión un 30% inferior a ellos.

La realidad es otra. La apuesta del conjunto de reformas que se han puesto en marcha en materia de Seguridad Social, es la de preservar el sistema de pensiones para las generaciones futuras y adoptar un paquete de medidas potentes para ello, al tiempo que se pacta un mecanismo de seguimiento y evaluación por parte de los responsables políticos y sociales, con el concurso de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), así como en su caso actuaciones complementarias, en el marco del Pacto de Toledo, combinando el protagonismo del acuerdo político en el seno de las Cortes Generales, con el escenario de concertación social entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales.

La estructura de ingresos reforzada que acaba de acordarse y aprobarse en materia de cotizaciones sociales contribuye de forma relevante a ello y, en términos de equidad, de forma inequívoca.

Se ha reforzado el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), multiplicando su efectividad al pasar de una previsión de una cotización adicional anual durante 10 años de 2.700 millones de euros, a otra en la que se irá elevando anualmente hasta alcanzar los 5.500 millones de euros en 2029 y manteniéndose estable en esa cifra hasta 2050. Es decir, casi se triplica la vigencia temporal de la medida y duplica la contribución anual derivada de ella (todas las cifras se expresan en euros constantes, neutralizando el efecto inflación).

Es esta una medida que temporalmente (durante 28 años) aumentará los ingresos por Seguridad Social con una contribución generalizada, distribuida entre empresas y personas asalariadas en una relación de 5 a 1, constituyendo una primera transferencia de renta relevante, si bien de duración coyuntural, desde excedentes empresariales a retribución del factor trabajo a través de estas mayores cotizaciones sociales.

Conviene recordar a quién tiene tendencia a poner el grito en el cielo con las medidas que incrementan los ingresos vía cotizaciones, con especial incidencia en las

de los empleadores, que entre 1980 y 1995, las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social fueron disminuidas en casi cuatro puntos porcentuales y que el conjunto de incremento de cotizaciones que ahora se implantan (esta medida del MEI y las que comentaré a continuación), siendo relevantes, no alcanzan más que parcialmente aquellas disminuciones que supusieron transferencias de elementos de retribución salarial hacia los excedentes empresariales.

Estos ingresos procedentes del MEI se integrarán en el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que acumulará aportaciones que más que doblarán las que tuvo en el pasado y que deberá consumirse al mismo tiempo para contribuir a financiar el sistema de pensiones en los años de mayor exigencia, entre 2033 y 2053.

Esta nueva formulación del MEI se acerca más que la inicialmente establecida a compensar el incremento previsto de esperanza de vida entre 2021 y 2050, que se ha estimado en 2 años y que estas cotizaciones financiarán en su mayor parte.

Se trata, por tanto, de una medida alineada con ese periodo de incremento de gasto necesario, que debería disminuir o desaparecer después, cuando las necesidades de financiación disminuyan. Medida coyuntural, que no se mantendrá en el futuro para las generaciones más jóvenes, y que contribuye a financiar las generaciones más numerosas que irán saliendo a la jubilación en las próximas dos décadas y media.

Otro caso es el de la elevación de las bases máximas de cotización en un 38% en términos reales de aquí a 2050 (como siempre, con largos periodos transitorios que hacen muy manejable el esfuerzo planteado), y el propio establecimiento de la nueva cotización adicional de solidaridad por el exceso de salario desde la base máxima de cotización que exista en cada momento, para conseguir, al menos parcialmente, el reclamado principio de cotización por ingresos reales para los salarios superiores a los 54.000 euros actuales.

Es esta una de las piedras de arco estructurales de esta reforma que, junto al inicio del camino para la cotización por ingresos reales en el trabajo autónomo que culminará en 2032, refuerza de manera clara la equidad del sistema de Seguridad Social, disminuyendo su actual regresividad en cuanto a las obligaciones de cotización de los salarios más altos.

También aquí se produce una transferencia de renta, por la diferencia entre el mayor esfuerzo de cotización que se exigirá a partir de ahora a estas rentas más elevadas, y la mejora de protección para ellas al incrementarse también, en menor

medida y de forma más lenta, como es lógico, la pensión máxima del sistema. En este caso la transferencia de renta es desde las rentas más altas hacia el conjunto del sistema. No hacia las pensiones más bajas, puesto que las mejoras en estas como en las que se benefician de las medidas para reducir la brecha de género en pensiones, deberán tener financiación presupuestaria, conforme a lo pactado en el Acuerdo de Pensiones de 1 de julio de 2021.

El esfuerzo será mayor también para las empresas, puesto que la distribución de cotizaciones en estas dos medidas (incremento de bases máximas de cotización y cotización adicional de solidaridad) será de nuevo la misma que hoy existe para la cotización por contingencias comunes; es decir, en una proporción de 1 a 5 entre las cotizaciones de las personas asalariadas y de sus respectivas empresas o administraciones empleadoras (no olvidemos que algo menos de un tercio de los actuales salarios que superan las bases máximas de cotización vigentes, se concentran en las administraciones públicas).

Conviene recordar que el volumen actual global de salarios que no cotizan a la Seguridad Social, por situarse por encima de esa retribución de 54.000 euros anuales, se sitúa en torno a los 28-30.000 millones de euros anuales y los perciben en torno a 1 millón de personas de los 20,6 millones de cotizantes a la Seguridad Social (en torno a 17 millones en el Régimen General y 3,2 millones en el RETA). El margen de mayor contribución a cambio de una mejor pensión, si bien ampliando el componente de solidaridad interpersonal que hoy tienen estas rentas más elevadas, es evidente.

En fin, un paquete de medidas de refuerzo de los ingresos por cotizaciones, complementarias de las que se acordaron en julio de 2021 y que han permitido, tan sólo estas últimas, que en los Presupuestos Generales del Estado de 2023 se transfieran 19.888 millones de euros a la Seguridad Social para sufragar las políticas de interés general que esta estaba soportando (políticas de empleo a través de bonificaciones y reducciones, políticas de igualdad o de apoyo sectorial).

No hay conflicto intergeneracional alguno en estas medidas.

Más bien **estamos ante un incremento de la solidaridad interpersonal e intergeneracional del sistema de pensiones, transfiriendo rentas de capital a rentas del trabajo, de un lado, y de las rentas más altas al conjunto del sistema, de otro. Junto a ello, una mayor aportación presupuestaria a la Seguridad Social**.

No nos dejemos llevar al terreno del **conflicto intergeneracional, que se presenta frecuentemente de forma sesgada, en lugar de señalar otros conflictos**, en mi opinión más evidentes. Entre otros:

- Redistribución de renta hacia jóvenes y políticas sociales *versus* la elusión fiscal legal de distintas fuentes de renta y la desfiscalización de riqueza y patrimonio.

- Excedentes empresariales *versus* inestabilidad y precariedad laboral de jóvenes, parece más lógico que contraponer esta última al trabajo indefinido a tiempo completo.

- Distribución de renta entre capital y trabajo *versus* Salario Mínimo Interprofesional (que hoy, tras los importantes incrementos de los últimos años, afecta ya a 2,5 millones de personas, demasiadas, ese es otro debate) en lugar de, como se intenta a veces, contraponer empleo y SMI.

Por otra parte, la reciente reforma de pensiones profundiza en las medidas, ya iniciadas en 2011, de reconocimiento de periodos cotizados a las personas jóvenes que retrasan su incorporación al mundo de las relaciones laborales al prolongar su periodo formativo.

La consideración de periodos cotizados que se acordó en la reforma de pensiones de 2011 para las prácticas no laborales con algún tipo de contraprestación económica, ha permitido que entre 80.000 y 90.000 jóvenes (en promedio mensual) hayan visto, en la última década, reconocidos periodos cotizados a la Seguridad Social por sus prácticas. Ahora, desde el 1 de octubre de 2023, ese número debe multiplicarse varias veces, al haber culminado la extensión de este derecho a todas las prácticas no laborales, con compensación económica o sin ella.

Si tenemos en cuenta que hay 970.000 estudiantes de Formación Profesional y 1,5 millones de estudiantes universitarios en los distintos niveles (Grado, Máster…), todo indica que va a incrementarse mucho ese rango de personas que cuando terminan sus estudios, además de con un título académico, van a contar con periodos cotizados a la Seguridad Social que se sumarán a los que acumulen a lo largo de su vida profesional.

Pese a todo lo antedicho, quizás alguien intente convencernos de que debilitar ahora la protección del sistema de pensiones, con motivo de la llegada a la jubilación de las generaciones más numerosas de nuestra historia en alcanzar esa edad, es

solo transitorio y que cuando esas generaciones a las que resulta más costoso pagar sus pensiones, haya desaparecido, se restablecería magnánimamente el actual sistema de pensiones para las generaciones hoy más jóvenes y menos numerosas.

En fin, hace falta ser candoroso e ingenuo para considerar tal escenario. Si se consumase esa disminución de nuestra cobertura por pensiones, como pretendía la derogada reforma de 2013, el debate futuro no sería incrementarlas más tarde, sería, con los mismos impulsores muy probablemente, el de disminuir cotizaciones sociales, aumentando el excedente empresarial, y la contribución fiscal, debilitando la capacidad de redistribución de renta desde los poderes públicos. De nuevo, la sencillez de los planteamientos liberal-conservadores más clásicos.

La mejor forma de garantizar a las generaciones más jóvenes un sistema de pensiones como el que hoy tenemos, es mantenerlo, preservarlo y reforzarlo durante los periodos de mayor exigencia que llegan en el futuro próximo.

Por otra parte, debilitar los sistemas de protección social que tienen mayor intensidad en las personas de edad superior a los 65 años, no es garantía alguna de trasvase de recursos hacia otras necesidades sociales.

No habría más política para jóvenes o para igualdad o para integración de personas con dificultad para la empleabilidad, no habría más políticas de vivienda si se deterioraran las pensiones. Pero debemos exigir políticas para jóvenes, para su emancipación temprana, para su estabilidad laboral, para mejorar el sistema educativo; también para garantizarles que accederán a un sistema de pensiones comparable al que ya contribuyen a financiar con sus primeras cotizaciones sociales y su contribución fiscal.

Más aún cuando la capacidad potencial de intervención pública es muy mejorable en España, con una estructura tributaria que, aparentemente alineada con la de los países de nuestro entorno más cercano –la eurozona, en primera instancia, la Unión Europea en sentido más amplio– tiene, sin embargo, una eficacia y efectividad menor.

No sólo por la mayor incidencia en nuestro país de la economía sumergida, que en relación con la UE se sitúa en valores medios –no así respecto de la eurozona que presenta niveles inferiores a los nuestros, abriendo ahí un espacio de intervención claro–; también por la existencia de múltiples vías legales para sortear las contribuciones fiscales, tanto en el IRPF como en el Impuesto de Sociedades y en el

IVA, sin dejar de mencionar la práctica desfiscalización de la riqueza y patrimonio en amplias zonas del país, o la escasa aportación de la fiscalidad verde, por citar los aspectos más relevantes.

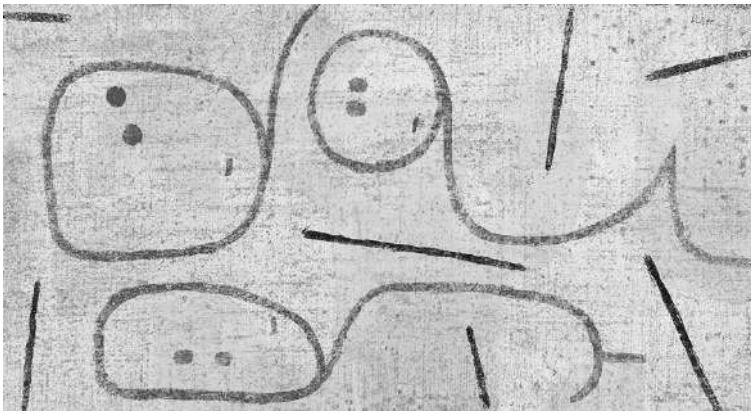
Resulta paradójico que nuestro país tenga las mismas figuras fiscales que los países de nuestro entorno, así como que los tipos de tributación en IRPF, Impuesto de Sociedades, IVA… sean similares a los de nuestro entorno y nuestra recaudación fiscal sea muy inferior. Esa abundante maraña de bonificaciones, reducciones, exenciones… necesita una revisión que nos haga disponer de una mejor capacidad de financiación de políticas públicas y una mayor equidad de nuestra estructura fiscal.

También lo es, todo hay que decirlo, que tras una legislatura caracterizada por un cambio de paradigma en la forma de afrontar una situación de crisis intensa como la que se ha derivado de la pandemia, tanto en España como internacionalmente; después de haber asistido a la creación de redes de protección coyunturales (ERTE, cese de actividad, desempleo, ayudas públicas a las empresas…) que nos han permitido salvar millones de empleos; después de crear mejoras estructurales de protección social (Ingreso Mínimo Vital, Mecanismo RED, nuevas prestaciones,…); después de generar mecanismos de financiación corresponsable y mutualización de deuda, en el seno de la Unión Europea, finalicemos esta legislatura dejando pendiente una de las grandes reformas estructurales que necesitamos culminar: la reforma fiscal y el sistema de financiación y corresponsabilidad fiscal de nuestras distintas administraciones públicas.

Esperemos que las actuales cifras récord de recaudación fiscal en España, de las que aún no sabemos con certeza cuanto tienen de coyuntural y cuanto de estructural, no nos estén nublando el juicio para posponer, una vez más, las actuaciones que en materia fiscal necesitamos, dejando pasar una clara ventana de oportunidad.

Marta Trapero

Claves de futuro para el Sistema Nacional de Salud



Reclinado, ca. 1937, Paul Klee.

Factores de demanda (envejecimiento, cronicidad, multimorbilidad, la reciente COVID-19, nuevos perfiles de pacientes) y de oferta (escasez de profesionales, innovación de alto coste, disrupción digital) hacen necesaria una transformación del SNS. Algunas de las transformaciones necesarias más destacadas son el avance con determinación hacia la construcción de un sistema de atención y cuidados integrado, digital, con capacidad de aprender y orientado a la creación de valor en salud y bienestar a nivel individual y poblacional. De la misma manera debemos preservar los elementos de excelencia que caracterizan nuestro SNS como los atributos, valores y principios esenciales que han demostrado su validez a lo largo de las últimas décadas.

UNA de las pocas cosas que parece que sí que hemos reconocido con la pandemia de la COVID-19 es que existe la necesidad de preparar el Sistema Nacional de Salud (SNS) español para prevenir y afrontar otras amenazas sanitarias globales como la que nos llegó en 2020. En los últimos tres años se han publicado muchos trabajos, desde el punto de vista de la economía de la salud, que pretenden reflexionar sobre qué aspectos debemos mejorar y cambiar de nuestro SNS y qué aspectos debemos preservar (Puig-Junoy y Oliva, 2020; Asociación Economía de la Salud (AES), 2020; Lobo *et al.*, 2022; Trapero-Bertran *et al.*, 2022; Vida *et al.*, 2023). A menudo olvidamos que el sector sanitario es uno de los grandes motores económicos de nuestro país. En el año 2021, según cifras del INE, este sector supone en España 87.941 millones de euros, lo que representa el 7,3% del producto interior bruto (PIB). Por ejemplo, es un sector que genera empleo, tal y como se refleja en la Encuesta de Población Activa (EPA) del cuarto trimestre de 2022, alcanzando 1.268.700 profesionales ocupados. Estamos acostumbrados a no considerarlo como sector locomotor de la economía porque es un pilar de nuestro sistema de bienestar, pero es una percepción incorrecta.

Actualmente, en nuestro SNS existen muchos factores de demanda (envejecimiento, cronicidad, multimorbilidad, nuevos perfiles de pacientes) y de oferta (escasez de profesionales, innovación de alto coste, disrupción digital) que hacen necesaria una transformación del SNS (Trapero-Bertran *et al.*, 2022). Se requiere de una actuación inmediata, con una visión estratégica compartida, respaldo político y social, y un horizonte de largo plazo para poder realizar este cambio. Hay recursos coyunturales que pueden ayudar a avanzar en la buena dirección, pero el escenario dista de ser el idóneo.

Entre los retos más importantes que tenemos por delante encontramos:

1) la **gestión integral del paciente** y para ello la cohesión de los diferentes niveles de atención sanitaria que ofrece el sistema (primaria, hospitalaria, socio sanitaria);

2) la **participación del paciente y ciudadanía en las decisiones de política sanitaria** y una mayor educación de la población en estos temas;

3) la **estrategia de promoción de la salud y prevención de la enfermedad** como pilar para la sostenibilidad del sistema sanitario;

4) la **mejora en la equidad de la salud y el acceso** a sus recursos de los grupos considerados más vulnerables de la población (como por ejemplo igualdad de género en salud, recursos para las enfermedades mentales, igualdad en el acceso de la ciudadanía a tratamientos entre diferentes CCAA);

5) integración, cultura y **uso de la información sanitaria real para la toma de decisiones de política sanitaria**; y

6) la **mejora en la eficiencia del sistema**, desde las decisiones de selección de la innovación a la cartera de servicios del SNS hasta la gestión profesionalizada de los profesionales sanitarios.

A continuación, se detalla cada uno de estos retos que son las claves para la transformación del SNS en España.

1. GESTIÓN INTEGRAL DEL PACIENTE

Una gestión integral del paciente ayudaría a poder calcular el impacto en el SNS, en términos de resultados en salud y costes, de las diferentes intervenciones y programas que se hacen al paciente. De esta manera se podría proceder a una evaluación completa y eficiente de la gestión del paciente. Además, favorecería la posibilidad de desarrollar modelos de gestión de cuidados para pacientes con fragilidad, enfermedades crónicas o necesidades de atención más complejas, o con varias comorbilidades. Es muy difícil que ocurra esta gestión integral del paciente sin promover el desarrollo profesional, el liderazgo y la participación de los y las profesionales sanitarios en la gestión sanitaria.

Otra tarea pendiente que tiene el SNS es la coordinación de los Servicios Sociales y los Servicios Sanitarios en un nuevo modelo de atención a la comunidad "integrado". Esta coordinación permitiría eliminar ineficiencias actuales del SNS, facilitaría el cuidado integral y la calidad de vida del paciente.

En algunas patologías crónicas, como la diabetes, la coordinación y atención integrada entre los centros de atención primaria y el hospital está mucho más normalizada e integrada en los procedimientos normalizados que en otras patologías, como, por ejemplo, las patologías respiratorias.

2. PARTICIPACIÓN DEL PACIENTE Y CIUDADANÍA EN LAS DECISIONES DE POLÍTICA SANITARIA

El proceso de gestión integral del paciente también debería potenciar la participación activa de la ciudadanía en el cuidado de la salud y en las políticas públicas de salud, llevando a mejorar la corresponsabilidad entre el paciente-sociedad y el SNS.

En algunas comunidades autónomas, la participación del paciente en las decisiones sanitarias de provisión y financiación están normalizadas y forman parte íntegra del proceso (Catalunya: Comisión Farmacoterapéutica para el SISCAT (CFT-SISCAT)). Sin embargo, aún falta que esta normalización se extienda en otras comunidades autónomas del país y se incorpore la figura de la ciudadanía, además de la del paciente.

3. ESTRATEGIAS DE PROMOCIÓN DE LA SALUD Y PREVENCIÓN DE LA ENFERMEDAD EN LA CIUDADANÍA

Para poder promocionar la salud en la sociedad, en general, hay que proporcionar a los individuos y las comunidades sanas los medios necesarios para ejercer un mayor control sobre su propia salud y así poderla mejorar. La prevención en salud es clave para prevenir la aparición de la enfermedad, reducir los factores de riesgo existentes, detener su avance y atenuar sus consecuencias.

La pandemia de la COVID-19 nos ha enseñado que tenemos mucho espacio de mejora en cuanto a estrategias poblaciones de prevención y promoción de la salud. Para conseguir este objetivo es imprescindible incrementar las capacidades de Salud Pública y los Sistemas de Vigilancia Epidemiológica del SNS y desarrollar una estrategia de seguridad nacional frente a catástrofes y pandemias.

La creación de la Agencia Estatal de Salud Pública es un signo positivo, y un ejemplo por parte del legislador, para empezar a desarrollar más capacidad de prevención y promoción de la salud. Sin embargo, sorprende que no se haya hecho un mayor y mejor uso de estructuras ya existentes, como la Escuela Nacional de Salud Pública, del Instituto Carlos III, como plataforma histórica para ello.

4. MEJORA EN LA EQUIDAD DE LA SALUD Y ACCESO A SUS RECURSOS

Probablemente, un refuerzo del Ministerio de Sanidad en la gobernanza y la coordinación del SNS ayudaría a mejorar la equidad en el acceso entre las diferentes comunidades autónomas. También se debería favorecer el desarrollo de medidas para disminuir las desigualdades sociales en salud. La identificación de grupos vulnerables, como las mujeres, la inmigración, los pacientes con enfermedades mentales, deberían tenerse en cuenta en el diseño de estrategias de equidad en la salud.

La OMS ya apuntaba en mayo de 2022 que la pandemia de COVID-19 ha interrumpido los servicios de salud, poniendo en mayor riesgo a las personas que ya se encuentran en situaciones vulnerables y obstaculizando la capacidad de los sistemas de salud para responder a sus necesidades. Los refugiados y migrantes siguen siendo unos de los grupos más vulnerables de la sociedad, y a menudo se enfrentan a la xenofobia; discriminación; condiciones de vida, vivienda y trabajo deficientes; y acceso deficiente o restringido a los servicios de salud generales. Además, este grupo vulnerable suele excluirse de los programas nacionales de promoción de la salud, prevención, tratamiento y atención de enfermedades, así como de la protección económica en el ámbito de la salud. En España tenemos pendiente revisar la ley de extranjería, nombre con el que se conoce la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, modificada por las LLOO 8/2000, 14/2003 y 2/2009, ya que las necesidades de la población inmigrante han cambiado y los flujos migratorios también.

5. USO DE LA INFORMACIÓN SANITARIA GENERADA EN LOS DIFERENTES NIVELES DE ATENCIÓN SANITARIA

El desarrollo de la publicación de la Estrategia de Salud Digital del SNS publicada a finales de Diciembre de 2021[1] sienta las bases del uso e importancia de la infor-

[1] https://www.sanidad.gob.es/ciudadanos/pdf/Estrategia_de_Salud_Digital_del_SNS.pdf

mación sanitaria para tomar decisiones de política sanitaria más informadas. El desarrollo de esta estrategia ha sido clave y su ejecución, en estos momentos, es imprescindible. Tal y como muestra la estrategia es clave que el Ministerio de Sanidad sea el coordinador y la actuación de ejecución sea acordada y compartida con las comunidades autónomas. Este es un ejemplo de la nueva era en la que entramos, donde la información sanitaria y digitalización de la información es fundamental para informar las decisiones.

Las decisiones de incorporación de innovación en la cartera común de servicios del SNS y farmacia muchas veces tienen asociado un alto nivel de incertidumbre. La disposición de información detallada y actualizada es indispensable para poder tomar las mejores decisiones, ayudando a medir y cuantificar el valor que aportan y justificando el precio.

Esta disponibilidad de información no es posible sin la colaboración de los profesionales sanitarios que prestan atención a los pacientes. La calidad de la recogida de estos datos, para poder informar correctamente las decisiones sanitarias, recae en transmitir la importancia de este proceso y generando corresponsabilidad entre los diferentes agentes del sistema.

En la última década, la llegada e incorporación de la innovación sanitaria se ha convertido en un reto en sí misma. Primero porque el ritmo de llegada de las innovaciones, en términos de tiempo, es alto y esto hace que, a veces, el sistema no tenga suficiente capacidad de evaluación para dar una respuesta a corto plazo o en los plazos establecidos. Segundo, porque los precios de esta innovación son muy altos y no hay posibilidad de incorporar toda la innovación con los recursos disponibles. Sin embargo, se puede mejorar los criterios de priorización para mejorar la eficiencia del uso de los recursos públicos dedicados a sanidad. La información actual y dinámica ayudaría a poder medir y dimensionar mejor los criterios de priorización y, consecuentemente, tomar decisiones más informadas. Tercero, por el aumento del grado de incertidumbre clínica, y también de eficiencia, que conllevan cada una de estas innovaciones que aparecen. Establecer un marco evaluativo robusto para la evaluación de esta incertidumbre y cómo afecta o puede afectar a la inclusión y exclusión de la cartera de servicios del SNS es imprescindible para poder tomar decisiones sanitarias informadas y eficientes. Cuarto, por la falta de cultura evaluativa y digital que tenemos en nuestro país aún. Es imprescindible que los profesionales sanitarios entiendan la importancia de la evaluación y qué elementos, en términos de información y uso de los datos, se necesitan para poder evaluar la innovación y/o intervenciones, para informar las decisiones sanitarias. Además, es imprescindible que los profesionales sanitarios tengan una retroalimentación de cómo se ha uti-

lizado la información y ha influenciado en la toma de decisiones sanitarias. La conexión entre el nivel más micro, profesionales sanitarios, y el macro, regulador o legislador, es imprescindible si queremos que el sistema funcione. La Transformación Digital (la nueva Estrategia de Salud Digital del SNS) de la información sanitaria puede ayudar a estipular lazos de conexión más fuertes entre los diferentes niveles de gestión sanitaria.

Para poder hacer uso de la información sanitaria se necesita eliminar las barreras administrativas de protección y acceso a los datos (necesidad de aportar financiación a los métodos de control jurídico del uso de los datos). España no tiene un problema de disponibilidad escasa de datos, sino que se analizan y evalúan muy poco (falta de recursos y percepción de que no es importante analizarlos).

La disponibilidad de datos no solo ayudaría a informar las decisiones de incorporación de innovación, sino a monitorizar y reevaluar las decisiones en el tiempo. Probablemente el SNS sería más eficiente en la identificación de los subgrupos de pacientes que se beneficiarían más, en términos de resultados en salud, de las decisiones sanitarias tomadas.

Es importante reconocer que existen barreras que deberemos superar para que la transformación digital tenga éxito en el contexto sanitario. La falta de recursos humanos en España que sean especialistas en informática médica hace que la implementación de esta transformación digital se tambalee. Es necesaria la captación de perfiles interdisciplinares con buen manejo de herramientas de datos. Éstos pueden importarse de otros países o fomentar la capacidad en el país para el desarrollo de los mismos internamente. El déficit de herramientas de análisis de información para la extracción de la información es otra barrera a superar, que tiene que ver con la dotación de recursos técnicos del sistema. Y, como ya se ha comentado, es imprescindible eliminar las barreras administrativas de protección y acceso a los datos para permitir que la capacidad de investigación evaluativa del país pueda colaborar con el regulador en el análisis de los datos.

6. MEJORA EN LA EFICIENCIA DEL SISTEMA

El factor de capital humano tiene un efecto directo en la productividad y eficiencia del SNS. Existe un problema histórico con la inversión educativa a nivel de país en la formación de los futuros profesionales sanitarios y la fuga de estos talentos al extranjero. Por lo tanto, es imprescindible diseñar estrategias para atraer y retener a

estos profesionales, equilibrando el trinomio de atención sanitaria, docencia e investigación en su desarrollo profesional individual de los diferentes servicios. Para poder retener a los profesionales es necesario establecer la mejora en las condiciones de trabajo, mecanismos de participación en la toma de decisiones, y, sin ser menos importante, de reconocimiento e incentivación.

Para mejorar la eficiencia del SNS es imprescindible que la selección de personal sanitario tenga sus bases en méritos profesionales y técnicos, se despoliticen los procesos de decisiones sanitarias, y se incorpore la evaluación como herramienta imprescindible en la toma de decisiones.

Es importante que se identifiquen y eliminen duplicidades de gestión sanitaria en el sistema y se creen sinergias entre diferentes ámbitos y niveles competenciales para mejorar la capacidad, coordinación y tiempos en las decisiones sanitarias.

Aunque es imprescindible caminar hacia un SNS más eficiente, ya que siempre habrá espacio de mejora en esta área, es igual de importante asegurar una financiación dinámica, suficiente y sostenible para abordar los nuevos retos en salud que se presentan en nuestra sociedad.

El SNS es el pilar del Estado de Bienestar mejor valorado por la ciudadanía, que resiste desde hace décadas en la parte de arriba de cualquier *ranking* comparativo de sistemas de salud, que ofrece estándares de calidad clínica y de gestión muy por encima del resto de servicios públicos (Trapero-Bertran *et al.*, 2022). Además, es referente internacional por su universalidad y nivel de acceso, en comparación con otros muchos países desarrollados. Es, por ello, imprescindible preservar sus principales atributos, pero, en especial, su esencia, sus valores, sus principios fundacionales. La principal amenaza es la propia dificultad de preservar la equidad en las diecisiete Comunidades Autónomas donde las reglas y tiempos de acceso, los recursos invertidos, la cartera de prestaciones, las tecnologías, la calidad de servicio y, sobre todo, los resultados en salud individuales y poblacionales tienden a divergir. Otra amenaza procede de creer que más dinero conllevará más salud para la población y lo importante no es obtener más recursos sino saber invertir mejor los recursos disponibles en salud.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASOCIACIÓN ECONOMÍA DE LA SALUD (AES) (2020): *Economía de la salud (y más) de la COVID-19.* Editorial Economía de la Salud.

LOBO, F.; OLIVA, J. y VIDA, J. (2022): *La evaluación de la eficiencia de las tecnologías sanitarias en España: origen, evolución y estado actual.* FUNCAS, Documentos de trabajo, septiembre.

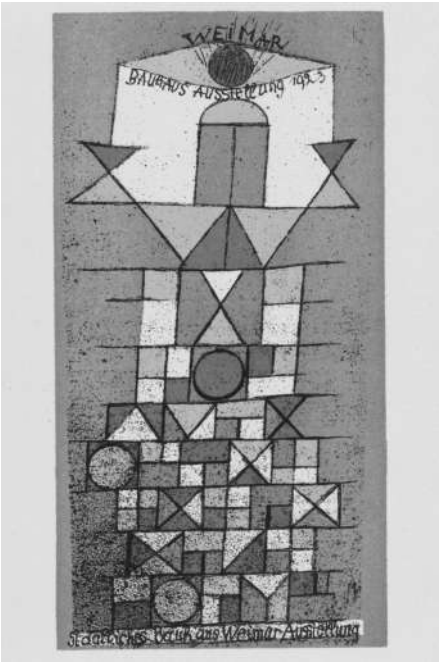
PUIG-JUNOY, J. y OLIVA, J. (2020): *Envelliment demogràfic: Una amenaça per a la sostenibilitat de Sistema Nacional de Salut?* Blog UPF, Barcelona School of Management, mayo.

TRAPERO-BERTRAN, M.; DEL LLANO SEÑARÍS, J.; NUÑO-SOLINÍS, R. y DEL LLANO NUÑEZ CORTÉS, A. (2022): *La transformación del Sistema de Salud para preservar su esencia.* Fundación Gaspar Casal. Editorial Libroacadémico S. L.

VIDA, J.; OLIVA, J. y LOBO, F. (2023): *La (des)organización de la evaluación de la eficiencia de medicamentos y otras tecnologías sanitarias en España: diagnóstico.* FUNCAS, Documentos de trabajo, febrero.

Enrique Martín-Serrano
Agustín Reoyo
Rubén Herranz

Evaluación del Sistema de Dependencia: primera valoración del Plan de Choque y retos del sistema para la próxima década



Postal n.º 4 para la Exposición Bauhaus de 1923, 1923, Paul Klee.

El Acuerdo de Diálogo Social suscrito en enero de 2021, por el que se establecía un Plan de Choque para la plena implantación del SAAD (2021-2023), ha supuesto el aumento de la financiación estatal condicionada a la mejora de cobertura, intensidad y calidad de las prestaciones, previamente acordada en el Consejo Territorial con las comunidades autónomas.

La consolidación definitiva de un Sistema de atención profesionalizado capaz de dar respuesta a la necesidad de atención y cuidado crecientes que requerirá la ciudadanía en los próximos años, dependerá de las conclusiones que seamos capaces de extraer de la experiencia piloto que ha supuesto el Plan de Choque, en la medida en la que dicha reflexión ayude a reorientar la implantación del SAAD.

1. INTRODUCCIÓN: EL DERECHO A LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA COMO RESULTADO DEL DIÁLOGO SOCIAL

EN octubre de 2004 Comisiones Obreras aprobó en su Consejo Confederal una propuesta de 14 bases que sirvió de guía para alcanzar un acuerdo de diálogo social (diciembre 2005) que finalmente dio lugar a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, para la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (LPAAD).

La propuesta establecía una serie de objetivos que han servido para orientar tanto el contenido de la propia Ley como la implantación material del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD):

1) Conseguir mediante una Ley estatal que se reconozca el derecho subjetivo para todas las personas en situación de dependencia a ser atendidas con los mismos criterios de acceso y calidad en la prestación en todo el Estado, con independencia de que el modelo tanto de gestión como de la propia gobernanza esté caracterizado por un marco de descentralización y cooperación entre Estado central y Comunidades Autónomas.

   Más aún, el SAAD se establece como una apuesta de un nuevo modelo de Estado descentralizado y cooperativo. Se trata del primer ámbito de protección social creado íntegramente en el marco de un Estado plenamente descentralizado como es el Estado de las Autonomías, y que se articula a partir de una competencia concurrente en la que ambas administraciones comparten los principales resortes de su gobernanza.

2) Que la atención y cuidado se provea de forma preferente mediante una red pública de servicios profesionales de calidad.

   Precisamente mediante la garantía de la atención y el cuidado a través de servicios profesionales de calidad se buscaba también la consecución de objetivos adicionales, pero igualmente estratégicos:

   - Fomentar la creación y consolidación de un sector de actividad económica y generador de empleo de calidad, respecto del que se preveía la creación de unos 300.000 nuevos empleos directos[1].

   - Establecer los estándares de calidad del empleo de este sector de actividad, de manera que la Ley de dependencia es la primera en establecer de forma expresa (art. 35 LPAAD) una relación directa entre la calidad del ejercicio del derecho a la atención y, además, una previsión reglamentaria que se encarga de establecer algunos de los principales indicadores materiales para garantizar dicha calidad del empleo[2].

   - Finalmente, pero no menos importante, la consecución de un sector de actividad profesional de atención y cuidado tiene también un objetivo político-cultural orientado a ayudar a la superación del mal entendido rol de cuidado tradicionalmente atribuido a la mujer.

1.1. El papel del diálogo social en el seguimiento de la implantación del Sistema de Dependencia

Una vez culminado el proceso inicial de diálogo social (diciembre de 2005) que dio lugar a la Ley de Dependencia (2006), el espacio de participación sindical y empresarial en el devenir del SAAD se ha mantenido de manera sostenida en el tiempo, si bien con diferente grado de intensidad dependiendo de las diferentes etapas po-

---

[1] IMSERSO. *Libro blanco de atención a las personas en situación de dependencia en España.* pp.653-655. Disponible en:
https://imserso.es/documents/20123/133745/libroblanco.pdf/77b5f39f-5e13-6de9-88ed-fd5e0b2b1386

[2] Principalmente a través del Acuerdo de Consejo Territorial por el que se establecen los criterios de Acreditación de centros y servicios que operan en el SAAD en los que se establecen, entre otras variables, el nivel de cualificación profesional del personal, las ratios de plantilla, etc. El último Acuerdo de acreditación (2022) se puede consultar en el BOE en:
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-13580

líticas que se han sucedido. En todo caso, cuando el marco específico de diálogo social no ha contado con la promoción del gobierno de turno, los interlocutores sociales han acudido a los espacios de participación institucional formal que la propia LPAAD prevé para ellos, principalmente a través del Comité Consultivo del SAAD (art. 40 LPAAD).

El papel que jugó el diálogo social fue especialmente intenso en la primera etapa de implantación del SAAD (2007-2011), coincidiendo además con los debates en torno a la concreción del grueso de los numerosos desarrollos reglamentarios que exigía la norma[3].

En julio de 2012, en el marco de la imposición de las tristemente conocidas como "políticas de austeridad" para enfrentar la crisis financiera de 2008, se impuso un grave recorte en la financiación estatal del SAAD y sobre la intensidad de las prestaciones. Ello conllevó no sólo la práctica congelación de la implantación del Sistema, sino una reducción de más de 52.000 personas beneficiarias, el 6,5% del nivel de cobertura que había alcanzado hasta entonces. El efecto de estos recortes fue tan intenso que incluso ha llegado a más que duplicar el efecto desplegado posteriormente por la pandemia de COVID[4].

No fue hasta las elecciones autonómicas de 2015, gracias a la movilización social de denuncia de los recortes que impulsaron las organizaciones sindicales, sociales y políticas de diverso orden, cuando se consiguió volver a situar en la agenda pública la necesidad de recuperar el proceso de implantación del SAAD. A partir de este momento todas las comunidades autónomas sin excepción comenzaron a mejorar el número de personas protegidas. Fue en ese momento en el que progresivamente se recuperó también el marco de diálogo social con las organizaciones sindicales y empresariales que se había suspendido en 2012.

Sin embargo, durante esta nueva etapa de relanzamiento se mantuvieron todos los recortes estatales que se habían impuesto, por lo que la única vía de financiación que la sustentó fue el sobre-esfuerzo que realizaron las comunidades autónomas. Seguramente por ello el ritmo de recuperación de la cobertura sólo fue capaz de

---

[3] Puede consultarse el listado detallado en: GARCÍA DE LA ROSA, P. y MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ, E. (2008): "El primer año de la Ley de Dependencia. Breve radiografía de la implantación y desarrollo del primer sistema de protección social de la España de las autonomías" en *Gaceta Sindical: reflexión y debate,* n.º 10, Comisiones Obreras, Madrid, pp. 213-363.

[4] El efecto de la COVID supuso una reducción de 18.052 personas beneficiarias (1,6%) entre marzo y julio de 2020.

mantenerse durante aquella legislatura autonómica, pero a partir de 2019 daba ya claras muestras de agotamiento, antes incluso de las consecuencias que desplegó la COVID (ver gráfico 1).

Precisamente por ser consciente de los límites que ofrece este esquema de recuperación, CCOO, junto al resto de organizaciones sindicales y empresariales que conforman la Mesa de diálogo social, impulsó el Plan de Choque para la plena implantación del SAAD. El proceso de negociación de este Plan, cuyo contenido se explica con mayor detalle en un capítulo posterior, se inició en 2019, tras la moción de censura[5] que dio lugar a un nuevo gobierno de signo progresista, y culminó con la firma del mismo en diciembre de 2020. El diálogo social ha recuperado con este acuerdo un papel central en el devenir del diseño e implantación del Sistema de Dependencia.

2. EL SISTEMA DE DEPENDENCIA HOY

El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia ya ha superado las previsiones iniciales previstas originalmente en el momento de la puesta en marcha de la Ley 39/2006.

2.1. Personas beneficiarias

A finales del mes de febrero de 2023, el SAAD reconocía a 1,5 millones de personas en situación de dependencia. De ellas, 1,3 millones perciben una prestación efectiva.

La parte negativa de estas cifras radica en las listas de espera para recibir una prestación efectiva. El total de personas en lista de espera es de 218.421 (en torno al 14% del total de personas en situación de dependencia). De ellas unas 180.000 han sido reconocidas con derecho a la atención pero están aún a la espera de que la misma se concrete a través del correspondiente Programa Individual de Atención (PIA); un 85% de ellas acumulan más de seis meses de espera. Completa la lista de espera las más de 137.000 personas pendientes de la valoración de su solicitud, un 48% de las mismas llevan más de 6 meses a la espera.

[5] La moción de censura contra el entonces presidente Mariano Rajoy (PP) fue aprobada el 1 de junio de 2018 dando lugar a la presidencia de Pedro Sánchez (PSOE).

CUADRO 1

Cobertura ofrecida por el SAAD (28 de febrero de 2023)	
Solicitudes	**1.998.205**
Resoluciones de grado	**1.860.463**
Sin grado	360.318
Personas con derecho a prestación	**1.500.145**
Grado I	520.514
Grado II	564.365
Grado III	415.266
Resoluciones de PIA	**1.319.400**
Grado I	422.253
Grado II	510.475
Grado III	386.672
Personas con derecho a prestación sin resolución de PIA	**180.745**
Grado I	98.261
Grado II	53.890
Grado III	28.594

Respecto de las personas atendidas, el 63% son mujeres, tienen más de 65 años el 75% y superan los 80 años el 52%. Cabría así destacar que el perfil medio de la persona beneficiaria del SAAD es una mujer mayor de 80 años de edad.

2.2. Prestaciones reconocidas

Desde la puesta en marcha de la Ley de Dependencia, progresivamente el SAAD ha orientando su atención mayoritariamente desde los servicios profesionales, impulsando la cualificación de los trabajadores y trabajadoras. Se trata de una evolución positiva que, no obstante, tiene un amplio recorrido de mejora hasta conseguir unos servicios profesionales con la cobertura e intensidad que requiere el estándar de calidad perseguido.

En febrero de 2023 las prestaciones de servicio profesional suponían el 71,2% del total de prestaciones reconocidas; con ellas se atiende al 60% de las personas beneficiarias. El total de prestaciones de servicios se desagrega así:

- Teleasistencia: 20,9%
- Ayuda a Domicilio: 18,5%
- Centros de Día/Noche: 5,6%
- Atención Residencial: 10,1%
- Prestación Vinculada a un Servicio: 10,8%
- Prestación Económica Asistente Personal: 0,5%

Por su parte, la prestación económica de cuidados familiares supone el 29,8% del total de prestaciones reconocidas, y con ella se atiende al 40% del total de personas protegidas por el SAAD.

La aparente diferencia entre los datos que resultan de las prestaciones y las personas protegidas se deriva del hecho de que cada persona atendida con servicios profesionales puede compatibilizar varios. Así, la ratio de prestaciones por persona beneficiaria es de 1,3. De modo que las 1,3 millones de personas atendidas reciben un total de 1,7 millones de prestaciones.

Las prestaciones más compatibilizadas son la ayuda a domicilio y la teleasistencia; mientras que las personas que reciben una prestación económica de cuidado familiar o una prestación de servicio de centro residencial no suelen compatibilizarlas con ninguna otra.

Pese a que en el imaginario colectivo la atención mediante servicios de centro residencial ocupa un papel predominante, en realidad sólo 260.379 beneficiarios[6] (el 19,7% del total) son atendidos así. Este dato da muestra, de un lado, de que el SAAD ha sido capaz de incorporar a la atención a perfiles de personas beneficiarias con grados menos graves de dependencia; y, al mismo tiempo, que el catálogo de prestaciones finalmente implementado está siendo capaz de garantizar una atención desde una orientación de “desinstitucionalización”; esto es, manteniendo a las personas dependientes en sus lugares de residencia habituales antes que derivándolas a un centro residencial.

[6] El SAAD reconoce la atención directa de este servicio a 176.557 personas, más 83.822 personas que acceden a la misma mediante una prestación vinculada a un servicio.

Los datos relativos al sector residencial[7] señalan la existencia de una red de 254.358 plazas de financiación pública, que suponen el 62,5% del total del sector, donde se incluyen tanto las plazas de residencias de gestión pública como las de residencias privadas que están bajo régimen de concierto público. Por su parte, las plazas estrictamente privadas ascienden a 152.727 (37,5%). Así, del total de 6.045 centros residenciales, 1.706 son de titularidad pública (28,2%) y 4.339 de titularidad privada (71,7%). Es evidente, en cualquier caso, que resulta necesario impulsar un reequilibrio en la provisión pública de este sector.

El papel de la gestión pública directa es similar en el caso de los centros de día, donde las plazas de financiación pública suponen el 60% del total (el 40% de los centros) y resulta singularmente baja en el caso del servicio de ayuda a domicilio, en el que es prácticamente anecdótica.

Respecto del modelo de atención, en la actualidad la Organización Mundial de la Salud (OMS) propone incrementar la atención en el domicilio y reducir el recurso a las plazas residenciales como última opción en los casos más graves de atención. Las políticas actuales priorizan así la "atención centrada en la persona", que conlleva un alto margen de participación de la propia persona beneficiaria en la elección del recurso con el que finalmente es atendida.

Si bien es cierto que la necesidad de nuevas plazas residenciales continuará creciendo, la nueva demanda se derivará proporcionalmente de la evolución demográfica y se verá en gran medida matizada por la estrategia de "desinstitucionalización" y de "atención centrada en la persona" a la que hacíamos referencia.

Ello conlleva la necesidad de incrementar la demanda de servicios en domicilio, que precisará un reforzamiento de los medios asistenciales sanitarios y/o sociales, con la intención de mantener a las personas beneficiarias, que así lo requieran, en sus domicilios mientras mantengan cierto nivel de autonomía personal. El reforzamiento de la profesionalización de este sector de cuidados y la coordinación sociosanitaria resultarán imprescindibles para garantizar una atención de calidad en los próximos años y para evitar que los mismos no terminen recayendo, de nuevo, en las familias y, singularmente, en las mujeres.

[7] IMSERSO. Servicios Sociales dirigidos a personas mayores en España. Datos de 2021. IMSERSO, 2023.

2.3. Empleo

El SAAD ha sido capaz de consolidar un sector de actividad que supone un importante nicho de empleo. Los datos de afiliación a la Seguridad Social que ofrece trimestralmente el IMSERSO señalan que el total de personas trabajadoras que se ocupan en el sector de los Servicios Sociales asciende a 677.055 (2022), si bien no todos caben ser atribuidos a la actividad profesional propia del Sistema de Dependencia.

En concreto, cabría atribuir al SAAD un total aproximado de 490.000 personas trabajadoras; 273.679 ocupadas en servicios de asistencia en establecimientos residenciales y 212.383 en servicios sin alojamiento.

Destaca una importante presencia de mujeres (82%), de la misma forma que son mayoritarias las personas de nacionalidad española (91,2%).

En lo relativo a la calidad del empleo, si bien la reforma laboral de 2022 está contribuyendo a la reducción de la temporalidad (como más tarde se aborda con mayor detalle), el volumen de los contratos indefinidos a tiempo completo se sitúa solamente en el 41,5% del sector, junto a una alta presencia del trabajo a tiempo parcial (30%).

3. EL PLAN DE CHOQUE PARA LA PLENA IMPLANTACIÓN DEL SAAD (2021-2023) Y SUS PRIMEROS RESULTADOS

El Acuerdo de Diálogo Social suscrito en enero de 2021 por el que se establecía un Plan de Choque para la plena implantación del SAAD (2021-2023), ha supuesto el aumento de la financiación estatal condicionada a la mejora de cobertura, intensidad y calidad de las prestaciones.

El Plan implica el compromiso para que la AGE incrementase su aportación a la financiación del SAAD vinculándola a la consecución de determinados objetivos, acordados previamente en el seno de Consejo Territorial con las comunidades autónomas a través del correspondiente Marco de cooperación interadministrativa (art. 10 LPAAD). Dichos criterios estaban referidos a la mejora de la cobertura, intensidad y calidad de los servicios singularmente a través de la mejora de la calidad del empleo de los profesionales que los prestan:

- Resolver la lista de espera
- Promoción de servicios profesionales
- Aumentar la calidad del empleo
- Aumentar la transparencia en la gestión
- Promoción pública de servicios de atención
- Evaluar el cumplimiento de los objetivos del Plan y establecer garantías para el pleno aprovechamiento de la financiación estatal adicional

Si bien CCOO ha reclamado que los criterios de reparto se estableciesen con carácter plurianual, para aumentar así su eficacia en el marco de una programación sostenida en el tiempo, finalmente el Ministerio ha optado por abrir anualmente un proceso de negociación y acuerdo de criterios; lo que, desde nuestro punto de vista, ha reducido la capacidad de intervención del Plan de Choque.

3.1. Incremento de la financiación pública del SAAD

El compromiso de incremento de financiación de la AGE se concretaba en 600 millones de euros adicionales anuales acumulativos entre 2021 y 2023, compromiso que se ha cumplido en las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado. De este modo, entre 2021 y 2023 el Estado central ha incrementado su dotación presupuestaria en 3.600 millones de euros adicionales a los que destinó en el año 2020, pasando de una partida anual de 1.390 millones de euros (2020) hasta 3.522 millones de euros (2023).

Por tanto, el primer elemento a valorar del Plan de choque (la mejora neta de financiación del Sistema) se ha cumplido íntegramente respecto del compromiso de la financiación estatal.

Por su parte, en lo que respecta a la utilización hecha de estos recursos por las comunidades autónomas que tienen la responsabilidad última de la implantación material del SAAD, hasta el momento sólo disponemos de los datos de cierre del ejercicio 2021. En base a ello hemos de concluir que las comunidades autónomas con carácter general también han cumplido, si bien no de forma unánime, el compromiso de garantizar que el aumento de la financiación estatal se traslada íntegramente a las personas beneficiarias. Así, el aumento adicional de financiación estatal que se produjo en 2021 para el conjunto del Sistema, 563,46 millones de euros, se trasladó a un crecimiento del gasto final de 797,20 millones de euros; por lo que las comunidades autónomas contribuyeron a su vez a incrementar la financiación adicional con la que contó el SAAD.

Sin embargo, esta mejora acumulada de financiación no se ha dado en todos los territorios. En concreto han sido hasta 7 las comunidades autónomas que han utilizado una parte de la financiación adicional realizada por el Estado central para amortizar parte del gasto autonómico. Es el caso de Castilla y León (que ha utilizado el 74,8% del incremento de financiación estatal para amortizar gasto propio), Aragón (49,7%), Galicia (43,9%), Canarias (39,8%), Murcia (22,3%), Extremadura (18,6%) y La Rioja (12,5%).

En el cuadro siguiente puede observarse el detalle del destino final que cada territorio ha decidido para la mejora de la financiación estatal.

CUADRO 2

Evolución SAAD Cobertura/ Gasto CCAA / Financiación AGE (2021 vs 2020)

	Cobertura			Financiación								
	Personas con prestación efectiva 2021 -media anual- (número)	Evolución personas con prestación efectiva 2021-2020 (número)	Evolución personas con prestación efectiva 2021-2020 (porcentaje)	Gasto medio por beneficiario 2021 (euros/año)	Evolución Gasto medio por beneficiario 2021-2020 (euros/año)	Evolución Gasto medio por beneficiario 2021-2020 (porcentaje)	Gasto certificado por CCAA 2021 (millones euros)	Evolución Gasto certificado por CCAA 2021-2020 (millones euros)	Evolución Gasto certificado por CCAA 2021-2020 (porcentaje)	Financiación AGE 2021 (millones euros)	Evoución Financiación AGE 2021-2020 (millones euros)	Evoución Financiación AGE 2021-2020 (porcentaje)
Andalucía	239.958	18.227	8,22	6.653,43	403	6,44	1.596,54	210,54	15,19	386,53	111,80	40,70
Aragón	32.742	221	0,68	7.424,25	180	2,49	243,09	7,51	3,19	54,21	14,92	37,98
Asturias	26.185	3.663	16,26	9.598,53	575	6,37	251,34	48,10	23,66	46,06	16,03	53,40
Balears (Illes)	23.743	1.387	6,20	8.319,61	383	4,82	197,53	20,09	11,32	32,14	10,42	48,00
Canarias	25.726	1.054	4,27	8.392,31	-59	-0,70	215,90	7,39	3,54	43,47	12,27	39,33
Cantabria	17.209	174	1,02	8.393,59	1.733	26,02	144,44	30,98	27,31	28,40	11,09	64,03
Castilla y León	106.500	1.509	1,44	6.598,72	30	0,46	702,76	13,15	1,91	190,89	52,17	37,61
Castilla-La Mancha	60.973	334	0,55	7.681,36	451	6,24	468,36	29,92	6,82	99,66	27,98	39,03
Catalunya	161.762	2.126	1,33	9.410,57	741	8,54	1.522,27	138,24	9,99	280,74	84,21	42,85
Comunitat Valenciana	108.078	12.440	13,01	9.385,64	-230	-2,39	1.014,38	94,78	10,31	149,58	43,38	40,85
Extremadura	29.258	1.030	3,65	11.813,65	118	1,01	345,65	15,51	4,70	62,05	19,04	44,29
Galicia	63.534	1.414	2,28	6.758,13	212	3,23	429,37	22,70	5,58	138,22	40,47	41,40
Madrid	144.508	7.814	5,72	8.741,27	338	4,02	1.263,18	114,45	9,96	275,47	86,21	45,55
Murcia	35.966	538	1,52	6.897,86	217	3,25	248,09	11,41	4,82	50,50	14,69	41,02
Navarra	13.712	139	1,02	10.541,20	292	2,84	144,54	5,42	3,89			
País Vasco	65.652	-602	-0,91	12.931,98	452	3,62	849,01	22,15	2,68			
Rioja (La)	7.850	6	0,07	8.688,14	614	7,61	68,20	4,87	7,69	15,58	5,57	55,57
Ceuta y Melilla	2.921	67	2,34									
Media SAAD	**1.166.276**	**51.540**	**4,62**	**8.321,06**	**330**	**4,14**	**9.704,65**	**797,20**	**8,95**	**1.953,57**	**563,46**	**40,53**

Fuente: elaboración propia Secretaría confederal de políticas públicas y protección social CCOO, datos IMSERSO

*Sobre fondo oscuro las CCAA cuyo incremento en el Gasto certificado es inferior a la mejora de financiación recibida de la AGE

**En el caso de la Comunidad Foral de Navarra y País Vasco, no participan en el reparto de los créditos del nivel acordado general, sino que sus cantidades se calculan aplicando la normativa de sus regímenes especiales (los denominados "aportación navarra" y "cupo vasco"). No está aún disponible la información del año 2021. Fuente de datos: Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, Ministerio de Hacienda*

3.2. Cobertura del sistema y lista de espera

Una vez confirmada la premisa de financiación adicional que sirve de vector de actuación al Plan de Choque, cabe detenerse sobre cómo ha operado respecto del cumplimiento de los principales objetivos a los que se condicionaba.

El más urgente era la resolución de la lista de espera, esto es, garantizar la atención efectiva de todas las personas con derecho a atención. Respecto de la evolución de este indicador podemos contar con los datos actualizados al mes de febrero de 2023.

Ya hemos señalado que la "lista de espera" se compone en realidad de dos indicadores: 1) las personas que han sido reconocidas con derecho a la protección pero que se encuentran a la espera de PIA (Programa Individual de Atención) o de prestación efectiva; y 2) personas que han solicitado ser beneficiarias pero que se encuentran a la espera de valoración de su situación de dependencia.

Cabría concluir que hasta febrero 2023 el efecto desplegado por el Plan de Choque ha posibilitado un resultado positivo en términos agregados, si bien con diferencias relevantes por territorios y, no obstante, lejos de conseguir su objetivo principal.

Durante los dos primeros años de ejecución del Plan de Choque, en los que se ha desembolsado el 50% del incremento de financiación comprometida, la reducción del conjunto de la lista de espera se ha situado en torno a 60.000 personas; un resultado positivo pero escaso.

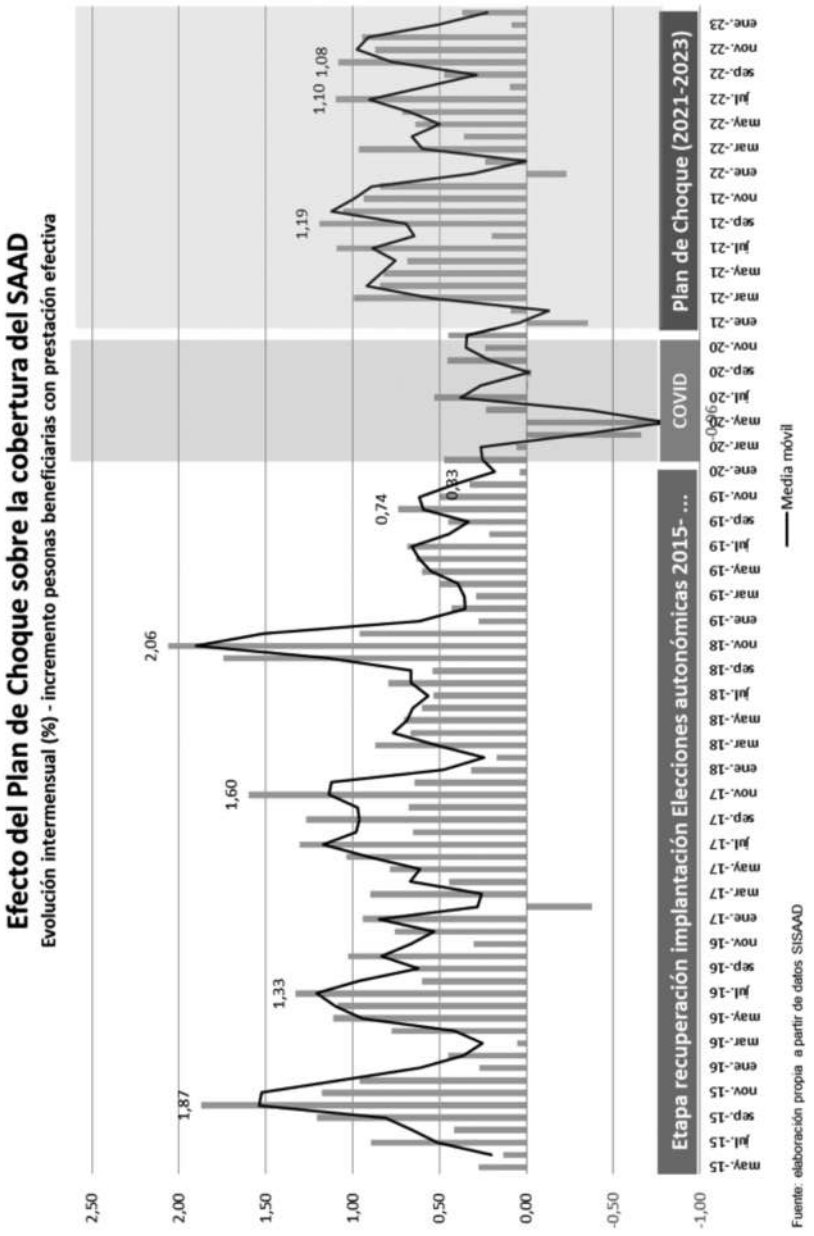
La evolución de este indicador ha contribuido a que el número de personas efectivamente atendidas se haya incrementado en este periodo de dos ejercicios en casi 144.000 personas, lo que supone un crecimiento de la cobertura que ofrece el SAAD del 10,59%.

Este incremento anual acumulado de la cobertura, siendo muy superior al registrado en 2020 como consecuencia de la pandemia COVID (0,81%), se sitúa, sin embargo, sólo ligeramente por encima de los registros del ejercicio 2019 (5,78%), e incluso claramente por debajo de los precedentes como el caso del año 2018 (10,41%), o el año 2017 (10,31%).

La lista de espera, pese a su tendencia a la reducción, mantiene aún un volumen cercano a las 285.000 personas (180.745 personas con derecho reconocido pero que están a la espera de PIA, más quienes estando aún pendientes de valoración finalmente serán reconocidas en un grado de dependencia con derecho a prestación, el 80% de las 131.810 personas pendientes de valoración).

Por su parte, como consecuencia de la evolución demográfica que más tarde se abordará con mayor detenimiento, el Sistema viene registrando al mismo tiempo un incremento significativo del número de nuevos solicitantes, que no ha sido capaz de absorber en su totalidad.

GRÁFICO 1



CUADRO 3

Evolución cobertura ofrecida por el SAAD

Evolución acumulada Plan de Choque SAAD (desde dic-2020) — **Situación a 28 de febrero de 2023**

	Evolución Personas con derecho reconocido en Plan Choque		Evolución Personas beneficiarias con prestación efectiva en Plan Choque		Lista de espera 1 (personas con derecho reconocido pendientes PIA)				Lista de espera 2 (personas pendientes valoración)			
	Número	%	Número	%	Número actual	% actual respecto población con derecho	Evolución Número en Plan Choque	Evolución % en Plan Choque	Número actual	% actual respecto solicitudes	Evolución Número en Plan Choque	Evolución % en Plan Choque
Andalucía	23.049	8,08	41.692	18,24	37.891	12,30	-18.643	-32,98	47.503	11,24	2.560	5,70
Aragón	3.037	8,36	6.093	19,32	1.755	4,46	-3.056	-63,52	4.202	8,21	975	30,21
Asturias	4.622	16,95	4.498	18,59	3.188	10,00	124	4,05	3.683	8,39	39	1,07
Illes Balears	4.433	17,37	3.720	16,12	3.167	10,57	713	29,05	3.441	8,72	2.191	175,28
Canarias	9.098	27,44	10.696	42,66	6.484	15,35	-1.598	-19,77	10.214	17,70	-5.845	-36,40
Cantabria	-2.348	-11,17	707	4,13	844	4,52	-3.055	-78,35	741	3,20	217	41,41
Castilla y León	10.011	9,47	9.957	9,43	173	0,15	54	45,38	7.712	5,25	-835	-9,77
Castilla-La Mancha	6.278	9,69	7.574	12,66	3.627	5,10	-1.296	-26,33	3.204	3,56	-365	-10,23
Catalunya	27.200	11,81	30.714	19,57	69.872	27,13	-3.514	-4,79	24.316	6,85	2.926	13,68
C. Valenciana	31.496	27,27	34.888	34,17	9.989	6,80	-3.392	-25,35	16.823	9,05	-2.786	-14,21
Extremadura	4.251	12,23	3.572	12,29	6.364	16,32	679	11,94	2.958	5,20	-738	-19,97
Galicia	4.748	7,04	6.526	10,43	3.145	4,36	-1.778	-36,12	618	0,78	282	83,93
Madrid	11.031	6,81	29.313	21,97	10.212	5,90	-18.282	-64,16	195	0,09	-6.979	-97,28
Murcia	4.788	11,97	2.578	7,30	6.928	15,46	2.210	46,84	5.323	9,60	-1.477	-21,72
Navarra	1.612	11,15	1.666	12,20	747	4,65	-54	-6,74	58	0,27	-48	-45,28
País Vasco	317	0,40	-407	-0,62	14.282	17,94	724	5,34	568	0,52	81	16,63
La Rioja	-419	-3,88	999	13,08	1.750	16,85	-1.418	-44,76	6	0,04	-3	-33,33
Ceuta y Melilla	468	15,38	384	13,72	327	9,32	84	34,57	245	4,95	59	31,72
Media SAAD	143.672	10,59	195.170	17,36	180.745	12,05	-51.498	-22,17	131.810	6,65	-9.746	-6,88

Podemos concluir así que el Plan de Choque ha servido para recuperar la reactivación de la implantación de la cobertura del SAAD, que ya en 2019 daba muestras de desaceleración y que se vio especialmente afectada por el COVID, pero no ha permitido hasta el momento alcanzar el objetivo principal que se había definido de garantizar la atención a todas las personas reconocidas en situación de dependencia.

De hecho, el Sistema no está siendo capaz de absorber con la suficiente agilidad el aumento de cobertura que exige la mera evolución demográfica al tiempo que reduce la lista de espera que se ha venido acumulando, especialmente desde los recortes impuestos en 2012.

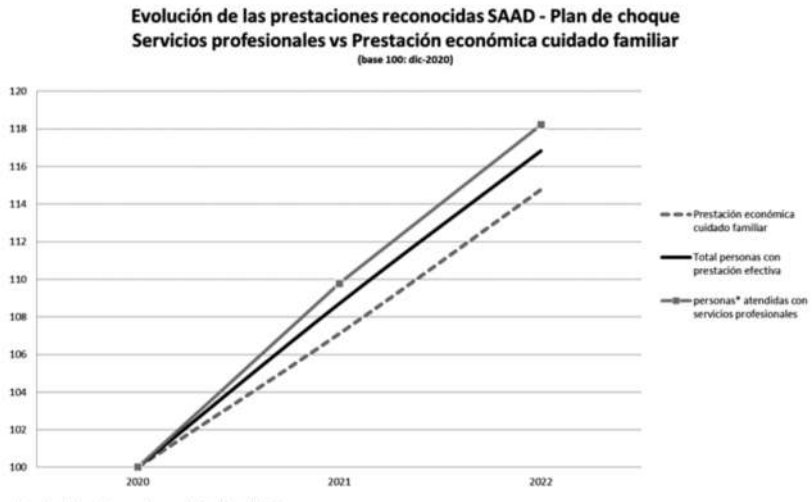
De modo que, a la espera de cómo evoluciona el indicador en el último ejercicio en el que ha de desplegarse plenamente el Plan de Choque (2023), todo apunta a que la lista de espera continuará siendo un fenómeno cuya resolución exigirá medidas que van más allá del mero incremento lineal de financiación estatal que se ha producido.

3.3. Prestación preferente de servicios profesionales

El segundo grupo de objetivos establecido en el Plan de Choque eran los relacionados con la promoción de la atención efectiva mediante servicios profesionales.

A este respecto, el número de personas atendidas mediante prestaciones de servicio profesional ha crecido en mayor medida (18,2%) que lo que lo han hecho las personas atendidas mediante una prestación económica de cuidado familiar (14,7%).

GRÁFICO 2



Fuente: elaboración propia, a partir de datos SISAAD

Este dato, sin duda positivo, mantiene la tendencia que actualmente ofrece el sistema a proteger mayoritariamente mediante servicios profesionales. No obstante, el dato ha de considerarse en el marco de un catálogo de prestaciones en el que, si bien los servicios profesionales son mayoritarios (70%), la presencia de prestaciones económicas de cuidado familiar sigue siendo muy relevante en algunos territorios.

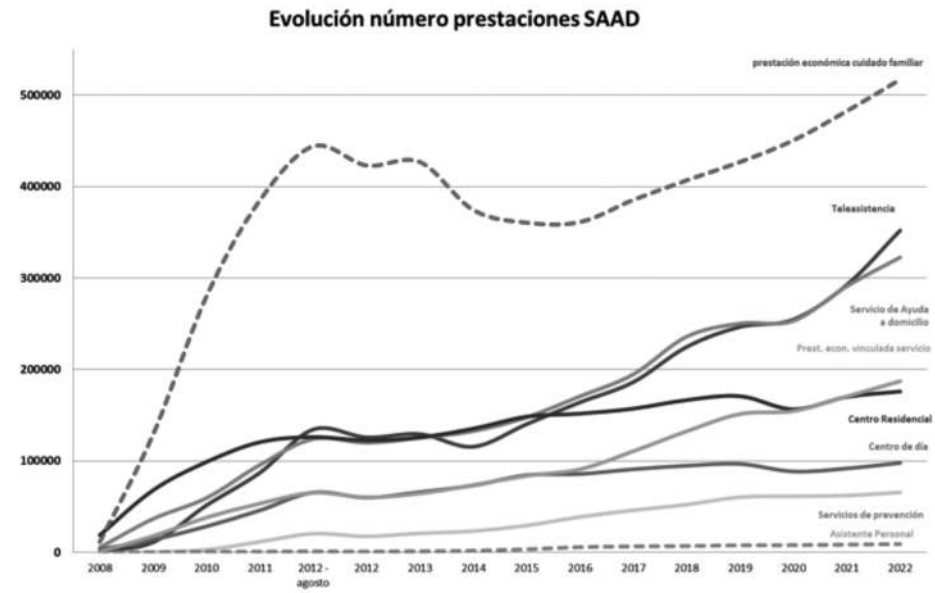
En términos agregados del Sistema hemos de señalar que del total de 1,3 millones de personas atendidas con una prestación efectiva, algo más de 521.000 siguen estando protegidos por una prestación económica de cuidado familiar. Ello significa que aproximadamente el 30% de las prestaciones reconocidas son de este tipo; pero si atendemos exclusivamente al número de personas atendidas con esta modalidad de prestación económica el porcentaje se eleva hasta el 39,5%[8].

En el siguiente gráfico puede observarse cómo han evolucionado a lo largo del tiempo el conjunto de prestaciones que conforman el catálogo de prestaciones del SAAD. En el mismo puede observarse que durante el Plan de Choque, si bien han crecido en mayor medida las prestaciones de servicios profesionales, este dato, sin embargo, parece ubicarse en el mantenimiento de una tendencia previa de largo plazo iniciada en 2015, sobre la que los nuevos incentivos no parecen haber actuado de forma determinante.

Así, el Plan de Choque no parece haber contribuido hasta el momento a reorientar ni el peso relativo que mantienen las prestaciones económicas de cuidado familiar (30%), ni el hecho de que, dentro de los servicios profesionales, se estén promoviendo de forma creciente las prestaciones de menor coste y, por tanto, que peor protección ofrecen: singularmente la teleasistencia (que, en nuestra opinión, debería contemplarse exclusivamente como un recurso complementario) y la prestación económica vinculada a un servicio (que en la práctica exige un copago familiar adicional al que ya prevé la propia legislación de dependencia).

[8] La diferencia entre ambos datos se explica por el hecho de que mientras las prestaciones de servicios mantienen un amplio régimen de compatibilidad (una misma persona beneficiaria puede percibir dos o más prestaciones de servicios al mismo tiempo), en el caso de la prestación económica de cuidado familiar no se puede compatibilizar con otra prestación.

GRÁFICO 3



Fuente: elaboración propia CCOO a partir datos SISAAD

En el aspecto más positivo debemos destacar el hecho de que el servicio de ayuda a domicilio se haya consolidado como uno de los ejes vertebradores de la protección que ofrece el SAAD, superando ya claramente al servicio de centro residencial. Esta consolidación responde en gran medida a la estrategia de desinstitucionalización que se está promoviendo desde el propio Sistema de Dependencia, y precisa de la recuperación urgente de las intensidades que se recortaron en 2012 para garantizar una atención de mayor calidad y suficiencia.

Por su parte, llama la atención el hecho de que ni los servicios de centro de día ni los de prevención (estos últimos gravemente afectados también por los recortes de intensidad de 2012) estén siendo capaces de ocupar el espacio que les correspondería.

3.4. Creación y calidad del empleo

Debemos comenzar este apartado advirtiendo que, lamentablemente, no existe ningún epígrafe en la estadística oficial que identifique de forma exclusiva las actividades que cabe considerar como propias del SAAD. Sin embargo, el Código Nacional de Actividades Económicas (CNAE) permite acercarnos enormemente a los

servicios sociales que cabría considerar dentro de su ámbito de actuación utilizando sus Divisiones 87 –correspondiente a Asistencia en establecimientos residenciales– y 88 –Actividades de servicios sociales sin alojamiento–; y dentro de cada uno de estos epígrafes, si descendemos hasta cuatro dígitos sería posible afinar aún más el dato, principalmente excluyendo algunas de las actividades que no pueden considerarse propiamente relacionadas con la dependencia (servicios genéricos de atención a la infancia, exclusivamente sanitarios, etc.) o con el carácter estrictamente profesional que se pretende medir (convenios especiales de cuidadores familiares).

Como quiera que sea, desde la puesta en marcha del SAAD la principal fuente oficial que se ofrecía era la que proporcionaba el Instituto Nacional de Estadística (INE) a través de la Encuesta de Población Activa (EPA) que, no obstante, ofrece el dato a dos dígitos CNAE, por tanto referido al conjunto de servicios sociales entre los que se encuentran, entre otros, los propios del SAAD.

No ha sido hasta la apertura del proceso de diálogo social que dio lugar al Plan de Choque (comienzos del año 2020) cuando el IMSERSO ha comenzado a publicar con carácter trimestral un dato de empleo más ajustado a partir de la estadística de afiliación a la Seguridad Social[9]. En este sentido se ofrece el dato desagregado a cuatro dígitos CNAE, lo que permite depurar en gran medida el dato que ofrece la EPA en relación a las actividades que no caben asociar directamente con la atención profesional del SAAD.

Teniendo en cuenta estas limitaciones técnicas, los datos de la EPA podrían ayudar a establecer que el crecimiento de empleo que ha registrado el conjunto del sector de servicios sociales entre 2008 (año del comienzo de la implantación práctica del SAAD) y el cierre de 2022, se ha situado en 280.000 nuevos empleos. Hemos de señalar que en este periodo el elemento más significativo que se ha producido en este sector de actividad ha sido precisamente la puesta en marcha del Sistema de Dependencia, por lo que no resulta descabellado atribuirle la parte más relevante del crecimiento del empleo que se haya podido producir.

En relación al efecto que ha desplegado el Plan de Choque sobre la creación de empleo disponemos del dato más depurado que publica trimestralmente el IMSERSO a partir de datos de afiliación a la Seguridad Social.

[9] Aún así, el dato que ofrece el IMSERSO está referido al dato de afiliación correspondiente al último día de cada trimestre en lugar de utilizar el número medio de afiliados en el periodo, lo que ofrecería una referencia más ajustada al volumen habitual de empleo en el sector.

CUADRO 4

Empleo servicios sociales asociados a la atención a la Dependencia (miles)

	IVT 2020	IVT 2022	Crecimiento empleo Plan Choque
Asistencia en establecimientos residenciales (CNAE 87)* depurados a 4 dígitos	255,0	273,7	18,7
Actividades de servicios sociales sin alojamiento (CNAE 88)* depurados a 4 dígitos	188,9	212,4	23,5
Total servicios asociados al SAAD	443,8	486,1	42,2
Total Servicios sociales	612,3	677,1	64,8

Fuente: elaboración propia CCOO, a partir de datos IMSERSO

Cabe, en este sentido, destacar que el empleo que actualmente se registra en los servicios sociales que cabría considerar más directamente asociados al Sistema de Dependencia se sitúa en el entorno de las 486.000 personas (273.000 en servicios residenciales y 212.000 en servicios sin alojamiento).

El Plan de Choque ha contribuido así a generar 42.000 nuevos empleos en los dos primeros años de ejecución, un crecimiento que ha sido más intenso (23.500 nuevos empleos) en el caso de servicios sin alojamiento que en el caso de servicios de centro residenciales (18.700 nuevos empleos); lo cual resulta coherente con la evolución que hemos señalado en el apartado anterior respecto de la cobertura que han registrado los distintos servicios profesionales en este periodo.

Por su parte, en lo que concierne a la calidad del empleo, la implementación del Plan de Choque ha coincidido en el tiempo con la reforma laboral de 2021[10], por lo que el objetivo de mayor estabilidad a través de la promoción del contrato indefinido se ha visto reforzado por el nuevo marco legal del mercado de trabajo.

En este sentido, el empleo del SAAD está registrando una importante conversión de contratos temporales en indefinidos (10,4 puntos porcentuales en el caso de los centros residenciales y casi 14,7 puntos en el caso de los servicios sin alojamiento), si bien la parcialidad (singularmente alta en el caso de los servicios sin alojamiento) se mantiene en los mismos volúmenes.

[10] Real Decreto Ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.

CUADRO 5

Calidad del empleo asociado al SAAD

		Total empleo	contrato indefinido				contrato temporal				Fijo discontinuo	
			tiempo completo		tiempo parcial		tiempo completo		tiempo parcial			
		número	número	%	número	%	número	%	número	%	número	%
2020	Servicios residenciales	254.969	121.752	47,8	4.011	15,7	56.132	22,0	30.667	12,0	625	0,2
	Servicios sin alojamiento	188.867	66.383	35,1	43.639	23,1	25.188	13,3	45.326	24,0	2.915	1,5
2022	Servicios residenciales	273.679	147.144	53,8	54.875	20,1	44.349	16,2	18.674	6,8	2.620	1,0
	Servicios sin alojamiento	212.383	81.492	38,4	73.311	34,5	19.636	9,2	24.207	11,4	5.671	3,8
Evolución Plan de Choque	Servicios residenciales	18.710	25.392	6,0	50.864	4,4	-11.783	-5,8	-11.993	-5,2	1.995	0,8
	Servicios sin alojamiento	23.516	15.109	3,3	29.672	11,4	-5.552	-4,1	-21.119	-12,6	2.756	2,3

*la evolución de los porcentajes está referida a puntos porcentuales

Fuente: elaboración propia CCOO, a partir de datos IMSERSO

En definitiva, cabe hacer una valoración general positiva de los efectos que hasta ahora ha desplegado el Plan de Choque en sus principales objetivos, si bien con una intensidad más bien limitada. Cabría así significar que el Plan, más que ayudar a reorientar la implantación estratégica del SAAD, ha contribuido a reactivar su implantación (lo que es muy importante) pero más bien acompañando la inercia que cada territorio parecía venir estableciendo desde 2015. Habrá que esperar, no obstante, hasta su plena implementación en 2023 y someter entonces a una evaluación exhaustiva sus resultados para poder disponer de unas conclusiones definitivas.

Como conclusión adicional cabe volver a insistir en que, a nuestro juicio, el nivel acordado de financiación puede jugar un papel relevante a la hora de garantizar un marco de intervención del Estado central pactado con las comunidades autónomas, de modo que el primero participe por esta vía en la orientación estratégica que finalmente logra la implantación del SAAD.

Sin embargo, su capacidad última dependerá de dos factores. De un lado, que el volumen de financiación asociado al mismo resulte relevante respecto del gasto total del Sistema; el gasto corriente del SAAD se sitúa ya por encima de los 9.500 millones de euros anuales, de manera que la cuantía que finalmente se condicione al cumplimiento de los objetivos acordados debe ser acorde a este volumen de recursos. De otro modo, las administraciones autonómicas no verán “compensado” en términos financieros el coste que les requerirá, en su caso, una posible re-orientación de la tendencia que mantiene su respectivo proceso de implantación. En este sentido, el Plan de Choque, que partía de una situación de recortes muy grave, sólo ha comenzado a acumular un volumen de recursos significativo a partir del segundo ejercicio de vigencia (2022 y 2023).

Como segundo factor debemos señalar la conveniencia de que los criterios de reparto se establezcan en un marco temporal preferentemente plurianual y que se condicione el acceso a la financiación a la consecución de objetivos que han de alcanzarse en ejercicios futuros. De esta manera todos los territorios conocerán con tiempo suficiente qué orientación se quiere promover en la implantación del Sistema y podrán así acomodar sus decisiones a la consecución progresiva de dichos objetivos. De otro modo, como ha sucedido en el actual Plan de Choque, el establecimiento anual de nuevos criterios en base a los registros de gestión ya producidos reduce la capacidad de influencia de la figura y, en la práctica, corre el riesgo de convertirla principalmente en un mero instrumento de financiación adicional y genérico de las comunidades autónomas.

4. EL SISTEMA DE DEPENDENCIA DE LA PRÓXIMA DÉCADA (2022-2032)

La evolución demográfica derivada de la llegada de la generación del *baby-boom* a las edades con mayor probabilidad de dependencia ya ha supuesto la superación de las previsiones originales establecidas en el Libro Blanco de la Dependencia y, de hecho, acelerará sus efectos en las próximas décadas.

Entre otros factores (sanitario, renta económica, etc.) destacan las variables de edad y sexo a la hora de explicar la probabilidad de encontrarse en situación de dependencia. Así, por ejemplo, la probabilidad de dependencia de la población de 0-64 años actualmente es del 1,1%, mientras que entre los mayores de 80 años se sitúa en el 27,6% (cuatro puntos porcentuales más en el caso de las mujeres que en el de los varones).

CUADRO 6

Probabilidad (%) de dependencia en función del sexo y la edad (2022)

	Todas las edades	**0-64 años**	**65-79 años**	**80 o más años**
Ambos sexos	3,1	1,1	4,4	27,6
Hombres	2,3	1,2	3,6	18,8
Mujeres	3,9	0,9	5,1	32,9

Fuente: elaboración propia CCOO, a partir de datos IMSERSO e INE

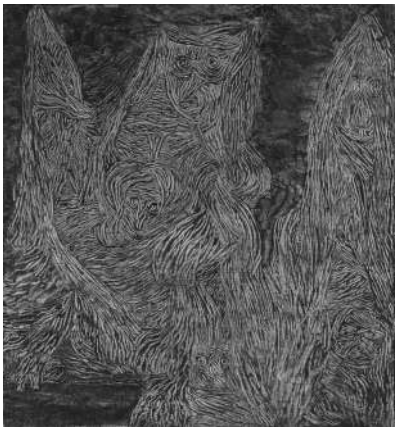
Es muy posible que esta probabilidad se vea progresivamente modificada en función de cómo lo hagan diversos factores: consolidación o no del marco de coordinación socio-sanitaria; impacto de los recortes en atención primaria; evolución de los tratamientos sanitarios crónicos; suficiencia de los servicios profesionales de atención a la dependencia, etc. Pero incluso dando por constante la actual probabilidad de dependencia, en la próxima década el SAAD tendrá que atender a un mínimo de 300.000 nuevos dependientes, que hemos de sumar a las casi 220.000 personas que actualmente se encuentran en lista de espera. Es decir, como mínimo el SAAD se situará en un horizonte de atención del entorno de 2 millones de personas dependientes.

Sólo mantener el nivel de protección que actualmente ofrece el Sistema (a nuestro juicio claramente insuficiente) (ver cuadro 2) implicará la necesidad de una financiación de alrededor de 16.650 millones de euros corrientes, aproximadamente el 1% del PIB. Una cifra de mínimos que queda claramente por debajo del nivel de suficiencia y calidad que precisa este ámbito de protección pública, cuya importancia social no ha hecho más que comenzar a intuirse.

La consolidación definitiva de un Sistema de atención profesionalizado capaz de dar respuesta a la necesidad de atención y cuidado crecientes que requerirá la ciudadanía en los próximos años, dependerá de las conclusiones que finalmente seamos capaces de extraer de la experiencia piloto que ha supuesto el Plan de Choque, en la medida en la que dicha reflexión ayude a reorientar la implantación del SAAD.

Carolina Vidal

CCOO por un Pacto Integral y Estatal de Cuidados: ahora es el momento



Noche de Walpurgis, 1935, Paul Klee.

Las desigualdades estructurales ente mujeres y hombres tienen mucho que ver con la persistencia de una cultura patriarcal que asigna a las mujeres la función social del cuidado en el ámbito familiar y con las insuficiencias del actual sistema en torno a los cuidados. Como factor determinante para avanzar en la igualdad efectiva y por sus muchas implicaciones en derechos, en calidad de la atención recibida, en garantías para los servicios públicos y en empleo digno, entre otras, las CCOO proponemos un cambio de modelo desde la corresponsabilidad de todas las partes: el Estado, la sociedad, la ciudadanía.

Los pilares de nuestra propuesta para un Pacto Integral y Estatal de Cuidados se basan en el derecho al cuidado (garantizado por el Estado, mediante servicios públicos de calidad), el derecho a cuidar en igualdad, de manera corresponsable, y el derecho a desempeñar trabajos de cuidados en condiciones laborales y salariales dignas, con especialización y profesionalización de todas las ocupaciones de cuidados.

Articular este sistema de cuidados requiere conciliar derechos subjetivos de las personas a disponer de los cuidados que necesitan, fijar las obligaciones y garantías del Estado hasta edificar un sólido, financiado y articulado pilar del sistema de bienestar, y establecer políticas y medidas de conciliación corresponsable en los ámbitos empresarial y social.

INTRODUCCIÓN

SÍ, necesitamos cuidados. Si la pandemia nos ha dejado con una lección aprendida es precisamente que nos ha puesto ante el espejo nuestra fragilidad y nuestra interdependencia. Parece una obviedad, pero cuando algo consabido no se nombra ni se contabiliza es tomado como irrelevante. Por eso hay que traerlo a la superficie de las palabras, contarlo y conceptualizarlo, como paso previo para establecer políticas públicas, para pasar de las palabras a las políticas públicas y a los hechos. Porque, como sostiene la filósofa Celia Amorós, conceptualizar es politizar.

Por fin hemos caído de bruces en que todas y todos necesitamos ser cuidados en algún momento de la vida, desde que nacemos. Hay, además, personas que dependen de recibir cuidados para sobrevivir o para llevar una vida digna. Así, estos nuevos tiempos de la post-pandemia se erigen sobre la necesidad y la urgencia de asumir colectiva e institucionalmente ese carácter esencial de los cuidados para la supervivencia y el buen vivir de personas, familias y de la sociedad en general, incluso del planeta.

Es evidente que los cuidados siempre han sido imprescindibles para sobrevivir, pero antes de la pandemia no disponían de esta consideración global de forma tan evidente. Es más, quedaban depositados mayoritariamente como un asunto privado, familiar, de puertas adentro, como propio de mujeres debido al mandato patriarcal. Prácticamente ni se mencionaban como materia de políticas públicas, no constaban estadísticamente como trabajo cuando se realizan de forma no remunerada en el entorno familiar (lo que aún persiste) y desde luego no constituían un asunto político relevante, pese a las recurrentes demandas feministas y sindicales.

Todas las personas dependemos de los cuidados, pero no todas cuidamos. Aunque pocas cosas nos igualan como esta necesidad de ser cuidados/cuidadas, la función de cuidar ha constituido el germen de desigualdades de género y de clase, por efecto del sistema dual capitalista y patriarcal. Desigualdad de género, porque mediante el mecanismo de la división sexual del trabajo y su conglomerado de creencias y estereotipos se ha adjudicado a las mujeres como responsabilidad prioritaria, determinando su dedicación a un trabajo gratuito y vitalicio. Desigualdad de clase, porque quienes se lo pueden permitir económicamente los externalizan para ser desarrollados de manera remunerada, como trabajo asalariado, por otras mujeres, muchas veces en situaciones de precariedad laboral.

Si los cuidados son la base sobre la que se edifica cualquier actividad humana y que asegura la reproducción social, la sostenibilidad de las sociedades, algo de tanta relevancia no puede permanecer adscrito como responsabilidad única de una parte de la humanidad, a la que además se impone como servidumbre limitando sus derechos y su vida. Tampoco puede abordarse solo de manera fragmentada, parcial o periféricamente en políticas y normas desde los poderes públicos, sin que quede garantizada su cobertura universal en los servicios públicos. No en un Estado social y democrático de derecho.

Es preciso dar un vuelco a la cuestión de los cuidados, sacarla del espacio privado donde la sitúa el patriarcado y establecerla públicamente con la centralidad que le corresponde. Victoria Camps en su libro *Tiempo de cuidados* se hace eco de una frase de Carol Gilligan que resume el paso cualitativo pendiente de dar: “En un contexto patriarcal, el cuidado es una ética femenina; en un contexto democrático, el cuidado es una ética humana”.

Debe ser abordado como lo que es, un asunto colectivo, político, cultural y social de primer orden. Que debe constituirse desde la centralidad de la agenda pública y que debe abordarse de manera fundamental, en nuestra opinión, con perspectiva feminista y sindical. Es decir, con la visión transformadora necesaria para desligarle del nexo patriarcal que continúa asignando los cuidados remunerados o familiares de manera desproporcionada a las mujeres, y del nexo neoliberal que relega el acceso a los cuidados a los recursos económicos particulares, sin garantías de acceso universal, en buena parte a costa de los derechos laborales de las personas trabajadoras de los sectores del cuidado, en su mayoría también mujeres.

1. LOS CUIDADOS EN LA AGENDA GLOBAL

Distintos organismos de igualdad alertaron, en plena pandemia y en los años siguientes, sobre las consecuencias que para el bienestar de las personas, la cohesión de las sociedades, la situación de las mujeres y de la igualdad tenían la sobrecarga de cuidados, a la que conducía afrontar sobre los hombros de las mujeres la emergencia sanitaria, señalando la necesidad de superar el modelo patriarcal y neoliberal rediseñando los sistemas de cuidado. En concreto, por ejemplo, ONU Mujeres alertaba en el documento *COVID-19 y la economía de los cuidados: acciones inmediatas y transformación estructural para una recuperación con perspectiva de género* (2020) cómo el aumento de la demanda de cuidados profundizaría las desigualdades que afectaban a las mujeres en todo el mundo.

En efecto, este documento constataba el aumento del trabajo doméstico y de cuidados (familiar, no remunerado) que afrontaban las mujeres, con especial afectación para las mujeres trabajadoras, evidenciando el enorme valor del trabajo de cuidados, pagado o no; que mujeres y niñas de todo el mundo cargaban de manera desproporcionada con los trabajos de cuidados (pagados y no pagados); que las mujeres estaban (y están) en la primera línea de la atención de la salud; las consecuencias para las mujeres del cierre de los centros escolares, de centros de día y residencias de atención a personas mayores, enfermas o con discapacidad, etc. A su vez, el documento planteaba *cómo transformar los sistemas de cuidados, ahora y para el futuro,* aportando distintas estrategias dirigidas a reconocer el carácter esencial de estos trabajos y a quienes los realizan, con medidas de protección social y prevención en su salud laboral, entre otras, y, fundamentalmente, invertir de forma sustancial para crear sistemas de cuidados sólidos, teniendo en cuenta la dimensión de género.

Además, hacían suyas las 5 “R” del Informe de la OIT de 2018 *(El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente): reconocer, reducir y redistribuir* los cuidados no remunerados, transfiriendo ese cuidado no pagado a empleo decente; garantizando niveles de *retribución* dignos para el personal remunerado del sector de los cuidados y estableciendo mecanismos de negociación colectiva y diálogo social para la *representación* de quienes trabajan asalariadamente en los sectores de cuidados, su participación sindical. Unas recomendaciones que se alinean con los ODS de la Agenda 2030.

No solo los organismos internacionales de igualdad, también las confederaciones sindicales como la internacional CSI, o la CES en el escenario europeo, han insistido en este sentido. Baste recordar, por ejemplo, cómo en 2020 se dedicó en octubre un Día Mundial de Acción por los cuidados, con la contribución de sindicatos de todo el mundo, desarrollando una campaña de la CSI *(¡Invertir en cuidados ya! Para la recuperación y la resiliencia)* con un programa reivindicativo común: inversión en sanidad pública y cuidados; salud mental, guarderías, educación de primera infancia, cuidados de mayores y otros servicios sociales asistenciales; acceso a servicios públicos de calidad en salud, cuidados y educación para todos; creación de millones de empleos decentes en salud, cuidados de larga duración y educación de la primera infancia; derechos de libertad sindical y negociación colectiva para todo el personal; salarios y condiciones de trabajo decentes, salario igual por trabajo de igual valor, seguridad y salud en el trabajo; protección social universal y con perspectiva de género.

Desde entonces son numerosos y conocidos los pronunciamientos de organismos, instituciones y confederaciones sindicales en el mundo y en Europa. Entre ellos, en el ámbito del sindicalismo mundial, la *Cuarta Conferencia Mundial de Mujeres* (WWC), que congregó en Melbourne en noviembre de 2022 a cientos de mujeres líderes sindicales, determinó en sus conclusiones programáticas la necesidad de trabajar mundialmente por construir una “economía del cuidado”.

En el ámbito europeo es destacable la reciente *Estrategia Europea de Cuidados* (EEC) presentada por la Comisión Europea en septiembre de 2022 y reforzada con dos Recomendaciones, una sobre cuidados en la primera infancia y otra sobre los cuidados de larga duración. La EEC aborda la redistribución y dignificación de tiempos, responsabilidades, trabajos, empleos y servicios de cuidados, afirmando su importancia para avanzar en la igualdad de género. Se trata de una estrategia integral de los cuidados centrada en las personas: en el derecho de cada persona al cuidado (especialmente a los cuidados en la infancia y a los de larga duración) y en la obligación de los Estados en garantizarles asistencia, en los servicios del sector, asequibles y de calidad, y en los derechos laborales de las personas cuidadoras.

Mediante esta Estrategia, la Comisión insta a las instituciones de la UE, a los Estados miembros, a las autoridades locales y regionales, a la sociedad civil, a los interlocutores sociales y otras partes interesadas, a contribuir a su cumplimiento. Supone un primer paso, quizá más declarativo y de ordenamiento en sus líneas estratégicas; es previsible que en periodos siguientes incluya el desarrollo de instrumentos normativos vinculantes, resultando así el germen de profundas transformaciones en la articulación de sistemas integrales de cuidados en los Estados miembros.

En el marco de la EEC, en nuestro entorno más inmediato, desde los ministerios de Derechos Sociales e Igualdad se ha trazado una Hoja de Ruta para una Estrategia Estatal de Cuidados mediante lo que han denominado "un proceso de reflexión colectiva", que se ha materializado en la constitución de una Mesa Asesora por los Cuidados, que desde hace dos años mantiene procesos de participación y deliberación en diversos Foros con otros ministerios y entidades de las CCAA y locales, expertas, asociaciones y agentes sociales, en los que desde CCOO hemos participado activamente, aportando nuestra visión, en diagnóstico y propuestas de actuación.

El Plan de *Recuperación, Transformación y Resiliencia* del Gobierno ya establece como política palanca la "nueva economía de los cuidados y políticas de empleo", con la previsión de reformas y actuaciones inversoras importantes en universalización de la escolarización 0 a 3 años (componente 21), mejora del sistema de la dependencia (componente 22), mejora y fortalecimiento del sistema nacional de salud (componente 18), etc. También el III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025 prevé actuaciones en la línea de trabajo "hacia el reconocimiento del derecho al cuidado y la reorganización socialmente justa de los cuidados y del tiempo". Asimismo, el Plan Corresponsables puesto en marcha por el Ministerio de Igualdad como "nueva política semilla" (es decir, embrión de políticas de cuidados), aunque todavía muy incipiente, establece mecanismos de colaboración con las CCAA para el apoyo específico de las necesidades de conciliación de las familias con niñas, niños y jóvenes de hasta dieciséis años de edad; así como con otros ejes de actuación relacionados con la creación de empleo, la dignificación y reconocimiento de la experiencia profesional de cuidados, la sensibilización en materia de corresponsabilidad, etc.

Además, distintas iniciativas legislativas en marcha abordan cuestiones relativas a los cuidados, como el Proyecto de Ley de Familias, que desde CCOO hemos valorado globalmente positivo siempre que se corrija en la tramitación parlamentaria una demanda de CCOO que no ha sido atendida hasta el momento: que el permiso parental que se introduce como consecuencia de la transposición a nuestra legislación de la *Directiva (UE) 2019/1158 relativa a la conciliación de la vida familiar y profesional de los progenitores y cuidadores,* tenga el carácter retribuido desde la aprobación de la norma, pues si no se desluce la potencialidad de avanzar de manera efectiva en la conciliación corresponsable que la misma norma busca establecer y supone, a nuestro entender, una distorsión de la finalidad de la Directiva. Como es sabido y está demostrado mediante la estadística y la jurisprudencia, los permisos no retribuidos terminan recayendo en las mujeres, que ven mermadas sus oportunidades laborales (reducción de la jornada, tiempo parcial, cuando no excedencias o abandono del mercado laboral) cuando sobrevienen necesidades de cuidado fami-

liares, por lo que si no se garantiza esta nueva figura en su plenitud, sin desarrollo gradual ni garantizando la remuneración salarial o prestación económica que la cubra, esta medida supone de facto un reforzamiento del rol de género para las mujeres.

2. LA CRISIS DE CUIDADOS, OCULTA Y SISTÉMICA, Y SUS CONSECUENCIAS PARA LAS MUJERES

Desde la economía feminista se ha denominado "crisis de los cuidados" a la evidencia de la imposibilidad de cubrir todas las necesidades de cuidado de las personas que más los necesitan mediante la cobertura del Estado, sin que recaigan en el trabajo no remunerado de las mujeres, como consecuencia de la división sexual del trabajo y la mentalidad patriarcal, más allá de una externalización o mercantilización que deriva en muchos casos hacia el trabajo mal remunerado y en condiciones de precariedad que terminan realizando mujeres en peor situación económica, muchas de ellas migrantes.

Como adelantábamos, es el momento de los *cuidados,* recurrentemente mencionados. Pero, si como indica el escritor Martin Burckbadt, "cuanto más de cerca miramos una palabra, más lejos mira ella hacia atrás", tenemos que coincidir con la socióloga Teresa Torns y señalar que hablar de cuidados es renombrar los trabajos que siempre han recaído en las mujeres, así como cuantificar y reconocer sus demandas sobre la redefinición de los cuidados desde el doble ángulo del trabajo reproductivo, no remunerado, y el trabajo asalariado, el empleo en los sectores del cuidado.

Porque la cuestión de los cuidados tiene implicaciones en distintos niveles, como se ha señalado. Requiere un abordaje desde los usos del tiempo, los derechos, las responsabilidades, los trabajos, los servicios públicos. Y desde la igualdad. Porque, ¿quién cuida, con salario o sin salario? Mayoritariamente, las mujeres.

El trabajo no remunerado de cuidados es un escollo principal para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, porque es adjudicado como responsabilidad principal a las mujeres, porque es invisible y porque, como hemos señalado, constituye un factor estructural de desigualdad.

Muchas cuidan desde la invisibilidad, desde la irrelevancia de contar estadísticamente, pese a que la OIT determinó en 2013 que el trabajo no remunerado de cuidados es trabajo y debe constar en la estadística: "La prestación de cuidados no remunerada se considera un trabajo, por lo que es una dimensión fundamental del mundo del trabajo".

Pongamos algunos datos. La Encuesta de Población Activa del 1er Trimestre de 2023 muestra que de las cerca de 3,4 millones de personas que señalan como motivo de su inactividad lo que el INE categoriza como "labores del hogar", son mujeres 9 de cada 10 (el 86,6%, cerca de 2,9 millones), mientras que los hombres en la misma situación no alcanzan a ser 450 mil. Además, de quienes realizan involuntariamente trabajos a tiempo parcial a consecuencia de sus necesidades (no cubiertas socialmente) de cuidar a menores, mayores, personas enfermas o con discapacidad, son mujeres casi todas: el 93,5%. Y de quienes aducen como motivo otras obligaciones familiares o personales, son mujeres 8 de cada 10 (el 79,2%).

Según el IMSERSO, a 31 diciembre 2022, hay 69.602 personas que han firmado el convenio especial de cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia; de ellas el 88,6% son mujeres. El 58,2% tiene entre 51 y 65 años. Y el 62,4% son mayores de 50 años.

En 2022, un total de 383.500 personas ocupadas, casi todas mujeres, trabajaron a tiempo parcial con objeto de disponer de más tiempo para cuidar a personas dependientes. Esta cifra fue un 7,3% superior a la de 2021. Fueron mujeres el 92,5%, es decir, 354.800, un 4,1% más que en el año anterior; y hombres el 7,5%, es decir, 28.700, un 72,9% más que en 2021.

En cambio, en 2022, el número de excedencias por cuidado de familiar asciende a 47.455, el 70,2% de las cuales correspondió a mujeres.

Entre los 2,5 millones de personas con discapacidad que reciben cuidados en sus hogares, el 64% los recibe de mujeres. El 50% de las personas que reciben esos cuidados requieren ser atendidas durante ocho o más horas diarias.

La incorporación de las mujeres al mercado laboral no ha estado acompañada, de manera simétrica y proporcional, a la incorporación de los hombres a las obligaciones y tareas familiares de cuidado, como sabemos. La corresponsabilidad de los hombres sigue siendo un asunto pendiente, aunque bien es cierto que hay signos de cambio, producidos, por ejemplo, por los permisos retribuidos iguales e intrasferibles como el permiso por nacimiento.

Es de resaltar, como documentan los datos oficiales sobre permisos de maternidad, paternidad y excedencias, antes de que se extendiera el permiso de paternidad primero a 4 semanas y luego a 5 semanas, que eran las mujeres quienes mayoritariamente se acogían a ellos, muy por encima de los hombres. Por ejemplo, en 2007 los permisos de maternidad prácticamente duplicaban a los de paternidad. El *Real*

Decreto Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación establece la igualación gradual de los permisos por nacimiento para ambos progenitores, que se alcanza en 2021, hasta las 16 semanas. Esto ha supuesto que en los permisos retribuidos por nacimiento los hombres han superado a las mujeres en su disfrute. Según los datos más recientes, la Seguridad Social tramitó 473.720 permisos por nacimiento y cuidado de menor en 2022. Del total, 224.359 prestaciones correspondieron al primer progenitor, habitualmente la madre, y 249.361, al segundo, generalmente el padre. Observamos que se acogen a este permiso más hombres porque, recordemos, en números absolutos hay 1,5 millones de hombres más que mujeres trabajando.

Sin embargo, cuando no son retribuidos, siguen siendo las mujeres quienes cargan con un mayor peso. Se observa, por ejemplo, en las excedencias, que apenas han bajado, pasando de ser 9 mujeres de cada 10 progenitores que se acogían a ser 7 mujeres de cada 10. En 2022, el número de excedencias por cuidado de familiar asciende a 47.455, el 70,2% de las cuales correspondió a mujeres.

Esta dedicación de las mujeres al cuidado familiar, obligadas o "convencidas" por el mandato patriarcal (como si el destino "natural" de las mujeres fuera cuidar a los demás y no disponer su vida libremente), sin posibilidades realistas de elección ni alternativas en corresponsabilidad o servicios accesibles, tiene graves consecuencias en su presente y en su futuro. Las empobrece. Son más pobres en tiempo propio, tienen menos oportunidades –en acceso a recursos y en desarrollo personal–, empeora su salud, empeora o las aleja de su empleo, empeora su economía (su salario, su pensión).

Pobres en tiempo, en salud, en dinero y en oportunidades. Pobres en el ejercicio de sus derechos. Es una de las razones principales por la que tenemos que incardinar la justicia que se deriva de las políticas de bienestar con un sistema articulado e integral de cuidados. Porque queremos justicia social con justicia de género.

3. LAS CARENCIAS DEL SISTEMA ACTUAL Y SUS CONSECUENCIAS PARA LAS TRABAJADORAS

Sabemos que el actual sistema de bienestar, con los avances que supuso en su momento y que no desmerecemos socialmente porque son fruto también de la lucha sindical, en muchas ocasiones también del diálogo social, sin embargo dejan vacíos y lagunas que tienen que cubrir las mujeres, con las consecuencias para ellas ante-

riormente señaladas. Detectamos carencias, lagunas y déficits en las normativas, en los servicios, en las políticas. Son muchas las necesidades de cuidados que quedan sin cubrir o se cubren de manera muy deficiente. Y todas esas carencias son cubiertas por las mujeres, que se ven abocadas a ello de manera sobrevenida.

Las carencias del sistema no pueden seguir recayendo sobre las mujeres, ni como mujeres, ni como trabajadoras, ni como trabajadoras del sector. Esto es un factor de desigualdad estructural y de ideología patriarcal, y desde CCOO lo combatimos enérgicamente.

Por ejemplo, en educación infantil de 0 a 3 años. Según los datos del Ministerio de Educación, en el curso 2021-2022 la tasa de escolarización de 0 años se sitúa en el 13,5%; de 1 año, en el 45,1%; de 2 años, en el 63,6%. Entre los 3 y los 5 años alcanza el 96,6%. Ahora miremos el revés de estas cifras. Menos de 2 de cada 10 menores de 0 a1 año, o 6 de cada 10 de 1 a 2 años, por ejemplo, no tienen escolarización pública. Para las familias que no tengan recursos para acceder a los centros privados, o porque no los hay accesibles en su lugar de residencia, cómo solucionan esta carencia, ¿en quién recae? En las mujeres, obviamente.

Por ejemplo, en el sistema de Atención a la Dependencia. Según datos del SISAAD, a 31 de diciembre de 2022 había 1.982.018 solicitudes registradas. De ellas, el 79% corresponden a personas de 65 años y más. De todas las solicitudes registradas el 63% corresponden a mujeres. De todas ellas, tienen resolución de PIA (programa individual de atención) y prestaciones 1.313.437 personas (que reciben 1.727.429 prestaciones), el 64% mujeres. De ellas, un 20,4% tienen reconocida teleasistencia; un 18,7% ayuda a domicilio; un 8,7% centro de día; un 10,2% atención residencial; un 10,8% prestación económica vinculada a servicio; un 29,9% prestación económica vinculada a cuidados familiares; un 0,52% asistente personal; y un 3,8% alguna otra atención de prevención y fomento de autonomía personal. Hay 69.602 personas que han firmado el convenio especial de cuidadores no profesionales de personas en situación de Dependencia, de ellas 9 de cada 10, el 88,6%, son mujeres. El 58,2% tiene entre 51 y 65 años. Y el 62,4% son mayores de 50 años.

¿Y quién cuida, profesionalmente? Mujeres, nuevamente, en su mayoría. A manera de ejemplo: en el 4.º Trimestre de 2022 constan, según datos de afiliación a la Seguridad Social, 677.055 personas trabajando en los servicios sociales, el 82,0% mujeres, vinculados en su mayoría a prestaciones de la Ley de Dependencia, es decir, en “Actividades sanitarias y servicios sociales”, en concreto “Asistencia en establecimientos residenciales” y “Actividades de servicios sociales sin alojamiento”. En Asistencia en establecimientos residenciales (40,4% de los Servicios Sociales)

hay 306.674 personas trabajadoras afiliadas a la SS. Trabajan, en porcentaje, un 83,6% de mujeres. En Servicios sin alojamiento (31,4% de los Servicios Sociales) hay 212.383 personas trabajadoras, en porcentaje, un 77,4% de mujeres.

Muchas de estas ocupaciones sufrieron la pandemia, como profesionales, en primera línea de trabajo, con grave riesgo de su salud. Recordemos, porque merece ser destacado, que en el primer año de pandemia, de las infecciones que se dieron en el sector sociosanitario, uno de los más afectados, el porcentaje de trabajadoras fue del 85%. Junto a las trabajadoras y trabajadores del sector sanitario, estas profesionales, además de tener un mayor riesgo de infección, presentaron trastornos de la piel, estrés térmico por el uso prolongado de equipos de protección individual, mayor exposición a toxinas por el mayor uso de desinfectantes, mayor malestar psicológico, fatiga crónica y problemas de estigmatización y violencia. Sí, violencia. Estas trabajadoras se ven expuestas, en muchas ocasiones, a situaciones de violencia de personas usuarias o familiares y a acoso sexual. Hay que decirlo, hay que contarlo.

Además, las ocupaciones más precarias en estos sectores (por citar algunas, las monitoras escolares, las trabajadoras de ayuda a domicilio) han visto cómo, en una gran parte, no se actualizaban sus salarios. Pero las organizadas en CCOO no se han quedado paradas, esperando: han tomado las riendas de la movilización y la conflictividad laboral, apoyadas por toda la estructura sectorial y de la confederación sindical. Según el Informe *Huelgas en 2022* de la Secretaría de Acción sindical y Empleo de CCOO, las actividades sanitarias y de servicios sociales registraron 79 huelgas, 41 más que el año anterior, con 22.529 huelguistas. Entre ellas: los servicios de ayuda a domicilio de Asturias, Bizkaia, Ciudad Real, Sevilla y varias localidades de La Rioja y Cataluña, para pedir mejoras salariales y el desbloqueo de la negociación colectiva. En Bizkaia, por ejemplo, cerca de mil trescientas trabajadoras de atención domiciliaria han mantenido diversas jornadas de huelga desde diciembre del año pasado, denunciando que estaban con el salario congelado desde hacía 8 años. Finalmente, han logrado un acuerdo en marzo de este año, consiguiendo incrementos salariales del 17,50% que pueden llegar al 20% con la cláusula de garantía salarial.

O las residencias privadas gallegas por la actualización del convenio. En este sector, cabe destacar el histórico convenio firmado por CCOO para residencias de mayores y centros de día de Illes Balears, que recoge subidas salariales acumuladas en 4 años de más de un 41%, junto a otras mejoras laborales, y que afecta a más de 4 mil trabajadoras y trabajadores.

Igualmente, es destacable la larga movilización y negociación por el convenio estatal del sector de la dependencia –de más de 5 años– por incumplimiento de la subida salarial, que incluyó una denuncia de CCOO y una sentencia favorable de la Audiencia Nacional, y que ha culminado en la firma del VIII Convenio Estatal del Sector de Dependencia, cuya vigencia se extiende hasta el 31 de diciembre de 2025. Este convenio, que afecta a más de 300.000 personas trabajadoras, desarrolla importantes mejoras salariales, ahora y en los próximos años, así como un resaltable avance de la calidad en las actividades laborales.

Porque en esta disputa por las condiciones laborales y salariales no podemos olvidar que los cuidados tienen repercusiones en los salarios de las trabajadoras, en sentido general, y que los trabajos de cuidado a menudo son los menos retribuidos. Respecto a lo que dejan de ganar las mujeres por los cuidados, el informe de CCOO de 2023 sobre brecha salarial de género *Cuidados sin brecha. Por hacer más ganamos menos*, ahonda en esta cuestión.

El citado informe señala, por ejemplo, la incidencia en la brecha (del 20,9% en 2021) de las peores trayectorias laborales de las mujeres, a menudo interrumpidas y discontinuas, consecuencia de la doble jornada y las responsabilidades familiares que afrontan casi en solitario; el peso del tiempo parcial –7 de cada 10 empleos son de mujeres– en la brecha salarial (explica hasta un 60% de la misma); el peso de las mujeres en los siete sectores con salarios medios más bajos, donde trabajan el 41% de las mujeres asalariadas frente al 32% de los hombres asalariados; o el peso de los complementos –que explican el 40% de la brecha salarial en nómina– muchos de ellos inaccesibles para las mujeres con obligaciones de cuidado (movilidad, nocturnidad, plena disponibilidad, etc.). Los siete sectores con salarios medios mensuales muy inferiores a la media, en general feminizados, son: empleo doméstico, hostelería, agricultura, ganadería y pesca, otros servicios (cuidados personales, actividades asociativas, reparación bienes), actividades administrativas y servicios auxiliares, actividades artísticas y recreativas y comercio.

4. POR QUÉ PROPONEMOS DESDE CCOO UN PACTO ESTATAL E INTEGRAL DE CUIDADOS

Planteamos esta Propuesta desde su consideración como un asunto plenamente sindical. Escribe en uno de sus relatos el escritor José Ovejero: “Todo lo que sucede a nuestro alrededor nos sucede a nosotros. Nos transforma... El camino que tomo es también el mapa de mi conciencia”. En este sentido, las transformaciones y con-

secuencias que implica esta Propuesta de Pacto de Cuidados forman parte de los principios y valores que nos sustentan, que demarcan nuestro *mapa* y orientan nuestra acción colectiva.

La articulación de un sistema integral en base a los cuidados se presenta como un factor clave cuyo alcance nos interpela sindicalmente desde varios ángulos: desde la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, evidentemente, pero también desde la cohesión social y la solidaridad intergeneracional; desde nuestra condición de sindicato de clase comprometido con la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de las personas, y conecta con nuestros objetivos prioritarios de empleo digno, derechos laborales y sindicales, y nuestra defensa de los servicios públicos universales, accesibles y de calidad.

En realidad, es un asunto sindical fundacional, porque luchar contra la doble discriminación (de clase y de género) de las mujeres, combatir la división sexual del trabajo y hacer propuestas para socializar las obligaciones de cuidado son cuestiones que están presentes en nuestro discurso sindical desde el primer congreso confederal de CCOO, allá por junio de 1978. Desde entonces han formado parte, con distintas formulaciones, de los contenidos y las ponencias confederales que se han debatido en los congresos, respondiendo a preocupaciones aportadas desde el entorno de las Secretarías de Mujeres principalmente.

Pero es la Ponencia del pasado 12.º Congreso confederal la que nos indica directamente el camino a iniciar, al incluir en el marco de la política sindical de igualdad un epígrafe completo dedicado a “cambiar la actual orientación del trabajo de cuidados”, destacando el carácter de principal obstáculo que sigue teniendo el mandato patriarcal que adjudica los cuidados a las mujeres para su presencia y participación laboral. Además, la ponencia confederal incide en que el derecho social del cuidado debe de ser universal, igual que el derecho a la enseñanza o la sanidad, y que la política de cuidados debe formar parte central del Estado del bienestar, con el Estado como garante.

De igual manera, el mandato confederal pone énfasis en reivindicar mejoras en las condiciones de trabajo de las personas trabajadoras en los sectores implicados, mejorar la cantidad y calidad del empleo con salarios decentes, y defender los servicios de atención y cuidados que se prestan en todos los ámbitos. Se subraya que es imprescindible avanzar hacia una organización social corresponsable, lo que significa que tanto hombres como mujeres se responsabilizan de los ámbitos público y privado y hacen hincapié en la participación de los hombres en el espacio privado o doméstico y de cuidados, y no solo la corresponsabilidad de éstos, sino también del Estado, del mercado y la sociedad en general.

Todo ello requiere construir nuevos modelos de relaciones entre mujeres y hombres, mediante una transformación profunda de los valores sociales que implique sustituir la división sexual del trabajo por una ética colectiva del cuidado, en igualdad y corresponsabilidad.

Queda claro, la cuestión de los cuidados nos interpela sindicalmente desde varios ángulos. Entre otros, desde la igualdad efectiva, desde la solidaridad social e intergeneracional, desde nuestra condición de sindicato de clase (empleo digno, derechos laborales y sindicales, mejoras de las condiciones de trabajo y de vida de la clase trabajadora), y desde nuestra defensa de los servicios públicos de calidad.

5. Y POR QUÉ DECIMOS QUE AHORA ES EL MOMENTO

Además de cumplir con el mandato congresual emanado del 12.º Congreso confederal convergen otra serie de circunstancias contextuales y normativas que aportan un viento a favor para el impulso de este compromiso confederal, como, por ejemplo, la percepción social pandémica y post-pandémica, que ha reconocido el valor de los cuidados, situando los problemas anejos (tiempos, servicios, empleos, derechos...) en el centro de la agenda pública.

Igualmente, la crisis demográfica derivada del creciente envejecimiento de la población que se avecina en las próximas décadas, especialmente por la generación del *baby boom*, que previsiblemente aumentará la necesidad de cuidados de la población mayor incapacitada, en muchos casos con un carácter de cronicidad que cabe anticipar, teniendo en cuenta la incidencia del envejecimiento en entornos rurales y los desequilibrios territoriales en accesibilidad a los servicios.

También las recomendaciones, compromisos y propuestas de organismos como la OIT, la CES, la CSI, la IPS, la Agenda 2030; la ya citada Estrategia Europea de los Cuidados; los compromisos y reformas vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno; las medidas insertas en el III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025; la oportunidad que ofrece el Plan Corresponsables, etc.

Es el momento, porque ni la igualdad efectiva entre mujeres y hombres puede ser dilatada y dejada al albur de cierto mínimo progreso según el discurrir del tiempo (postura que implica no considerar los reiterados frenazos, cuando no retrocesos en épocas de crisis); ni cabe que la sociedad (que no nuestra organización, que lo reclama constantemente) pueda permanecer indiferente ante las condiciones labora-

les, en tantas ocasiones precarias y con bajos salarios, de las personas que cuidan, descuidando a quienes nos cuidan; ni cabe dejar sin la cobertura profesional de cuidados a aquellas personas que los necesitan para sobrevivir y que actualmente no pueden acceder por carencias y vacíos del sistema.

Por las diferentes ventanas de oportunidad señaladas y porque no estamos de acuerdo con que la igualdad sea un derecho en diferido: llegó la hora de la igualdad efectiva, que pasa por el tiempo de la conciliación corresponsable y por un sistema articulado y público de servicios de cuidado.

6. QUÉ PROPONEMOS. BASES PARA UN PACTO DE CUIDADOS DESDE EL SINDICALISMO DE CLASE Y FEMINISTA

Para CCOO es necesario un gran Pacto Estatal por los Cuidados, que garantice e integre:

- El derecho individual a ser cuidado/cuidada por el Estado, priorizando a aquellas personas y situaciones que requieran cuidados para vivir con dignidad y no puedan valerse por sí mismas, y a quienes tienen mayores dificultades por razones personales, de edad, condición de salud o discapacidad, renta, territoriales, etc.

- El derecho a que el Estado garantice la cobertura pública y la accesibilidad a los servicios de cuidados profesionales y de calidad, sean en infancia (educación 0-3 años, ocio infantil y refuerzo escolar) sea por requerir cuidados, integrales o parciales, de larga duración (personas mayores, dependencia, discapacidad, personas enfermas crónicas, etc.).

- El derecho de las personas que trabajan en los sectores de cuidados a un empleo digno con condiciones laborales y salariales, con derechos laborales, de seguridad social y de protección social correspondientes, incluyendo la profesionalización, la especialización y la integración en equipos multidisciplinares, y con derechos sindicales, incluido el de la negociación colectiva.

Por otro lado, debe incluir también un abordaje de redistribución de los cuidados no profesionales, que siguen recayendo sobre las mujeres, para que desde el ámbito político y social se aporte una respuesta sobre la base de la conciliación corresponsable de todas las partes: Estado, sociedad, ciudadanía (hombres y mujeres).

Nuestra propuesta engloba actuaciones en muchas direcciones, en todos los escenarios en los que tenemos presencia e interlocución sindical, en el diálogo social, en la negociación colectiva, sea en convenios o planes de igualdad, etc. Significa actuar estratégicamente para impulsar políticas de conciliación corresponsable, desarrollar actuaciones en el marco del Plan Corresponsable, educación 0-3 años, dependencia, o regulación de las plataformas digitales en el sector de los cuidados y la atención a las personas, por ejemplo.

Nuestra propuesta implica análisis, reflexiones, mucho trabajo conjunto y mucho diálogo, y en este esfuerzo venimos trabajando desde hace meses[1]. En el momento de cerrar este artículo hemos consensuado un Documento de partida que articula nuestras propuestas, que se hará público próximamente, con el que continuaremos nuestra andadura pública en espacios de diálogo, compartiendo más análisis, más reflexiones y más propuestas, con el fin de que CCOO siga empujando social y laboralmente para que España sea pionera también en una normativa marco y en un pacto social que integre un sistema estatal público de cuidados.

7. EN CONCLUSIÓN

Es hora ya de construir un nuevo contrato social para el siglo XXI que sea inclusivo y que dé respuesta las necesidades de las gentes. Por eso tiene que tener en cuenta el derecho de cada persona a ser cuidada (especialmente cuando es dependiente, en la infancia y la enfermedad o la vejez), mediante la corresponsabilidad y mediante servicios públicos; los derechos laborales de las personas de los sectores implicados en los cuidados (educación, sanidad y servicios sociosanitarios –geriatría, dependencia, atención domiciliaria, discapacidad–, servicios sociales, etc.). Porque como sindicato de clase, feminista y solidario, queremos generar buenas condiciones de vida, con empleo de calidad, igualdad y bienestar social.

La gente de CCOO nos somos precisamente conformistas. Nuestra historia sindical acredita nuestra apuesta por la justicia social, por las pequeñas utopías coti-

[1] Impulsado y coordinado por la Secretaría confederal de Mujeres, Igualdad y Condiciones de Trabajo y en cumplimiento del mandato confederal, hemos trabajado durante varios meses conjuntamente con responsables de las Federaciones directamente implicadas (Sanidad y Sectores sociosanitarios, Hábitat, Enseñanza y Servicios a la Ciudadanía), así como con la Federación de Pensionistas, y las Secretarías confederales de Acción Sindical y Empleo y Políticas Públicas y Protección Social para consensuar el Documento de partida al que se hace referencia, que se presenta públicamente en la primera quincena de mayo.

dianas que impactan de lleno en mejorar las condiciones de vida de las personas de la clase trabajadora y de quienes más necesitan de la solidaridad social, es decir, en el bienestar de la gente; y por la extensión de derechos. Inequívocamente, por la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres.

Queremos cambiar las cosas. Queremos construir un nuevo contrato social para el siglo XXI sobre las bases de la justicia social, el empleo digno, la igualdad. Porque queremos resolver los problemas y necesidades de la gente, aportando soluciones, ahora es el momento de impulsar, y lograr, un gran Pacto social por los cuidados que genere más derechos, más servicios públicos, más empleo digno y más igualdad. Y porque sabemos, también, que tenemos el poder de cambiar las cosas.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CCOO (2022): *Ponencia congresual 12 Congreso Confederal.*

CCOO (2023): Informe *Brecha salarial. Cuidados sin brecha. Por hacer más ganamos menos.*

COMISIÓN EUROPEA (2022): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia Europea de Cuidados {SWD(2022) 440 final}. Bruselas 7.9.2022.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA (2022): Informe 01/2022 a iniciativa propia sobre *Mujeres, trabajos y cuidados: Propuestas y perspectivas de futuro.*

CSI/ITUC (2022): *Informe de la CSI sobre los cuidados. Implantar una economía del cuidado: sindicatos en acción en todo el mundo.*

EPSU (2022): Posición común: *Una estrategia europea de cuidados que aborde las necesidades y dificultades en materia de personal.*

OIT (2018): *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente.*

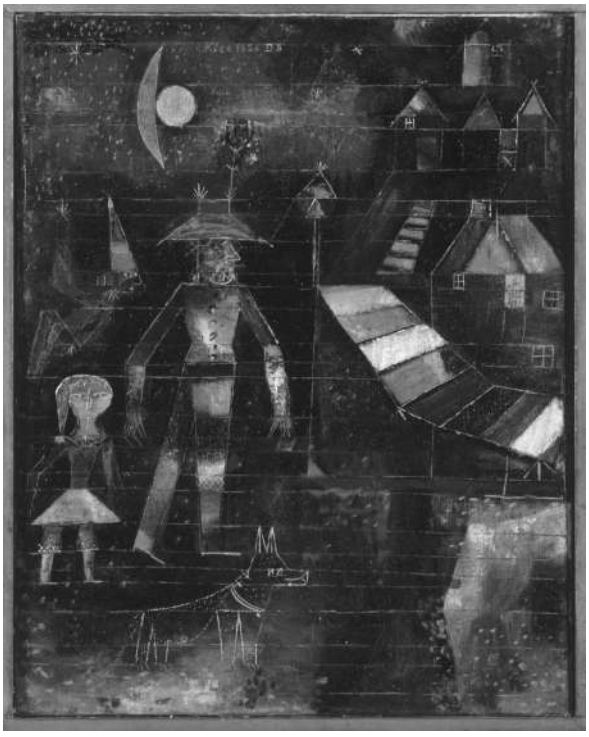
OIT (2022): *Los cuidados en el trabajo. Invertir en licencias y servicios de cuidado para una mayor igualdad en el mundo del trabajo.*

OIT/OMS (2022): Informe *La brecha salarial de género en el sector de la salud y asistencial. Un análisis mundial en tiempos de COVID-19.*

ONU MUJERES (2020): *COVID-19 y la economía de los cuidados: Acciones inmediatas y transformación estructural para una recuperación con perspectiva de género.*

Glòria Maria Caravantes
Xavier Uceda
Encarna Canet
Lucía Martínez

Malestar residencial y de emergencia habitacional en España: ¿una nueva ley a la altura de una nueva época?



Carnaval del pueblo, 1926, Paul Klee.

Más allá del ciclo político y de la composición de mayorías de gobierno, la ausencia de políticas consistentes de vivienda pública en España es el resultado de prioridades equivocadas y de no haberse ocupado de las generaciones futuras del país.

Por ello, es necesario un consenso político que permita generar un cambio de modelo del antisistema *público de vivienda español, caracterizado por una situación anómica con el sector privado como gran protagonista, hacia otro modelo que vertebre un verdadero sistema público, con medidas factibles de implementación y adquisición de vivienda pública, de revisión profunda y global de la legislación vigente, de financiación y de fiscalidad.*

"La especulación urbanística y la escasa posibilidad de acceder a una vivienda digna en España son dos espinas que el Gobierno no ha podido quitarse de encima."
Declaraciones realizadas por el entonces Ministro de Obras Públicas, Transporte, Medio Ambiente y Vivienda, Josep Borrell, el 31 de enero de 1994.

LA ANOMALÍA ESPAÑOLA EN LA EUROPA DE LOS 27

LA vivienda es uno de los elementos fundamentales para combatir la pobreza de las personas más vulnerables, pero también, un pilar esencial en el que poder desarrollarse individual y colectivamente. Sin embargo, desde que fuera recogido en nuestra Constitución, esta política pública ha sido la que mayor desatención institucional ha generado en sus diferentes niveles competenciales. Lejos de una regulación estatal del artículo 47 que dote de reconocimiento, estructura, planificación y garantía el derecho a la vivienda, España suscribió determinados Tratados Internacionales de gran relevancia en la materia, tales como la DUDDHH, el PIDESC o la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, entre otros. A este respecto, cabe mencionar que, de acuerdo con el artículo 10.2 de nuestra Carta Magna, los derechos fundamentales se interpretarán de acuerdo con aquellas declaraciones, acuerdos y/o tratados ratificados por España y formarán parte del ordenamiento interno[1].

[1] Ponce, Solé, J., Migliari, W. y Capdeferro, Ó. (2019): *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano. Desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda Urbana.* Madrid, Atelier Libros.

El componente ideológico del modelo de la *España de propietarios y no de proletarios* de Arrese que actualmente impera en nuestro país, hunde sus raíces en el recorrido histórico iniciado a mediados del siglo pasado. A diferencia de los países democráticos de nuestro entorno, nuestra incorporación como país democrático en la Unión Europea fue tardío y la hoja de ruta en materia de vivienda quedó relegada en exclusiva al despliegue sistemático de los planes nacionales y autonómicos como único instrumento vertebrador de esta política pública. Lejanas quedan las grandes inversiones y promociones de vivienda pública de protección del periodo 1956-1976[2], donde se construyeron más de tres millones de viviendas con una media anual de 167.938,25[3].

Sin embargo, la génesis expansiva del régimen franquista en la política de vivienda –con sus luces y sombras a todos los efectos–, pronto se vio mermada tanto en número como en financiación en la época de la transición democrática.

Los acontecimientos económicos e históricos de los setenta abrieron paso hacia la vivienda pública de protección donde se incorporó la función social de la vivienda que ya venían desarrollando las democracias de nuestro entorno. La descentralización de competencias en materia de vivienda a raíz de la ratificación de la Constitución Española dibujó, en los años sucesivos, una geografía española diversa en la concepción de este derecho y, además, supuso "el inicio de la retirada progresiva del sector público de este mercado"[4].

Los continuos vaivenes en la política de vivienda tuvieron el punto de inflexión en la década de los ochenta, época en la que no han sido retomados los cauces estables de financiación para la promoción y garantía de vivienda pública y/o privada en nuestro país[5]. El protagonismo cada vez más reducido del Estado en la provisión de vivienda y la estimulación del mercado inmobiliario con incentivos en la adquisición de viviendas como el denominado *Decreto Boyer*[6], o la orientación hacia la vi-

---

[2] Van-Halen, J. (2016): *La política de la vivienda en España: una aproximación teórica.* [Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. https://bit.ly/3zQX9Ao

[3] Caravantes, G. M.ª y Romero, J. (2021): "Public Housing and Welfare State in Spain: Balance and State of Affairs in the COVID-19 Time". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles,* (91). https://doi.org/10.21138/bage.3152

[4] Taltavull, P. (2003): "La política de vivienda en España", en Salinas Jiménez, J. y Álvarez García, S. (coords.): *El gasto público en la democracia: estudios en el XXV aniversario de la Constitución Española de 1978,* (pp. 331-378). Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales.

[5] Trilla, C. y Bosch, J. (2018): "El parque público y protegido de vivienda en España: un análisis desde el contexto europeo". *Fundación Alternativas.* https://bit.ly/3dpS3hn

[6] Denominación en honor al Ministro de Economía y Hacienda que impulsó esta normativa, Miguel Boyer. La denominación oficial se corresponde con el Real Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica.

vienda de mercado libre, ha comportado deficientes resultados en el reconocimiento y garantía de este derecho[7].

Esta pérdida de protagonismo y desafección en materia de vivienda por parte de las administraciones públicas ha tenido como consecuencia el crecimiento exponencial de prácticas neoliberales, en un grado tal en el que la vivienda en España se ha asumido cada vez más como un bien de mercado que como un derecho de ciudadanía. Lo corrobora, además, el hecho de que la amplia producción legislativa en la materia está más vinculada a la función económica de la vivienda que a la propia función social del habitar.

Los datos más recientes sobre vivienda pública y de alquiler hacen de España no solo un caso singular en el conjunto de Europa, sino que constituye uno de los problemas intergeneracionales más importantes que ha de afrontar la sociedad española en las próximas décadas.

La tendencia al alza de los precios de la vivienda libre y la inadecuación de la oferta pública con la creciente demanda de colectivos cada vez más amplios y diversos, junto con la contención de la inversión social[8] en materia de vivienda desde décadas previas a las recientes crisis económicas, están derivando –si no se remedia con apremiante celeridad– en la gestación de un sistema privatizado de no retorno. Las oportunidades perdidas, del pasado y del presente, de hacer frente a la involución del más bien, *antisistema* público de vivienda, está obligando a capas cada vez más densas de la sociedad española a vivir y habitar en los márgenes de un derecho vulnerable, vulnerado y mercantilizado.

EL MALESTAR RESIDENCIAL DE UNA ESPAÑA VULNERABLE Y VULNERADA

En los últimos meses, numerosos informes de procedencia muy diversa, desde organismos institucionales nacionales e internacionales y sindicatos, a entidades del

[7] Consejo Económico y Social de España (2017): *Informe Políticas Públicas para combatir la pobreza en España;* y Vaquer, M. (2011): *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España.* Madrid, Iustel.
[8] Desde el punto de vista de las autoras, consideramos necesario el cambio de paradigma en las políticas sociales al referir inversión social en detrimento de gasto social. Esta cuestión ya fue recalcada por Uceda-Maza (2017), donde se destacó que invertir en política social es sinónimo de generación de riqueza a través de la creación de puestos de trabajo y de aportación a la economía de un país. Véase Uceda-Maza, F. X. (2017): "Una agenda valenciana de transformació social: un nou model social valencià". *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics,* (62), 89-122.

tercer sector de acción social y sociedad civil organizada, se han pronunciado sobre la verdadera emergencia intergeneracional que supone la situación actual de la vivienda en nuestro país. La situación de España en la Europa occidental escenifica un modelo de enquistamiento estructural y de creciente desigualdad, donde los fenómenos y problemas de índole sistémica cada vez afectan a perfiles más diversos y numerosos de nuestra sociedad.

Fruto de la desatención institucional de este pilar del Estado de Bienestar, la vivienda en España se ha convertido en una verdadera emergencia intergeneracional. En especial, la juventud se encuentra en un momento de constantes incertidumbres e inseguridades, atravesados por el fenómeno de la precariedad y con niveles de pobreza tan obscenos como injustificables.

El deterioro progresivo de las condiciones de vida, la profundidad de las brechas sociales y generacionales, los efectos de la segregación social y residencial, lejos de mejorar han empeorado. Muchos indicadores fundamentales evidencian que la situación es peor que antes de la recesión de 2008. Las esperanzas despertadas hace una década se han transformado en decepción, desconfianza y desapego, especialmente entre jóvenes generaciones inseguras, sin certezas ni seguridades, atrapadas entre dos crisis.

Las jóvenes generaciones nacidas después de los ochenta, integran uno de los grupos de población más afectados por estos procesos que se inician en los años noventa y que han experimentado un proceso de aceleración histórica muy notable desde inicios del siglo XXI.

En un contexto en el que el coronavirus ha incrementado los problemas de accesibilidad a una vivienda digna[9] y asequible, desde distintos enfoques y disciplinas se alerta sobre la precaria situación de millones de jóvenes[10]. El coronavirus ha acelerado procesos y evidenciado brechas (generacional, de clase y de género) y fracturas que afectan a las personas más vulnerables, al tiempo que intensifican procesos de adelgazamiento de las clases medias y acentúan procesos de segregación y "expulsión" con todo lo que ello significa. Las actuaciones protagonizadas durante el periodo del confinamiento manifiestan la oportunidad que implica hacer

[9] OECD (2020): *Social housing: a key part of past and future housing policy.* Employment, Labour and Social Affairs. Policy Briefs. https://www.oecd.org/social/social-housing-policy-brief-2020.pdf
[10] Véanse al respecto Arce, D. (2021): *La crisis del Covid-19 y su impacto sobre las condiciones económicas de las generaciones jóvenes.* Banco de España. Universidad de Alcalá, 26 de abril de 2021.

frente a la cuestión de la vivienda como elemento nuclear para revertir los efectos de la crisis epidémica en el corto y largo plazo.

Afortunadamente, el *momento neoliberal* de los años noventa que culmina con las medidas de recorte del Estado de Bienestar posteriores a 2008, contrasta con el *momento neokeynesiano* en el que las instituciones y gobiernos afrontan las profundas crisis provocadas por el coronavirus. La pandemia global de la COVID-19 ha contribuido en gran medida a acelerar y visualizar estos procesos de fractura, crecientes desigualdades y la crisis de la meritocracia y sus consecuencias: sentimiento de desamparo, humillación y resentimiento entre los perdedores[11].

Asistimos a cambios sociales y culturales de gran calado, cuyas implicaciones en las democracias occidentales desconocemos. No obstante, disponemos desde hace tiempo de información suficiente como para saber que el aumento de las desigualdades está en la base de las nuevas y complejas *geografías del malestar*[12].

Circunstancia que no es nueva, sino que se ha ido agravando durante la pasada década. Al respecto, Taltavull ya señalaba que "la política de vivienda tiene un papel relevante, dado que los hogares jóvenes tienen amplio recorrido futuro y su consolidación es fundamental para el mantenimiento de una estructura social duradera"[13]. Recientemente ha reiterado la "pobreza en vivienda" (y la pobreza infantil en hogares monoparentales) como una de nuestras debilidades y la necesidad de impulsar política pública de vivienda en alquiler a precios accesibles[14].

Balance también compartido por otros autores, que califican la política pública de vivienda española, más allá de los contrastes regionales, como "débil" y "continuista". Algunos estudios recientes estiman que actualmente la demanda de vivienda social en España es de 1,5 millones y en un escenario 2030 se prevé un ascenso hasta los 2,65 millones de viviendas sociales derivado del crecimiento demográfico de 6 millones de nuevos hogares[15].

---

[11] Sandel, M. (2020): *La tiranía del mérito.* Barcelona, Debate.
[12] Romero, J. (2019): "Sobre las geografías del malestar en Europa". *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global,* 147, 61-72. https://bit.ly/3hCDDjE
[13] Taltavull, P. (2007): "Los jóvenes y la accesibilidad a la vivienda". *Architecture, City and Environment,* (5), 481-486. https://bit.ly/341iQy1
[14] Taltavull, P., Juárez, F. y Escudero, A. (2020): *La situación de la vivienda pública y el alquiler en la Comunidad Valenciana.* Cátedra Prospect Comunitat Valenciana 2030. https://bit.ly/3u4Jlxu
[15] Trilla, C. y Bosch, J. (2018): El parque público y protegido de vivienda en España: un análisis desde el contexto europeo. *Fundación Alternativas.* https://bit.ly/3dpS3hn

Para estas generaciones, el problema de la vivienda es uno de los tres grandes obstáculos que les impide construir un proyecto autónomo de vida en condiciones dignas: empleo, vivienda y formación adecuada. Guy Standing (2013, p.51)[16] refiere las "vidas mercantilizadas" de millones de europeos, las nuevas geografías emergentes de la precariedad en Europa:

> "En muchos países, más de una cuarta parte de la población adulta forma parte del precariado (…) No es solo una cuestión de empleo inseguro (…) es quedar anclado en un estatus que no ofrece una posibilidad de carrera profesional, ningún sentido de identidad ocupacional segura y pocos derechos, si es que alguno. (…). Esta es la realidad de un sistema que fomenta y departe líricamente sobre un modo de vida basado en la competitividad, la meritocracia y la flexibilidad. (…) El resultado es una masa creciente de gente –potencialmente todos los que no pertenecemos a la élite, anclada en sus riquezas y su aislamiento de la sociedad– en una situación que solo se puede describir como alienada, anómica, ansiosa y proclive a la cólera. La señal de advertencia es el distanciamiento de la política."

Este cambio de modelo afecta a planos distintos: repensar la política de vivienda en clave de ciudad post-neoliberal, evitando el riesgo de crear nuevos espacios urbanos vulnerables y apostando por políticas que favorezcan la diversidad, mejorar la gobernanza para garantizar mayor grado de coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno, garantizar marcos presupuestarios plurianuales para impulsar políticas públicas consistentes para una década; y, por último, superar la tentación de generar discurso retórico sin políticas, de urbanismo táctico, anecdótico o periférico en favor de acciones que permitan visibilizar cambios estructurales.

> "(…) aunque se ha realizado un esfuerzo en la realización de análisis y diagnóstico de los problemas de alojamiento, en la mayoría de los casos éstos se han incorporado sin más a los discursos oficiales sin dar un paso más a la implantación práctica de las políticas necesarias para afrontar los problemas detectados. Esta situación es grave por cuanto el diseño de una alternativa a la política de vivienda actual resulta en cualquier caso compleja y no se puede realizar sino de manera coordinada entre los diferentes agentes que intervienen en el sector vivienda y sólo resulta efectiva a medio y largo plazo"[17].

---

[16] Standing, G. (2013): *El precariado. Una nueva clase social*. Madrid: Pasado y presente.
[17] León, J. (1995): "Balance y perspectivas de la política de vivienda en España", en Cortés-Alcalá, L. (comp.): *Pensar la vivienda* (pp.45-69). Madrid, Talasa.

LA NUEVA LEY DE VIVIENDA: ¿UNA OPORTUNIDAD PERDIDA?

Con décadas de retraso es impostergable acometer un ambicioso esfuerzo normativo y de financiación en materia de vivienda pública en una España frágil, fracturada y de creciente desigualdad estructural.

Ochenta años se cumplen del famoso Informe Beveridge[18] *(Report on Social Insurance and Allied Services)* donde se asentaron las bases del actual Estado de Bienestar, en el que se abogaba por asumir el bienestar de la ciudadanía desde la responsabilidad del Estado.

Tal y como ha sido destacado a lo largo de este artículo, España ha sido contraria a la asunción de dicha responsabilidad desde los diferentes niveles competenciales, donde el papel de las entidades privadas década tras década y legislatura tras legislatura, ha ido copando mayor protagonismo. Un derecho que es hoy más bien el gran fracaso de nuestro Estado social y democrático de derecho.

Las fracturas sociales entre generaciones, clases sociales y el aumento de la brecha de la desigualdad en nuestra sociedad, requieren de reparación y de replanteamiento del marco público de actuación. La reparación del malestar residencial y de la emergencia habitacional en nuestro país exige un planteamiento financiero, estratégico y operativo, que excede el cortoplacismo de cualquier legislatura. Los periodos de crisis económicas encadenadas han mostrado su impacto directo sobre el derecho a la vivienda y han evidenciado que el modelo amparado en la libertad del sector inmobiliario para ajustarse a estos ciclos de crisis en detrimento de los derechos y beneficios de las personas arrendatarias y propietarias, ha de regularse desde el interés público y desde el bien común.

No cabe duda de que la regulación de la primera ley democrática en materia de vivienda es un hecho histórico y un punto de inflexión en el que se han depositado muchas esperanzas por parte de toda la ciudadanía.

Estas esperanzas despertadas a raíz del anuncio del gobierno por esta ley se han focalizado en la oportunidad de reparar las fracturas, atender de forma urgente e inmediata la emergencia habitacional y, especialmente, recuperar –o más bien, apostar por– el protagonismo de las administraciones públicas en la gestión, control, adquisición, provisión y construcción de vivienda pública en nuestro país.

---

[18] Denominado con ese nombre en honor a su *alma máter,* William Henry Beveridge.

Esta ley aspira a ofrecer garantías y seguridad en el ejercicio del derecho a la vivienda, pero ¿de forma igualitaria para las personas inquilinas y propietarias?; ¿limitación de precios de alquiler considerando los alquileres vacacionales, alquileres de temporada y de habitaciones?; ¿medidas de prevención y/o actuación en casos de desahucio?[19] Son diversos y plurales los interrogantes que arroja el despliegue del cuerpo normativo de la actual ley estatal de vivienda. Aunque existen sobrados motivos para celebrar esta tardía prioridad política materializada en una legislación estatal, igualmente sobran los motivos para observar las posibles mejoras a introducir en su articulado y desarrollo reglamentario.

En primer lugar y considerando el escenario *residencial* en el que se aprueba esta nueva norma, existen diferentes medidas que deben y deberían acometerse en el corto y medio plazo: a) garantizar el acceso universal y la seguridad habitacional al conjunto de la ciudadanía; b) la limitación del protagonismo del sector privado en la provisión de vivienda; c) la limitación de los precios de la vivienda; d) la financiación estable, adecuada y progresiva en la materia desde la consideración de un servicio de interés general; e) la regulación de establecer, por parte de las administraciones autonómicas y locales competentes, equipos interdisciplinares de gestión directa de la política de vivienda en el conjunto del Estado.

Garantizar el acceso universal y la seguridad habitacional al conjunto de la ciudadanía

Tal y como se encuentra actualmente el *antisistema público de vivienda* en nuestro país, resulta imperativo actuar sobre la limitación del protagonismo del sector privado en la provisión de vivienda, especialmente cuando la aspiración de la administración pública en esta materia está orientada a garantizar el acceso y la seguridad habitacional al conjunto de la ciudadanía. La dilatada trayectoria de un derecho vulnerable, vulnerado y mercantilizado, ha puesto la mirada en reparar esta trayectoria con carácter urgente e inmediato.

Del articulado de la propia ley, se desprende que el acceso a la vivienda está garantizado de principio a fin de la propia norma. Sin embargo, se desconocen los me-

[19] Sobre estas y otras cuestiones, se recomienda la lectura de la valoración del Observatorio DESC al respecto. Véase en:
http://observatoridesc.org/sites/default/files/publication/files/valoracion_sobre_el_nuevo_acuerdo_en_la_ley_de_vivienda_estatal.docx.pdf

dios, las perspectivas y la propia financiación para garantizar dicho derecho al conjunto de la ciudadanía. Decimos que se desconocen porque no aparece regulado en ningún momento cómo, en los próximos años, las administraciones competentes en materia de vivienda harán frente al déficit de viviendas asequibles al que hacíamos referencia en apartados anteriores. La ley estatal, a este respecto, ha pecado de prudencia o de supeditar estas cuestiones a una posterior regulación de las normativas autonómicas y/o a través de los distintos planes estatales y autonómicos de vivienda para hacer de este derecho universal una realidad posible en los próximos años con la premura y la urgencia social que nos precede.

Por otra parte, de conformidad con el articulado de la legislación, se establece especial atención para aquellas personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, la ley de vivienda no ha observado el potencial intergeneracional que supone esta política pública para garantizar el acceso a una vivienda digna y asequible a las futuras generaciones de este país. Las dificultades de emancipación derivadas de empleos precarios, falta de estabilidad laboral, junto con las dificultades de hacer frente al pago de los gastos derivados de la vivienda, están desencadenando el estancamiento de la natalidad y de las perspectivas de futuro de millones de jóvenes.

Esta cuestión de auténtica emergencia, que tiene atrapada a tres generaciones, debe ser una de las grandes prioridades de Estado a partir de amplios consensos para las próximas décadas. El propio Banco de España así lo entiende cuando en su Informe Anual de 2020 entre las nueve grandes reformas estructurales que propone en su Estrategia Integral, cinco de ellas están referidas a la juventud: promover un aumento sostenido de la oferta de vivienda en alquiler, políticas que mitiguen la desigualdad de rentas, reforzar políticas activas de empleo, reducir la dualidad del mercado de trabajo e incrementar el capital humano[20].

La vivienda es la clave de bóveda que bloquea el futuro de toda una generación. Afecta a las tasas de emancipación y natalidad y es el ámbito en el que con mayor seguridad se puede mejorar el nivel de ingresos de los hogares de menor renta, vía la reducción del *housing stress*. La creciente necesidad de una vivienda, las dificultades derivadas de su acceso y la garantía de su conservación a largo plazo, obligan a replantear un cambio de paradigma tendente a garantizar una vivienda asequible desde las administraciones públicas competentes, especialmente para quienes se han visto afectados por la creciente precariedad laboral.

[20] Banco de España (2021): *Informe anual 2020.* Recuperado de: https://bit.ly/3wlinmJ

La interdependencia del derecho a la vivienda con el resto de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, sitúa a ésta en una posición estratégica en pro de favorecer la cohesión social y el bienestar del conjunto de la ciudadanía.

Limitación del protagonismo del sector privado

En la limitación del protagonismo del sector privado existen determinadas fracturas en el cuerpo normativo, que pueden saldarse en los años sucesivos con vías de escape para la obtención de beneficios. Valga de ejemplo la limitación de los precios de los alquileres sin contemplar aquellos en la modalidad de periodos estivales, de temporada o de habitaciones. El hecho de no recoger estas modalidades de tipo de contratos puede redundar en una fuga de los contratos actuales a estos otros para evitar la aplicación de la regulación de precios que, de inmediato, entrará en vigor. Este peligro ha sido advertido por diferentes entidades del tercer sector y por plataformas ciudadanas, que ven los posibles peligros de obviar estos tipos de contratos en el escenario actual.

Además de lo anterior, esta ley debería haber limitado la compra de vivienda en nuestro país. Otras democracias europeas como la danesa, dificultan la compra de vivienda –especialmente para personas extranjeras– para fines contrarios a la residencia de uso habitual (especulación inmobiliaria, segundas residencias…). Esta última praxis ha sido significativa especialmente en aquellas comunidades autónomas afectadas gravemente por la especulación inmobiliaria, como sucede en Illes Balears que, año tras año, están viendo cómo se genera un efecto expulsivo de sus propios residentes por la imposibilidad de lograr una vivienda digna y asequible a su situación. En nuestro país, el fenómeno de la *turistificación* requiere de una regulación urgente que permita, en aquellas ciudades con mayor presencia del sector turístico, hallar vías para garantizar el derecho a la vivienda a través de una regulación de los precios de la vivienda destinada para el uso habitual.

Limitación de precios

La cuestión de limitar los precios de la vivienda, más allá del mero hecho de limitarlos, es necesario llevarla a cabo con los medios adecuados para que el mercado pueda hallar las posibles fisuras de esta medida. La limitación de precios referida en la norma remite a que las administraciones competentes sean quienes emitan los informes y estudios de distribución espacial sobre la declaración de una zona de mercado residencial tensionado; y, en consecuencia, los gobiernos autonómicos y

el Ministerio competente serán quienes valoren favorablemente los diagnósticos llevados a cabo. De conformidad con estos estudios, se aprobarán planes específicos que permitan corregir dichos desequilibrios territoriales.

Por una parte, cabe señalar la necesidad de vertebrar un sistema de indicadores del esfuerzo económico que realizan las familias en relación al derecho a la vivienda, no únicamente en lo relativo al precio de la vivienda habitual, sino también a los gastos asociados a la tenencia de la misma (luz, agua, gas e internet, impuestos, cuotas, entre otros).

Actualmente en España, los datos a escala infra-local que nutren las distintas herramientas cartográficas y los censos de población y vivienda, no recogen en profundidad datos relativos a esta cuestión. Aspecto que, a juicio de las personas firmantes de este artículo, se considera indispensable conocer para disponer de un diagnóstico amparado en datos cuantitativos y periódicos, y poder actuar en consecuencia.

Del mismo modo, la Administración General del Estado creó el Sistema Estatal de Índices de Alquiler de Vivienda[21] como herramienta que permitiera observar el mercado de alquiler. Sin embargo, resulta preocupante que cualquier portal inmobiliario disponga de mayor información en tiempo real sobre los precios de la vivienda en España que las propias administraciones públicas. A este respecto, se considera necesaria la revisión de este sistema estatal de índices de alquiler, de forma que pueda observarse de forma empírica y periódica información relativa a la vivienda para el conjunto de ayuntamientos y, de este modo, nutrir los diagnósticos y estudios de la distribución espacial de las zonas de mercado residencial tensionado y obrar en consecuencia.

Financiación estable, adecuada y progresiva

Además de lo anterior, cualquier política pública que se precie ha de contar con los recursos suficientes y adecuados para llevar a cabo su implementación efectiva. Sin embargo, tal y como venía desarrollándose en esta política, la ley estatal de vivienda remite de nuevo a regular la financiación en los respectivos y sucesivos planes estatales de vivienda.

[21] Véase en: https://www.mitma.gob.es/vivienda/alquiler/indice-alquiler

De acuerdo con la necesidad actual y la oportunidad que supone la aprobación de esta ley, obviar la regulación de un marco financiero mínimo y estable para el desarrollo de la política pública de vivienda en España es una de las grandes fisuras que, a largo plazo, puede tornarse en los grandes escollos del despliegue de este marco de actuación.

Amparado en la declaración de interés general, la financiación de los fines y garantías que recoge la norma debería de haberse regulado de forma equilibrada entre el conjunto de las administraciones públicas competentes, especialmente atendiendo al criterio de sostenibilidad del sistema y de su garantía a largo plazo.

Equipos interdisciplinares para velar por la cohesión social y la inclusión residencial

Las medidas de carácter estructural, como aquellas de carácter coyuntural en esta política pública, han de acompañarse de medidas transversales en su diseño, ejecución y seguimiento. En este aspecto, la ley estatal adolece de medidas de carácter transversal en la enunciación de políticas públicas de vivienda, tales como la vertebración de equipos interdisciplinares en el seno del denominado quinto pilar del Estado de Bienestar.

Más allá del carácter económico de la vivienda recogido en materia de ayudas, regulación de precios… la ley de vivienda adolece en su articulado de la función social de este derecho constitucional. La función social que reza en su artículo 1.º está enmarcada en el deber de la ciudadanía al destinar la vivienda al uso habitacional. ¿Y qué hay de la función social del *habitar*? El habitar no alude únicamente a los mecanismos e instrumentos jurídicos de garantizar la seguridad habitacional (techo), sino también al desarrollo de las propias personas de forma individual y colectiva en su entorno residencial y con su comunidad (habitar).

La política de vivienda española no únicamente ha de responder a la emergencia habitacional a través de la dotación de mecanismos que garanticen el principio de seguridad habitacional, sino también atender a la dimensión social que entraña la propia cuestión de la vivienda. Es decir, el desarrollo personal en su dimensión residencial, la convivencia, el desarrollo comunitario, la dotación de determinados servicios, equipamientos e infraestructura social en el entorno que permitan a las personas moradoras un adecuado desarrollo de su vida cotidiana en relación a la vivienda.

Esta legislación establece supuestos de discriminación positiva en el acceso a situaciones marcadas por la vulnerabilidad (barrios vulnerables, menores tutelados, supuestos de infravivienda y personas sin hogar, entre otros). Desde el punto de vista de la función social de la vivienda, es un error aspirar a garantizar el acceso a la vivienda de estas situaciones sin acompañar estas medidas de discriminación positiva de la debida y adecuada intervención social sobre estas situaciones. Por ejemplo, la multidimensionalidad del sinhogarismo, siguiendo la tipología ETHOS[22], no incluye únicamente los supuestos de ausencia de vivienda, sino también los supuestos de exclusión residencial, de tenencia de vivienda precaria, ocupación ilegal, amenaza de desahucios, hacinamiento… que, igualmente, requieren de un acompañamiento y de la intervención social correspondiente a este quinto pilar del Estado de Bienestar.

Históricamente, los sistemas públicos de servicios sociales han asumido la falta de atención de profesionales de acción social en aquellas cuestiones que son competencia e incumbencia de otros sistemas de protección de nuestro Estado de Bienestar y que, en dichos sistemas, la intervención social no haya sido reforzada ni considerada en los presupuestos ni en las plantillas de profesionales. Así, el ya denominado *antisistema público de vivienda español* refuerza todavía más este vacío profesional y competencial, atribuyendo la prioridad en los casos de vulnerabilidad social y económica detectada desde servicios sociales:

> "Las Administraciones competentes en materia de vivienda, deberán priorizar la atención y la aplicación de los programas de ayuda a aquellas personas y hogares que se encuentren en las situaciones de mayor vulnerabilidad social y económica identificadas por los servicios sociales, y en emergencia habitacional por estar afectados por procedimientos de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual (apartado 5 del artículo 12)".

Aunque la arquitectura competencial de nuestro Estado transfiere la competencia en materia de vivienda a las CCAA, esta ley estatal dispone de la autoridad y la competencia suficiente para establecer y ordenar un marco de actuación común a desarrollar en el conjunto de políticas públicas de vivienda en España.

La garantía del derecho a la vivienda en el conjunto de sus dimensiones e independientemente del régimen que se trate, ha de acompañarse de profesionales es-

[22] Véase en: https://www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf

pecializados en materia social y urbanística. La multidimensionalidad de la vivienda junto con las actuaciones de rehabilitación, renovación y regeneración que recaen sobre ésta y su entorno, requieren cada vez más de profesionales que velen por la garantía y el ejercicio de este derecho en el ámbito local y de proximidad a la ciudadanía.

El derecho a la vivienda, tal y como sucede con otros derechos sociales de nuestro ordenamiento jurídico (servicios sociales, educación, sanidad…) no finaliza únicamente con la cobertura del mismo, sino que también precisa de un acompañamiento y seguimiento durante su ejercicio. En el caso de la vivienda, estos equipos son vitales para atender las situaciones de hacinamiento, desahucios, vulnerabilidad y/o exclusión residencial, infravivienda, barrios vulnerables, accesibilidad universal, información, orientación y asesoramiento de ayudas en materia de vivienda, mediación vecinal y comunitaria, acompañar en la constitución de las comunidades de propietarios, entre otras. Actualmente, no existe de forma compartida en el conjunto del país un referente en materia de vivienda, en el seno de los ayuntamientos o de las administraciones autonómicas, donde poder recurrir como ciudadanía ante las posibles fracturas o fisuras de este derecho social.

LA COHESIÓN SOCIAL EN EL HORIZONTE DE ESPERA: ENTRE EL PRESENTE ANÓMICO Y EL FUTURO CONVULSO

Con todo ello, es pronto para poder asegurar si la ley estatal de vivienda marcará un punto de inflexión en favor de nuevos paradigmas y nuevos modelos de ciudad. Sin embargo, tras la aprobación de la ley de vivienda, continúa estancada en un marco de actuación incierto donde todavía la inversión (inexistente en el planteamiento legislativo) está lejos de cubrir las necesidades reales de alojamiento y de vivienda pública.

No es solo un problema de presupuestos sino de concepción y de prioridades. El malestar residencial y la emergencia habitacional de la sociedad española aún hoy parece resultar una minoría silenciosa en la escena pública, donde cada día se unen más personas a esta *gran* minoría, como resultado de la precariedad y de la inestabilidad económica en nuestro país.

Ante los “persistentes” niveles de precariedad, en buena medida explicados por la clase social y la familia en la que se ha nacido, resulta imperativo impulsar políticas públicas “consistentes” entre las que la política de vivienda pública debe tener un gran protagonismo en las próximas décadas. Se puede actuar con mayor rapidez y

puede beneficiar a millones de personas y, especialmente, establecerse como una política en clave intergeneracional.

Más allá del ciclo político y de la composición de mayorías de gobierno, en España la ausencia de políticas consistentes de vivienda pública es resultado de prioridades equivocadas (se optó por grandes programas de inversión en infraestructuras, muchas de ellas fuente de despilfarro de recursos) y de no haberse ocupado de las generaciones futuras del país.

Por ello, cada día resulta más necesario un consenso político que permita generar un cambio de modelo del *antisistema* público de vivienda español, caracterizado por una situación anómica donde el sector privado es el gran protagonista, hacia un modelo vertebrador de un verdadero sistema público en la materia, con medidas factibles de implementación y adquisición de vivienda pública, de revisión profunda y global de la legislación vigente, de financiación y de fiscalidad. Sobran informes, datos y experiencia de la investigación desarrollada en los últimos decenios en materia de vivienda, y son necesarias medidas reales y actuaciones políticas a la altura de las necesidades de la población.

Esta época de postcrisis económica y social podrá pasar a la historia como una década perdida o una década decisiva, donde las instituciones logren remediar, reparar y recuperar el protagonismo de lo público para dar cumplimiento al mandato constitucional del derecho a la vivienda, que tal y como describe este último apartado, se encuentra en el eterno horizonte de espera.

Santiago Lago

La necesidad de una reforma fiscal en España

Aves acuáticas, 1939, Paul Klee.

En este trabajo se discute la necesidad y oportunidad de una reforma fiscal en profundidad. A partir de los análisis y recomendaciones del Libro Blanco publicado en 2022, se hace un repaso de los principales cambios que harían falta en el sistema fiscal español para adaptarlo al contexto actual, en el que la digitalización, la globalización, el envejecimiento, el cambio climático y la desigualdad, entre otros factores, exigen tomar decisiones para garantizar la equidad y eficiencia del sistema tributario y su capacidad recaudatoria.

COMENCEMOS con algunas ideas triviales, que a veces parecen olvidarse. Los impuestos existen, fundamentalmente, para financiar gasto público. Tienen también otras finalidades, como son nivelar la renta de las familias o desincentivar determinados consumos o hábitos: fumar, beber, abusar del vehículo privado… Pero son secundarias respecto al objetivo recaudatorio. La segunda idea es la imposibilidad de financiar los niveles de gasto público que tenemos hoy en el mundo desarrollado con un solo impuesto. Necesitamos combinar muchos de ellos, docenas, de forma armónica para ser capaces de generar recursos necesarios. La tercera es que el sistema fiscal óptimo va cambiando en el tiempo. En un mundo digitalizado y globalizado como el actual, el sistema tributario no puede ser el que servía en 1960 o 1980. Pero no solo digitalización o globalización importan. El envejecimiento de la población, el cambio climático o los patrones de desigualdad en renta y riqueza son factores contextuales para tener presentes a la hora de ajustar los sistemas fiscales. Y España no es una excepción.

Por eso, existe un amplio consenso, especialmente en el ámbito académico, sobre la necesidad de reformar en profundidad el sistema tributario español. Una necesidad que existía ya hace una década y que motivó la creación de una Comisión de expertos en 2014 y la publicación de un Libro Blanco ese mismo año (Lagares, 2014). Ese informe sirvió de poco, a pesar de que la coyuntura política y económica facilitaba la toma de decisiones. En 2021 se creó otro grupo de personas expertas, que emitió su informe en 2022 (Ruiz-Huerta, 2022). La invasión de Ucrania, en las mismas semanas en las que se presentó este segundo libro blanco, motivó un aplazamiento *sine die* de las decisiones de reforma e impulsó actuaciones que, *de facto,* van en la dirección contraria de sus recomendaciones. En particular, lo que tiene que ver con la imposición y bonificación del consumo de hidrocarburos y las rebajas de tipos en el IVA.

Y ahí seguimos; a la espera de la reforma del sistema que, probablemente, deberá aguardar ya a 2024. Cierto que uno de los elementos motivadores clave de la reforma parece haberse solventado parcialmente, para sorpresa de muchos. La brecha recaudatoria con la Unión Europea y la Eurozona que se registraba en 2019, se ha reducido a la mitad en el trienio 2020-2022. No sabemos todavía muy bien a qué se debe ese avance: reducción de la economía sumergida, cambios estructurales en la elasticidad de la creación del empleo respecto a las variaciones en el PIB… Un reciente informe del Banco de España reconocía que: "Con todo, se estima que 2,6 puntos porcentuales de los 3,7 puntos de aumento de la ratio de ingresos sobre PIB de los tres últimos años no podrían explicarse por la actividad económica, los precios o las medidas fiscales aprobadas. En ausencia de una explicación sobre la naturaleza permanente o transitoria de este fenómeno, el principio de prudencia aconsejaría no considerar este incremento de los ingresos como permanente." (García-Miralles y Martínez Pagés, 2023).

En otras palabras, la insuficiencia recaudatoria del sistema español debería seguir siendo un elemento de preocupación y corrección, habida cuenta de que el déficit estructural de España se sitúa hoy alrededor de cuatro puntos del PIB o más de 50.000 millones de euros; que a partir de 2024 tendremos que cerrar esta brecha por el imperativo comunitario, que se sustanciará en las nuevas reglas fiscales; y que existen nuevos compromisos de gasto que debemos atender en los próximos años en áreas muy diversas: I+D+i, transición energética, defensa, programas de rentas, etcétera. Cierto que subir impuestos no es plato de gusto para nadie, y eso explica la renuencia de los gobiernos a hacerlo. Pero cuando hay que ajustar, la alternativa son los recortes de gasto; y el coste político puede ser incluso superior.

En un reciente trabajo (Lago Peñas, 2022) he analizado a fondo esta cuestión. A partir de una encuesta elaborada *ad hoc*, se aísla el efecto de potenciales subidas de impuestos y recortes de gasto para votantes con diferentes características, entre ellas, su perfil ideológico. En particular, a los entrevistados se les pregunta por la incidencia que tendría en su voto ambas posibilidades. En síntesis, se confirma que los efectos negativos sobre el voto de una hipotética subida de impuestos se concentran en personas que muestran su preferencia por partidos de la oposición de ámbito estatal y con una ideología que tiende a situarse a la derecha del centro. Por el contrario, en el caso de los recortes del gasto en sanidad, educación y pensiones disgusta en mayor medida a los votantes de los partidos del Gobierno. Por tanto, toda consolidación fiscal, se haga con subidas de impuestos identificables o recortes de gasto visibles, genera un efecto negativo sobre la probabilidad de voto a los partidos de la coalición de Gobierno. Pero este efecto en su propio electorado, los indecisos y los abstencionistas es de magnitud superior en el caso de que el ajuste se concrete en un recorte de gasto que en la hipótesis de un aumento de impuestos.

En estas coordenadas, mi perspectiva de la reforma necesaria parte de las formuladas en el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria, en el que participé como experto. En particular, y sintetizando lo expuesto en Cadaval y Lago Peñas (2022), en lo que sigue incidiré en algunos de los principales asuntos a resolver.

En el IRPF es preciso revisar el elevado número de exenciones y bonificaciones vigentes, así como la pervivencia de regímenes especiales como el de estimación objetiva de los rendimientos empresariales y profesionales, que debería incorporarse al régimen ordinario. Al contrario, la dualidad del impuesto debe mantenerse ante el tratamiento diferenciado de los rendimientos del trabajo y del capital, lo que sería compatible con una subida de tipos sobre los segundos, tomando como referencia las escalas aplicadas en otros países. Además, es precisa la reordenación de las rentas que componen el IRPF, de modo que se integren en la base del ahorro las rentas de capital inmobiliario directas y las imputadas, para corregir la distorsión que existe en las inversiones reales frente a las financieras y sus respectivos tipos marginales efectivos. Finalmente, debería evitarse la progresividad en frío del tributo a través de una adaptación periódica de todos los parámetros del impuesto; especialmente en un escenario de elevadas tasas de inflación.

En lo que atañe al impuesto sobre sociedades, la crisis de 2008 afectó de manera decisiva a su recaudación en España, que se sitúa por debajo de los niveles potenciales y también de las principales economías de la UE-27. Los resultados negativos a compensar en varios ejercicios, así como una externalización de las bases potenciales de los contribuyentes de mayor dimensión en el extranjero parecen estar detrás de esta caída. En este sentido, España se ha adherido a los acuerdos internacionales que tratan de poner coto a la huida de bases y establece un tipo mínimo del 15% en todos los países firmantes del Marco Inclusivo de la OCDE. El impuesto debería avanzar en una mejor definición de la base imponible, para evitar que los rendimientos de trabajo se cuelen en el impuesto societario, al tiempo que la futura transposición de la CE de las *shell companies* ayudará a combatir las sociedades fantasmas, y una mejor definición de las deducciones fiscales evitará el traslado de los gastos individuales a la actividad económica y a distanciarse del principio de capacidad económica del contribuyente. Cualquier excepción a la norma debe estar perfectamente justificada y relacionada con la finalidad que persigue. Esto incluye también a los regímenes especiales como las SOCIMI y las SICAV.

La reforma debe contemplar también una simplificación de la imposición de las sociedades, especialmente para las pequeñas y medianas empresas; y los incentivos de inversión deben redefinirse para que generen un impacto real sobre los objetivos que se buscan, con especial atención a los estímulos a la I+D+i, la transición

verde y el objetivo de internacionalización de la actividad económica. La transición energética es relevante en el ámbito societario, por lo que la introducción de nuevas reglas de amortización *ad hoc* facilitaría la sustitución de bienes de equipo y de modos de producción más eficientes, al tiempo que priorizaría los beneficios fiscales por actividades de inversión vinculadas a los programas *Next Generation EU* también en el ámbito de la digitalización y la salud.

En lo que concierne al IVA, deberíamos caminar hacia una mayor simplificación; sobre todo para las pequeñas y medianas empresas, y hacia la aplicación del tipo general en la mayor parte de los bienes y servicios, quedando los tipos reducidos exclusivamente para supuestos muy concretos y específicos. Hoy somos uno de los países de la Unión Europea que más uso hace de excepciones y tratamientos diferenciados. Para cualquier problema, la rebaja del IVA aparece como solución. Debemos acabar con esto. Porque está demostrado que la extensión de los tipos reducidos es perjudicial para la competencia empresarial, no siempre beneficia a quien se desea y tiene un gran coste recaudatorio. Una transición gradual y paulatina hacia un tipo general y único podría permitir, incluso, rebajarlo del 21% actual y mantener o incrementar el nivel de recaudación.

En el ámbito de los impuestos especiales también se requieren cambios en profundidad, teniendo en cuenta que los sectores que deben soportar nuevas cargas impositivas son aquellos que están relacionados con el transporte, la electrificación sostenible y la economía circular, con una mirada especial a recursos escasos como el agua, que debe protegerse de manera singular. Comparto plenamente la idea de que urge un reforzamiento gradual de la imposición medioambiental, que contemple un sistema racional y coherente, con nuevas figuras tributarias y paquetes compensatorios que mitiguen los impactos socioeconómicos para las familias y empresas que se verían perjudicadas por un impacto desproporcionado sobre sus rentas individuales o la competitividad empresarial. Cualquier reforma en este ámbito ha de velar por la minimización de impactos y la adaptación de los causantes de los problemas medioambientales a costes asumibles y durante el período de transición necesario, aunque acotado en el tiempo.

En ese proceso, se debería avanzar hacia un mayor grado de coherencia fiscal entre el tratamiento de las figuras medioambientales a escala local, autonómica y central. La necesaria armonización y ordenación de las figuras existentes ha de ser compatible con el principio de efectividad sobre todos los actores, sectores y actividades generadoras de impactos medioambientales negativos. En este sentido, cabe una actuación sobre los impuestos especiales existentes para convertirlos en verdes, al tiempo que se eliminan los elementos impositivos diferenciadores con la práctica

habitual en Europa. La equiparación de la tributación del diésel a la gasolina o un impuesto que grave el impacto ambiental de los viajes en avión son muy razonables, así como también actuar sobre una generalización de los peajes o tasas de acceso a los núcleos más congestionados de las urbes, distinguiendo por tipo de vehículos y energía utilizada. En sentido contrario, la fiscalidad sobre la electricidad debe reducirse, con el fin de fomentar la electrificación. En el impuesto de matriculación y circulación es necesario poner el foco sobre el principio de que "quien contamina, paga", lo que se traduce en un mayor gravamen sobre los vehículos que más contaminan.

El tratamiento de residuos y la economía circular han de alentar la aplicación de la tributación sobre vertederos, incineración de basuras, así como también del impuesto a los envases. Debería desarrollarse una propuesta a escala estatal, en línea con la reformulación de tributos municipales sobre residuos, instalaciones generadoras de los mismos y la fiscalidad autonómica en este ámbito. Finalmente, hay que reforzar los impuestos especiales sobre el consumo de alcohol y tabaco y ser innovadores e incisivos en lo que se refiere a la tributación sobre hábitos alimenticios, para hacer frente a la epidemia de obesidad y mala nutrición que afecta de forma creciente y alarmante a los jóvenes, y que acaba generando enormes pérdidas de bienestar individual y la expansión de las enfermedades crónicas que tensionan el sistema sanitario.

En definitiva, el listado de cuestiones a mejorar es muy amplio. Fundamentalmente, porque ante los cambios en necesidades, problemas y retos, llevamos décadas optando por parches y remiendos. Es momento de asumir con valentía esa reforma tributaria integral que nos permita converger con las mejores prácticas internacionales, que mejore la equidad y eficiencia del sistema, que no penalice el crecimiento económico, que impulse la transformación verde y digital, y que permita obtener los recursos que los gobiernos de turno consideren oportunos en cada momento.

Y digo gobiernos en plural, porque no solo el central necesita una adaptación de sus instrumentos. Las comunidades autónomas de régimen común llevan esperando casi una década por una reforma de su sistema de financiación que incluye, necesariamente, cambios en los tributos autonómicos. El hecho de que los servicios públicos básicos del Estado del bienestar (sanidad, educación, servicios sociales) estén en las manos de los gobiernos autonómicos exige que su capacidad financiera esté a la altura de las exigencias y demandas ciudadanas en todos estos ámbitos. Finalmente, no podemos olvidarnos de los municipios. Aunque la presión financiera que padecen nada tiene que ver con la de las comunidades, existen problemas bien identificados que deben resolverse. Los deberes se acumulan.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CADAVAL, M. y LAGO PEÑAS, S. (2022): *Informe en profundidad Orfin sobre las reformas fiscales pendientes: sistema tributario y reglas fiscales*. Disponible en: https://orfin.es/wp-content/uploads/2022/12/Informe-ORFIN_Reformas-Fiscales.pdf

GARCÍA-MIRALLES, E. y MARTÍNEZ PAGÉS, J. (2023): "Los ingresos públicos tras la pandemia. Residuos fiscales e inflación", *Boletín Económico del Banco de España*, 2023/T1. Disponible en: https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletines-Revistas/BoletinEconomico/23/T1/Fich/be2301-art16.pdf

LAGARES, M. (Pres.) (2014): *Informe de la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español*. Disponible en: https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf

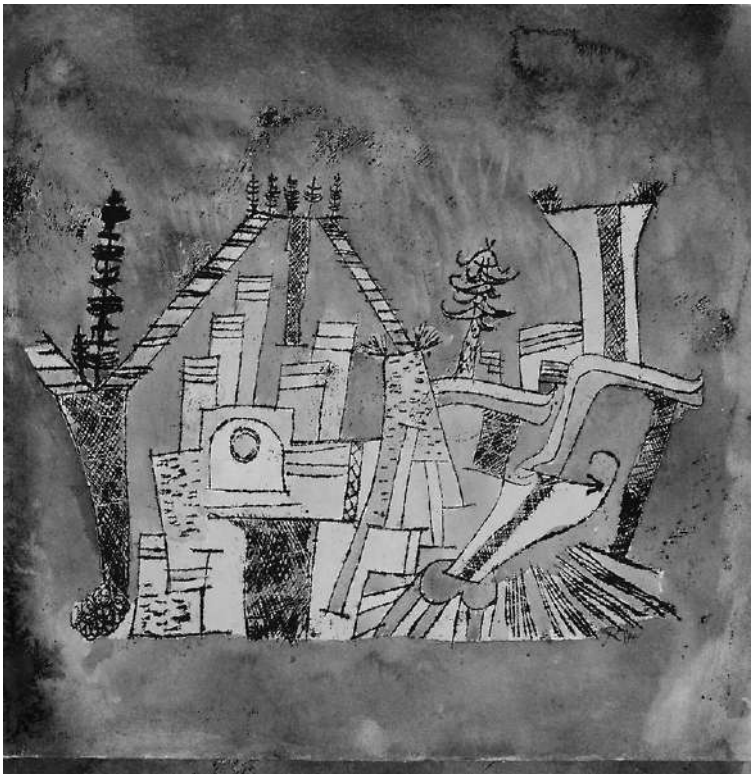
LAGO PEÑAS, S. (2022): *Déficit y consolidación fiscal en España: ¿Qué opinan los ciudadanos?* Madrid: Funcas. Disponible en: https://www.funcas.es/documentos_trabajo/deficit-y-consolidacion-fiscal-en-espana-que-opinan-los-ciudadanos/

RUIZ-HUERTA, J. (Pres.) (2022): *Libro Blanco sobre la reforma tributaria*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Disponible en: https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf

Juan López
Ana Béjar

La financiación territorial. Una reforma demasiado tiempo pendiente[1]

[1] Para la realización de este estudio, hemos utilizado como trabajos base anteriores investigaciones a las que nos remitimos *in extenso* para desarrollar lo que aquí solo podemos dejar anotado: LÓPEZ MARTÍNEZ, J. (2000): "La doble imposición interna en nuestro ordenamiento constitucional: un problema de reparto de poder tributario" en SÁNCHEZ GALIANA, J. A. (Coordinador): *Estudios sobre la Fiscalidad Inmobiliaria y Doble imposición Interna.* Granada, Ed. Comares; LÓPEZ MARTÍNEZ, J. (2014): "Los recargos autonómicos sobre los tributos estatales. Un instrumento del sistema víctima del modelo de financiación" en la obra colectiva ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J. y ZORNOZA PÉREZ, J. J. (Directores): *La distribución del poder financiero en España.* Libro Homenaje al profesor JUAN RAMALLO MASSANET. Madrid, Ed. Marcial Pons; LÓPEZ MARTÍNEZ J. y LÓPEZ MOLINO, A. M.ª (2014): "Razones históricas de la marginalidad de la Hacienda Local en el marco del sistema financiero territorial". En SÁNCHEZ GALIANA, J. A. (Director): *Estudios críticos sobre la delimitación territorial del poder Financiero. Situación actual y perspectivas de Futuro.* Valencia, Ed. Tirant lo Blanch; LÓPEZ MARTÍNEZ, J. (2017): "La necesaria construcción de un auténtico sistema de financiación de los entes territoriales en el reino de España", en la obra colectiva LÓPEZ MARTÍNEZ, J. y PÉREZ LARA, J. M. (Coordinadores): *La reforma de la financiación territorial.* Valencia, Ed. Tirant lo Blanch.



Jardín sobre escombros, 1923, Paul Klee.

El análisis de los principales problemas de financiación de nuestro sistema tributario ha sido constantemente uno de los objetivos prioritarios en la estructuración y desarrollo de nuestro sistema constitucional. Agotados los actuales modelos de financiación por los que ha transitado nuestro estado constitucional, se debe proceder, con urgencia y, ya desde hace demasiado tiempo, a acometer la necesaria reforma que dé paso al sistema con el que, partiendo de los cimientos establecidos, se pueda sostener el modelo de Estado que hemos diseñado.

I. IDEAS PREVIAS

HEMOS deconstruido un Estado y hemos construido otro. Ahora toca financiarlo. Nada más. Nada menos. Empezamos a llegar tarde, muy tarde. ¿Por qué? Resulta del todo imposible entender el estado actual del sistema de financiación de los entes territoriales del Reino de España, y mucho menos poder plantear sus soluciones, sin contextualizar la situación que propicia las causas y motivaciones que nos han llevado hasta aquí. En poco más de cuarenta años hemos trasformado un Estado férreamente centralista en un Estado absolutamente descentralizado. Y lo hemos hecho con pocos mimbres: con inteligencia, con paciencia, con perseverancia.

Por ello, quizás convenga comenzar recordando que es nuestra Constitución la que prevé las reglas esenciales para el diseño e implementación de este nuevo Estado que hemos decidido construir. Y este diseño abierto de traspaso de competencias y recursos financieros para poder financiarlos es implementado por el propio Estado que, iniciado el proceso de negociación y como titular del poder financiero y tributario de naturaleza originaria por expresa mención de nuestro texto constitucional, adopta dos decisiones que no necesariamente se infieren directamente de la Constitución, pero que se hallan dentro de su marco de previsiones: se reserva para sí los tributos con más capacidad recaudatoria y prohíbe a las CCAA gravar hechos imponibles sujetos a la imposición estatal. Con ello, desde el principio del proceso, el sistema de financiación se escora hacia la unión en relación con los ingresos, ya que es el Estado quien usa de su poder normativo para limitar el poder tributario de las CCAA. Es un buen elemento para la negociación. Es constitucional. Es inteligente. Pero debería haber sido contingente. No ha sido así.

En consecuencia, y en parte fruto de las indicadas decisiones estratégicas, durante todo el proceso por el que han transitado los diferentes modelos de financiación, nos hemos visto en la necesidad de ocupar distintas vías de financiación que no habían sido contempladas en los instrumentos de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas –en adelante LOFCA[2]–, lo que ha llevado a producir un desequilibro entre dichos *modelos* de financiación y el *sistema* que precisamos. Es urgente, una vez completado el mapa de transferencias, acometer la reforma del modelo de financiación sin las interferencias de los instrumentos que se diseñaron para llevar a buen puerto el traspaso de competencias por parte del Estado a las Comunidades Autónomas. Ya hemos construido el Estado. Financiémoslo[3]. No nos sirven los actuales modelos de financiación ya que estos, no deberíamos olvidarlo, se han desarrollado de forma simultánea a la construcción del *Estado de las Autonomías*, lo que ha condicionado el propio sistema de financiación.

El análisis de la reforma de nuestro modelo de financiación territorial ha sido, y es, uno de los principales temas pendientes en la estructuración y desarrollo de nuestra arquitectura constitucional. Es obvio que para hacer frente al catálogo de competencias que la Constitución asigna a los entes territoriales diferentes al Estado, las CCAA y las CCLL necesitan un conjunto de recursos financieros con los que poder atender a sus necesidades de gasto. Para ello nunca fue suficiente la asignación actualmente vigente de sus tributos propios y de tributos total o parcialmente cedidos por el Estado. Pero fueron instrumentos idóneos para que éste fuese quien dictase los ritmos de la construcción del nuevo Estado descentralizado que se estaba fraguando, insistimos, mediante la *negociación*.

Si analizamos detenidamente, y en su contexto, los instrumentos jurídicos de los que partíamos, debemos coincidir necesariamente con el profesor RAMALLO[4]

---

[2] Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

[3] En esta misma línea de situar a la financiación autonómica como elemento nuclear del propio Estado de las Autonomías, se puede consultar, entre otros muchos, a GARCÍA MORILLO, J; PÉREZ TREMPS, P.; y ZORNOZA PÉREZ, J. (1998): *Constitución y Financiación Autonómica.* Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, págs. 17 y ss.

[4] Para quien debemos partir de la base de que "de la CE, de la LOFCA y de los Estatutos de autonomía con la mentalidad puesta en el origen del proceso autonómico, sin mucha dificultad se puede llegar a la conclusión de que allí quedaba diseñado un sistema formado por varias piezas que, desarrolladas adecuadamente, y sin dependencia excesiva una de otras, podrían propiciar lo que se imaginaba, es decir, la presencia de instrumentos propios para dar satisfacción a los principios de suficiencia (participación en los presupuestos del Estado y tributos cedidos) de solidaridad (fondo de compensación interterritorial) y de autonomía (tributos propios y recargos). Lo que es evidente es que esto no ha ocurrido así…". RAMALLO MASSANET, J. (1993): "La asimetría del poder tributario y el poder de gasto de las Comunidades Autónomas", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 39, pág. 43.

cuando manifestaba que “todo el fundamento constitucional del sistema se basó en el acuerdo”, lo que supuso que éste –el acuerdo– constituyese “el objeto a perseguir y alcanzar por el sistema y no al revés, que el sistema sea el resultado al que se ha llegado por un acuerdo”[5], acuerdo que, al basarse en el bilateralismo reforzado por la doble vía de acceso a la autonomía, ocasionó que al ir adquiriendo las diferentes CCAA las trasferencias de competencias de forma disociada y escalonada –aunque la CE no reconoce relación alguna entre la vía de acceso a la autonomía y su sistema de financiación–, este proceso condicionara de forma determinante la implantación del propio sistema, de los instrumentos que en él fueron seleccionados para su implementación y, en definitiva, su coherente elaboración. Por tanto, resulta claro que para entender ese proceso tenemos que partir del método de la negociación como sistema base en el traspaso de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas. De la deconstrucción de un Estado y la construcción de otro.

La Constitución del 78 dota al Estado de poder normativo en materia financiera y en materia tributaria de naturaleza originaria –arts. 149 y 133–; no es una simple etiqueta, es una cuestión de límites. Ello significa que, en el ejercicio de esa capacidad de poder organizar su propio sistema de ingresos y gastos, y de poder establecer y exigir sus propios tributos, no encontrará más límites que los constitucionales. El resto de los entes territoriales –art. 133.2 CE– tendrán que acomodar su poder normativo a “la Constitución y las leyes”. ¿A qué leyes?; a las dictadas por el Estado para desarrollar el marco competencial establecido en nuestra Carta Magna: la LOFCA y la Ley Reguladora de las Haciendas Locales[6] –en adelante TRLRHL–.

Las *inercias históricas* tampoco lo pusieron fácil, pues alteraron los tiempos y, con ellos, la propia arquitectura ideada para la construcción del Estado descentralizado. El orden lógico que habría resultado conveniente implementar debería haber pasado por, tras atender al marco de recursos financieros diseñados en la Constitución, desarrollar la LOFCA y, a partir de ésta, negociar los distintos Estatutos de Autonomía –conviene recordar, para no buscar excesivos culpables, que ambas disposiciones lo son también del Estado–. No obstante, la realidad histórica se impuso y a la hora de diseñar la LOFCA, ya se habían promulgado dos estatutos de autonomía[7], y en lugar de negociar los distintos traspasos de competencias partiendo

[5] RAMALLO MASSANET, J. (1993): “La asimetría del poder tributario y el poder de gasto de las Comunidades Autónomas”, *op, cit.*, pág. 32.
[6] Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
[7] La Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco y la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña.

únicamente de la LOFCA, se debió implementar esta norma tomando como punto de partida las negociaciones ya efectuadas en los estatutos que ya habían sido promulgados. Seamos comprensivos. Recordemos el marco político sobre el que se estaba elaborando el propio consenso constitucional. Quizás, deberíamos ser más exigentes a la hora de juzgar este *error estratégico* cuando volvimos a cometerlo treinta años más tarde, cuando ya, prácticamente cerrado el proceso del traspaso de competencias, se idearon los llamados *Estatutos de Autonomía de segunda generación.*

II. LOS DISTINTOS MODELOS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Conocer y entender los diferentes modelos de financiación por los que se ha transitado resulta tanto o más importante como comprender las circunstancias que llevaron a unos y a otros. El momento histórico que se atravesaba es clave para entenderlo. No solo se estaba saliendo de una dictadura, sino que, además, con la Constitución de 1978 se estaba pasando de un Estado centralizado a un Estado, de facto, federal[8].

Conviene no olvidar que, mientras que en muchos de los países federales tanto la administración central como las autonomías tienen el poder para establecer tributos independientes que pueden recaer sobre los mismos hechos imponibles, en España, por las motivaciones ya indicadas, tras reservarse el Estado la titularidad de los tributos con mayor elasticidad recaudatoria, el reparto de poder se basó en el mejor instrumento para llevar a buen puerto *la negociación*: el sistema de tributos cedidos[9]. Insistimos, instrumento con respaldo constitucional, pero ideado por el Estado.

El artículo 133.1 CE dispone –lo hemos anticipado– que la potestad originaria para establecer tributos corresponde al Estado, quien puede ceder dichos rendimientos a las Comunidades Autónomas. Mientras que el siguiente apartado de dicho precepto establece la capacidad de las propias autonomías para crear sus propios tributos. El límite para ellos no se encuentra localizado en la Constitución, sino que

[8] Quizás debamos recordar, con FERREIRO LAPAZTA, que "la Constitución Española de 1978 establece un Estado cuya ordenación jurídica responde sin duda al principio federal del fraccionamiento vertical del poder… en nuestro caso, del reparto del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en FERREIRO LAPATZA, J. J. (1987): "El marco constitucional de las Haciendas Locales", en *Manual de Derecho Tributario Local.* Barcelona, Escola d´Administració Pública de Catalunya, pág. 29.
[9] Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, Madrid, julio, 2017.

está regulado en el artículo 6.2 de la LOFCA, que establece la prohibición de la doble imposición al imposibilitar que las CCAA graven hechos imponibles que han sido objeto de gravamen por el Estado. Y no lo hace por razones de justicia tributaria ni para implementar los principios constitucionales del art. 31.1 de la CE. Lo hizo por simples razones estratégicas. Para tener fuerza (ingresos) en el proceso de negociación. Nada es eterno. Este límite puede desaparecer con una simple reforma de una Ley Orgánica. Quizás ha llegado el momento. Tampoco es conveniente que adelantemos acontecimientos.

No obstante, estos instrumentos y los modelos que con ellos se elaboraron en este proceso abierto de construcción de nuestro sistema de reparto de poder entre los diferentes entes territoriales están agotados, son ineficientes y ya no son útiles[10]. Pero conviene conocerlos, hemos de aprender de los procesos históricos, repasémoslos.

a. La Ley Orgánica 8/1980. Los modelos de 1980 y 1986

Esta primera etapa, que da comienzo con la implementación de la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas en 1980, viene marcada por la configuración del nuevo *Estado de las Autonomías,* llevando aparejado un doble proceso al que debemos atender. Por un lado, el proceso de descentralización del presupuesto del Estado, que se desplaza hacia las diferentes autonomías; y, de otro, la necesaria financiación de esas nuevas Administraciones Públicas. Este modelo de financiación se fue configurando en función de los acuerdos alcanzados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera[11].

---

[10] En efecto, como ya indicábamos, "hasta que no se reforme por completo el reparto del poder tributario entre los distintos entes territoriales, desde la óptica de distribuir entre los mismos las diferentes materias objeto de tributación, al legislador no le cabrá más remedio que seguir ofreciendo una respuesta tan tibia como insatisfactoria a la problemática de la doble imposición. Respuesta pretendidamente matizada con la operatividad generalista de los principios constitucionales analizados, y técnicamente solventada con unos límites, más formales que reales", ya se ha efectuado dicho reparto al completo y, en consecuencia, ya estamos en condiciones más que favorables de abordar, con carácter urgente, el diseño del verdadero sistema. En LÓPEZ MARTÍNEZ, J. (2000): "La doble imposición interna en nuestro ordenamiento constitucional: un problema de reparto de poder tributario", *op, cit,* pág. 464.

[11] Consejo creado por el artículo tercero de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas como órgano consultivo y de deliberación de aquellos aspectos de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que, por su naturaleza, precisen de una actuación coordinada de ambas esferas y no para sacralizar los diferentes acuerdos sobre los modelos de financiación. LÓPEZ MARTÍNEZ, J. (2017): "La necesaria construcción de un auténtico sistema de financiación de los entes territoriales en el reino de España", *op, cit*, pág. 465.

Este primer ciclo, resumiendo todo lo que somos capaces de abordar en un estudio de las presentes características, encuentra tres etapas perfectamente diferenciadas que, brevemente, vamos a proceder a apuntar:

1.ª La etapa del coste efectivo. Es un período que comprende desde 1980 a 1986, en el que se encuentra un predominio claro de las transferencias financieras del Estado, con una elevada intensidad del proceso de traspaso de los servicios, y que viene caracterizado porque los diferentes mecanismos de financiación van a estar dirigidos a asegurar la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas. Durante este período los mecanismos de financiación se ordenaban en tres tramos, de acuerdo con la finalidad de los recursos: los tramos de suficiencia, de solidaridad y de autonomía[12].

2.ª Etapa del período de la autonomía del gasto, que comprende el período de tiempo desde 1987 hasta 1996. Es un período caracterizado, fundamentalmente, porque ya no se ajusta el porcentaje de participación anualmente para igualar el coste efectivo, sino que es al comienzo de cada quinquenio donde se decide –de nuevo vía negociación–. No se encuentran grandes variaciones en esta etapa respecto del período anterior, puesto que la autonomía en los ingresos resulta prácticamente idéntica.

3.ª La tercera etapa o período de la autonomía del ingreso abarca desde 1997 hasta 2001. Se caracteriza por una mayor cesión de competencias y participación a las autonomías en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, así como por un aumento de las potestades de las Comunidades Autónomas sobre el tramo autonómico y los impuestos que habían sido cedidos en etapas que le preceden[13]. Siendo ello cierto, no lo es menos que el

[12] El tramo de suficiencia, que incluía los recursos precisos para la prestación de los servicios traspasados; el tramo de solidaridad, que quedó constituido por los recursos que tenían como objetivo hacer efectivo el principio de solidaridad; y el tramo de autonomía, que estaba compuesto por el conjunto de recursos que podían obtener las Comunidades Autónomas por el ejercicio de sus propias competencias tributarias y financieras. De nuevo en LÓPEZ MARTÍNEZ, J. (2017): "La necesaria construcción de un auténtico sistema de financiación de los entes territoriales en el reino de España", *op, cit,* pág. 466.

[13] Como hemos indicado en otro lugar, la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, excepto Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, se rige por el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 23 de septiembre de 1996. El cambio más importante que se produce con el nuevo Sistema de Financiación es la introducción del principio de corresponsabilidad fiscal; ello implica la cesión de un 15% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (tarifa autonómica que una vez alcanzados los traspasos en materia educativa podrá alcanzar el 30%) y la concesión de determinadas facultades normativas en relación con los tributos cedidos. *Ibidem*.

sistema cumplió escrupulosamente con el principio de neutralidad financiera en el año base del quinquenio (1996), por lo que el paso de un sistema a otro se produjo de forma que la financiación total que se asignó a cada Comunidad Autónoma, en valores del citado año base, era una cantidad igual a la que percibía en el sistema anterior.

b. La Ley Orgánica 7/2001. El modelo de 2001

Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 7/2001[14], de modificación de la LOFCA de 1980, podemos situar la segunda etapa, que da paso al llamado *modelo de 2001*, que en realidad, se limitó a estructurar su propio cuadro de impuestos susceptibles de cesión[15]. Con este modelo de financiación, con el complemento que suponen los traspasos que se efectúan desde el *Fondo de Suficiencia,* a través de transferencias, se dota a las Comunidades Autónomas de los recursos suficientes hasta que se cubran las diferencias entre lo que reciben por los tributos cedidos y sus necesidades de financiación[16].

---

[14] Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

[15] Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: con carácter parcial con el límite máximo del 33 por ciento; Impuesto sobre el Patrimonio; Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; Impuesto sobre determinados Medios de Transporte; los Tributos sobre el Juego; el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos; el Impuesto sobre el Valor Añadido: con carácter parcial con el límite máximo del 35 por ciento; los Impuestos Especiales de Fabricación, con excepción del Impuesto sobre la Electricidad, con carácter parcial con el límite máximo del 40 por ciento de cada uno de ellos.

[16] En este sentido, como señalaba PÉREZ ROYO, "el modelo que hemos descrito conlleva una evidente ampliación del margen de autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas, margen que viene definido, no tanto por el nivel de los impuestos cedidos en su conjunto, sino por el de aquéllos en los que se reconoce capacidad de decisión a nivel autonómico, es decir, los cedidos con atribución de competencias normativas. Nuevamente aquí encontramos diferencias entre unas Comunidades y otras. Diferencias que no pueden escandalizar a quienes hayan asumido el hecho que la Constitución creó espacios de autonomía política y no simplemente un marco de descentralización administrativa. Las diferencias son inevitables y la cuestión es el modo de compensarlas a través de los diferentes mecanismos de articulación de la solidaridad…". Y en consecuencia, "del ensamblaje de las dos piezas del sistema resulta que unas Comunidades, las más ricas, reciben una parte mayor de sus ingresos con cargo a los ingresos generados en su territorio, mientras que otras, las más favorecidas, dependen en mayor grado de la solidaridad articulada a través del Fondo de Suficiencia. De lo que, lógicamente, se derivan diferencias en cuanto a las posiciones de unas y otras en las negociaciones para la revisión del modelo… El elemento clave en este ámbito es que la determinación del modo de articular la solidaridad sea confiada al Estado, en el sistema actual mediante una negociación multilateral en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y no quede al albur de negociaciones bilaterales, en orden separado, con las diferentes Comunidades Autónomas…". *Vid.* PÉREZ ROYO, F. (2008): *Curso de Derecho Financiero.* Madrid, Ed. Tecnos.

Este modelo, a pesar de ser acordado con vocación de permanencia y propuesto por el Gobierno de la Nación, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado el día 27 de julio de 2001, solo se aplicó durante tres años (desde 2002 hasta 2004). Y ello en la medida que, además de sus características propias, acontecimientos tales como el incremento de la población, así como factores relacionados con la prestación pública de sanidad[17], se hizo necesario replantear el análisis de lo acontecido durante esos cinco años de vigencia del sistema. De modo que, en la Segunda Conferencia de Presidentes[18], se propuso crear un Grupo de Trabajo en el seno de dicho Consejo, que tuviese como función el análisis de la problemática de este modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, siendo este el necesario punto de partida para acometer los trabajos de su revisión.

c. La Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980

La tercera etapa, en la que de algún modo aún seguimos inmersos, más bien estancados, se inicia con la Ley Orgánica 3/2009 de modificación de la LOFCA, que entra en vigor por el Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. Este modelo fue elaborado sobre la base de los documentos de diagnóstico sobre los aspectos disfuncionales del modelo de financiación que elaboraron algunas Comunidades Autónomas con apoyo en el propio análisis que lleva a cabo el Grupo de trabajo creado en torno a las denominadas en la Ley 21/2001 “necesidades totales de financiación” y a los criterios de su individualización para cada Comunidad Autónoma, bajo las exigencias de solidaridad y nivelación financieras.

De este modo y con el objetivo de completar el catálogo de principios que rigen la actividad financiera de las Comunidades en coordinación con el Estado, la Ley 3/2009 incorpora dos elementos fundamentales que son el pretendido objeto de la reforma: por un lado, la garantía del nivel base equivalente de financiación de los servicios públicos que son fundamentales; y, de otro, el denominado principio de corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas y el Estado, de acuerdo con sus competencias en materia de ingresos y gastos.

---

[17] Tal y como se manifiesta en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

[18] Celebrada el 10 de septiembre de 2005 y dedicada al gasto sanitario y a su financiación.

El primer elemento, de garantía del nivel de base equivalente de financiación, conlleva necesariamente que en todas las Comunidades Autónomas exista un ingreso equivalente para que todos los servicios que deben prestar puedan ser implementados de igual forma, de manera que no tenga relevancia la comunidad en la que se resida para que los ciudadanos reciban similares servicios. Este principio se va a garantizar con la creación del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales[19]. La introducción de dicho Fondo aporta las modificaciones necesarias tanto en la denominación como en el funcionamiento del Fondo de Suficiencia[20]. Justamente por todo ello, se decide nutrir el catálogo de recursos de las Comunidades Autónomas con la participación en el nuevo Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

El principio de corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas y el Estado, por su parte, en consonancia con sus respectivas competencias en materia de ingresos y gastos, obliga a introducir importantes avances en la línea de seguir potenciando la corresponsabilidad y autonomía de las Comunidades Autónomas, de aumentar el peso de los recursos tributarios sobre el total de su financiación, de ampliar las competencias normativas, la capacidad legal para modificar el nivel o la distribución de los recursos tributarios y la participación y colaboración en las labores de gestión tributaria[21].

---

[19] Este fondo tendrá como objetivo el cumplimiento del mandato establecido en el artículo 158.1 de la Constitución, que deberá velar porque las Comunidades Autónomas reciban la misma cantidad de recursos por habitante, de forma que este fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales hará que las asignaciones que estén previstas en el precepto reseñado se instrumenten.

[20] Por lo que se refiere a su determinación, este fondo tiene por objeto cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto y la suma de la capacidad tributaria de cada Comunidad Autónoma y las transferencias recibidas del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. En lo que atañe a su denominación, el Fondo pasa a denominarse Fondo de Suficiencia Global, ya que busca asegurar la suficiencia en financiación de la totalidad de las competencias.

[21] No obstante, conviene también precisar que, a nuestro juicio, el mal llamado principio de corresponsabilidad fiscal ha sido tan enturbiado como cómplice para seguir por la deriva de los diferentes modelos y huir de la construcción de un verdadero sistema de financiación territorial, en LÓPEZ MARTÍNEZ, J. (2014): "Los recargos autonómicos sobre los tributos estatales. Un instrumento del sistema víctima del modelo de financiación", *op. cit.*, págs, 478 y ss. Principio que presentará –como ha indicado el prof. RAMALLO MASSANET– una doble característica, que va a condicionar la toma de decisiones a la hora de estructurar los modelos de financiación: en primer lugar, se trata de un principio que es derivado de los acuerdos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, en segundo término, no se encuentra contemplado de forma expresa en el texto constitucional, aunque, en cuanto manifestación del principio de solidaridad, actúa sobre la distribución vertical del poder y acaba suponiendo un elemento para la delimitación de competencias atribuidas, en RAMALLO MASSANET, J. (1993): "La asimetría del poder tributario y el poder de gasto de las Comunidades Autónomas", *op. cit.*, pág. 19. Y de ser eso así, en la medida en que la corresponsabilidad que predicamos es fiscal, debemos concluir que actúa sobre el derecho constitucional a la autonomía financiera –como parece desprenderse de art. 156.1 CE– abarcando tanto la esfera del gasto público como la de los recursos de todo tipo, incluyendo, por tanto, los distintos recursos

En esta última etapa, una vez situada la corresponsabilidad fiscal como base para la construcción del modelo de financiación, se tamizan bajo su prisma todos los instrumentos con los que se puede abordar la construcción del sistema[22]. No obstante lo anterior, si se analiza el modelo de financiación implementado, lejos de encontrarnos ante un nuevo sistema que actualice y revierta los diseñados en este proceso que estamos recensionando, nos encontramos con una nueva vuelta de tuerca de los distintos modelos que se habían ido aplicando. Sin embargo, como hemos anticipado, una vez ultimado el proceso de traspaso de competencias, los modelos de financiación basados en instrumentos idóneos para recorrer el camino se encuentran absolutamente agotados[23]. Es necesario prescindir de los modelos y construir el sistema. Deconstruyendo, también, los instrumentos que hemos utilizado.

III. HACIA UN NECESARIO SISTEMA DE FINANCIACIÓN TERRITORIAL

Comenzamos por una constatación. Durante el período de desarrollo de la LOFCA en el transcurso de las cuatro décadas de sistema constitucional, se ha puesto de manifiesto, de una parte, la resistencia de las Comunidades Autónomas a la utilización de recargos sobre los tributos estatales como recurso financiero del que nutrirse para poder cubrir sus necesidades presupuestarias[24]; y, de otra, la insuficiencia de los tributos propios como fuentes de financiación de las Comunidades

---

tributarios. Podemos ver, al respecto, el trabajo de FERNÁNDEZ AMOR, J. A. (2017): "El recargo tributario autonómico: ¿un peligro a evitar o una puerta por abrir?" en LÓPEZ MARTÍNEZ, J. y PÉREZ LARA, J. M., (Coordinadores): *La reforma de la financiación territorial.* Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, pág. 5.

[22] Concretamente, son cuatro los puntos novedosos que encontramos en esta Ley 3/2009: 1.º) se incrementan los porcentajes de cesión; 2.º) se aumentan las competencias normativas de las Comunidades Autónomas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, hasta ahora limitadas a la determinación de la tarifa y las deducciones, ampliándolas a la fijación de la cuantía del mínimo personal y familiar; 3.º) se amplían las competencias en materia de revisión económico-administrativa; y 4.º) se clarifican los límites para la creación de tributos propios por las Comunidades Autónomas.

[23] Para profundizar en esta idea, que aquí solo podemos dejar anunciada, recomendamos el trabajo de LAGO MONTERO, J. M.ª; GIL RODRÍGUEZ, I; GUERVÓS MAÍLLO M.ª A. y ALFONSO GALÁN, R. M.ª. (2010): *El sistema de Financiación de las CCAA. Comentarios a la L.22/2009, de 28 de diciembre, tras la sentencia del estatuto catalán.* Madrid, Ed. Dykinson S. L.

[24] Se ha convertido a los recargos autonómicos sobre los impuestos estatales, como hemos destacado en otro lugar, en un instrumento del actual sistema que ha "decaído" resultando una víctima del modelo de financiación. Para un estudio en mayor profundidad de cuanto aquí, por razones de espacio, únicamente denunciamos, se puede consultar LÓPEZ MARTÍNEZ, J. (2014): "Los recargos autonómicos sobre los tributos estatales. Un instrumento del sistema víctima del modelo de financiación" en la obra colectiva ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J. y ZORNOZA PÉREZ, J. J. (Directores): *La distribución del poder financiero en España. Libro Homenaje al profesor Juan Ramallo Massanet.* Madrid, Ed. Marcial Pons, págs. 475 y ss.

Autónomas. Coincidimos con los doctores RUÍZ DE VELASCO PUNÍN y FERNÁNDEZ AMOR, cuando determinan que el establecimiento de recargos sobre impuestos estatales son recursos financieros de los que no deberíamos prescindir en el sistema que se pretende estructurar y desarrollar[25].

Estando previsto el sistema de recargos sobre impuestos estatales, resulta sorprendente que, a día de hoy, no sea de aplicación por ninguna Comunidad Autónoma. La capacidad de estas de decidir la recaudación en función de sus necesidades de gasto, accediendo a una participación sobre la imposición estatal, no deja de ser un sistema totalmente aplicable y en el que cada autonomía podría fijar sus tipos impositivos en atención a sus niveles de Gasto Público. Prescindir de este sistema no obedece a razones de legalidad, sino a los miedos de ser el culpable de la elevación de la presión fiscal al contribuyente, mientras que el Estado se siga reservando para sí, y en exclusividad, los hechos imponibles de los tributos con mayor elasticidad recaudatoria.

Debemos insistir en que es en la LOFCA el único lugar donde queda prohibida la doble imposición. Y sólo para las CCAA –en relación con la imposición estatal y en relación con los tributos locales–. No ocurre así en el marco del sistema estatal y local, en el que existen tributos con hechos imponibles claramente coincidentes. Era un instrumento para la negociación; una vez ultimada ésta, lo adelantábamos líneas arriba, bastaría con modificar esta ley orgánica –pues la Constitución no dispone lo contrario– para que fuera posible el reparto de las capacidades económicas que ahora tiene en exclusividad el Estado.

El informe de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica[26] concluye que el modelo de financiación se ha ido desarrollando en base a un sistema de negociaciones en relación con el "estilo negociador seguido en el pasado", por medio del cual se trataba de inyectar de forma sistemática fondos adicionales en cada uno de los momentos en que se renegociaba el sistema, con el punto de partida de que ninguna de las Comunidades Autónomas pudiera recibir menos fondos de

[25] RUÍZ DE VELASCO PUNÍN, C. (2017): "La recuperación del recargo como instrumento de financiación autonómica"; y FERNÁNDEZ AMOR, J. A: "El recargo tributario autonómico: ¿un peligro a evitar o una puerta por abrir?", ambos en la obra colectiva LÓPEZ MARTÍNEZ, J. y PÉREZ LARA, J. M. (Coordinadores): *La reforma de la financiación territorial, op, cit*.

[26] Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, Madrid, julio de 2017. En la Conferencia de Presidentes Autonómicos de 17 de enero de 2017 se acordó crear una comisión de expertos propuestos por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Ciudades con Estatuto de Autonomía, a los que se le encomendó realizar los trabajos preparatorios para diseñar el nuevo modelo de financiación autonómica.

los que venía recibiendo. Esto conllevó el continuo fomento de la renegociación, puesto que su resultado siempre concluía con incrementos de fondos en las Comunidades Autónomas. Era una forma, añadimos nosotros, de perpetuar una sucesión de modelos contingentes, renunciando a la construcción de un auténtico sistema de financiación.

Entre los distintos problemas que la comisión de expertos indicada encuentra en el modelo actual, se destacan cuatro: el primero de ellos pasa porque el sistema es demasiado complejo, lo que conlleva su falta de transparencia; por otro lado, la distribución de la financiación que realiza hace que sea desigual en atención al reparto por habitante[27]; se adolece de una falta de responsabilidad fiscal por parte de las autonomías, que trae causa de un más que mejorable nivel de autonomía del ingreso y de un marco competencial que no las dota del suficiente nivel de decisión; y, finalmente, no dispone de un mecanismo que asegure que se mantiene un equilibrio en el reparto de los recursos.

Como parece lógico y señala a modo de introducción el Libro Blanco sobre la reforma de la financiación autonómica[28], "cualquier sistema tributario debe ir de la mano de las necesidades de gasto público expresadas por los ciudadanos a través de las instituciones democráticas". Durante los últimos años se ha tenido como objetivo efectuar la necesaria reforma tributaria del sistema de financiación de los Entes Territoriales. En el cumplimiento de la Resolución de 12 de abril de 2021 de la Secretaría de Estado de Hacienda surge el *Libro Blanco sobre la reforma tributaria* que elabora un comité de expertos con la intención de "adaptar el sistema impositivo al siglo XX". Para ello, resulta necesario sentar unas bases para reformar el sistema tributario a medio y largo plazo, con un diseño que a su vez modernice y aumente la eficacia del sistema tributario de nuestro Estado. Por todo ello, el objetivo de este Libro Blanco no es otro que "servir de fundamento para una reforma del sistema tri-

---

[27] En concreto, el problema está en que se encuentran diferencias de trato entre los ciudadanos de diferentes comunidades por determinadas prestaciones o por distintos tipos de gravamen en algunos tributos. No obstante, estas diferencias son fruto, nos guste o no, del propio ejercicio de la autonomía y no quiebran en sí mismas el principio de igualdad, sino que hacen de guía para que se lleve a cabo un adecuado reparto de los recursos en atención a los principios de equidad e igualdad. "En un Estado descentralizado como el nuestro, por tanto, los principios de igualdad y de equidad han de interpretarse adecuadamente. En particular, a la hora de valorar la equidad del reparto territorial de los costes y beneficios del Estado autonómico, no hay que fijarse en lo que sucede con un determinado impuesto o prestación de manera aislada sino que, puesto que unas cosas pueden compensarse con otras, ha de adoptarse una visión de conjunto que contemple en su integridad el paquete de servicios, prestaciones y tributos que se establece en cada territorio y los costes de prestación de los servicios relevantes." En el Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, Madrid, julio de 2017, pág. 13.

[28] *Libro Blanco sobre la reforma tributaria. Comité de personas expertas*, Madrid, 2022.

butario que garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas, de manera que pueda responder a la financiación de los gastos públicos, contribuyendo a reducir el déficit estructural y mantenimiento del Estado de Bienestar"[29].

La situación que atravesamos, fuertemente marcada aún por la pandemia sufrida, "ha puesto de manifiesto la necesidad de disponer de un sistema tributario que garantice los recursos para asegurar el adecuado funcionamiento de los servicios públicos"[30] de manera que hace imprescindible fijar la atención impositiva en reformas muy necesarias en cuanto a tributación internacional, imposición medioambiental o de sistemas tecnológicos. Además, los elementos esenciales que pivotan el *Libro Blanco sobre la reforma tributaria* pasan por garantizar la equidad y analizar las posibles compensaciones que se deban tener en cuenta para paliar los efectos distributivos de la reforma.

Con el objetivo de realizar un diagnóstico de nuestro sistema y de cumplir con el mandato de proponer alternativas de reforma que sirvan para adaptarlo a la nueva realidad económica, se precisa que cualquier "reforma tributaria debe tener entre sus principales aspiraciones acercarse al ideal constitucional del artículo 31 CE garantizando la progresividad y la equidad del sistema tributario en su conjunto, así como el principio de la eficiencia"[31]. Pero para ello hemos de soltar lastre, desprendernos de nuestras propias ataduras.

Comenzábamos el presente escrito señalando[32] que, una vez ultimado el proceso de trasferencia de competencias, solo resta la articulación de un sistema de financiación para todas las Autonomías que se cimiente, exclusivamente, en el reparto competencial que ya hemos efectuado. Los modelos de financiación que han servido para transitar el camino están absolutamente agotados, necesitamos resetearlos para construir el sistema. Razones históricas han condicionado esta evolución. Y se ha sido, a nuestro juicio, inteligente en el proceso. Para enjuiciar, con posibilidades de éxito, el resultado –ya hace tiempo que transitamos el camino– hemos de establecer los recursos necesarios para financiar nuestro nuevo sistema de convivencia.

Hemos construido un Estado. No ha sido fácil. No es procedente –ni inteligente– cerrar los procesos históricos. Tampoco es posible. Sí lo es, a nuestro juicio, asentar

---

[29] *Libro Blanco sobre la reforma tributaria. Comité de personas expertas,* Madrid, 2022, pág. 11.
[30] *Ibidem,* pág. 13.
[31] *Ibidem.*
[32] Como hemos desarrollado ampliamente en otro lugar, *Vid.* LÓPEZ MARTÍNEZ, J. (2017): "La necesaria construcción de un auténtico sistema de financiación de los entes territoriales en el reino de España", *op, cit.*

las construcciones realizadas antes de anunciar nuevas reformas. Y si hemos construido un Estado sin asentar sus bases de financiación, ahora "toca" financiarlo. Así de simple. Así de complejo.

Es muy posible que en estos momentos aún debamos de visualizar el reparto de competencias exclusivas y excluyentes, propias o compartidas de los diferentes entes territoriales a las que hemos ido derivando en estas cuatro décadas de formación de nuestro propio Estado. Visualicémoslas. Es igualmente deseable que en un futuro próximo sea la propia Constitución –aunque no sean buenos tiempos para la lírica– quien dote de estabilidad a este reparto competencial, incorporando en su texto una lista de competencias de los entes territoriales, lo más precisa posible, aunque sin caer en la ingenuidad de olvidar, como adelantábamos, que el propio reparto de competencias es un proceso vivo, en continua evolución, que necesita, en consecuencia, la propia adaptación permanente, también en nuestro texto constitucional.

Para conseguir el indicado objetivo, quizás convenga no hacernos trampas al solitario, debemos partir de los mimbres existentes, mimbres que como es perfectamente conocido por todos desde el inicio del proceso[33], han de partir del reparto de las materias imponibles del principal de nuestros recursos financieros. A nuestro juicio, para dotar de estabilidad a lo que ha venido a denominarse el *reparto de los grandes impuestos*, ha de hacerse también desde la propia normativa constitucional evitando así las *tentaciones* del Estado –o del Estado y las CCAA– de establecer su propio acuerdo bilateral, a través de un reparto *coyuntural* que en realidad afecta, hipotecándolo, al sistema en su conjunto. Y en este objetivo se ha de repensar la necesidad de la supervivencia o no, y hasta dónde (en el tiempo y en el objeto) de los hechos diferenciales que carezcan de una justificación económico-material.

En este esfuerzo de construcción del *sistema de financiación* han de dejar de ser marginadas –olvidadas– las Haciendas Locales, que son las que han sufrido en mayor medida las inercias de este largo camino que no llega a su fin, al recibir, por una parte, la presión social inmediata de las nuevas necesidades de gasto por parte de sus ciudadanos, sin la posibilidad, por otra, de incrementar sus ingresos por la propia rigidez de los instrumentos fiscales con los que les ha dotado el ente territorial

[33] *Vid.* en este sentido, nuestro análisis LÓPEZ MARTÍNEZ, J. (2000): "La doble imposición interna en nuestro ordenamiento constitucional: un problema de reparto de poder tributario" *op, cit.*, págs. 437 y ss.

Estado. La suficiencia y la autonomía de los entes locales han de lograrse en este mismo proceso, no al margen –como ha venido ocurriendo hasta este momento– del modelo de financiación de reparto entre el Estado y las CCAA, y ha de realizarse coordinando y haciendo coherente su propio esquema competencial con los recursos financieros que el *sistema* destina para financiarlas. Insistimos, el de las Haciendas Locales y el del resto de los Entes Territoriales.

En efecto, solo la coherencia entre las competencias asumidas y los recursos financieros que el sistema dedique a su satisfacción puede generar la existencia de la necesaria lealtad institucional y puede propiciar, igualmente, que podamos hablar, y hacerlo seriamente, de corresponsabilidad. Estamos ante un auténtico reto que nos juzgará como sociedad y que nos situará en el lugar que nos corresponda en el conjunto de los Estados modernos con visión de futuro. Pero es un reto urgente, pospuesto demasiado tiempo y en el que, de una vez, tenemos que dejar de lado el *modelo* para avanzar, decidida y definitivamente, en la necesaria construcción del *sistema*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FERNÁNDEZ AMOR, J. A. (2017): "El recargo tributario autonómico: ¿un peligro a evitar o una puerta por abrir?", en LÓPEZ MARTÍNEZ, J. y PÉREZ LARA, J. M., (Coordinadores): *La reforma de la financiación territorial.* Valencia, Ed. Tirant lo Blanch.

FERREIRO LAPATZA, J. J. (1987): "El marco constitucional de las Haciendas Locales", en *Manual de Derecho Tributario Local.* Barcelona, Escola d´Administració Pública de Catalunya.

GARCÍA MORILLO, J; PÉREZ TREMPS, P; ZORNOZA PÉREZ, J. J. (1998): *Constitución y Financiación Autonómica.* Valencia, Ed. Tirant lo Blanch.

LAGO MONTERO, J. M.ª, GIL RODRÍGUEZ, I, GUERVÓS MAÍLLO M.ª, A. y ALFONSO GALÁN, R. M.ª (2010): *El sistema de Financiación de las CCAA. Comentarios a la L. 22/2009, de 28 de diciembre, tras la sentencia del estatuto catalán.* Madrid, Ed. Dykinson S. L.

LÓPEZ MARTÍNEZ, J. (2000): "La doble imposición interna en nuestro ordenamiento constitucional: un problema de reparto de poder tributario" en SÁNCHEZ GALIANA, J. A. (Coordinador): *Estudios sobre la Fiscalidad Inmobiliaria y Doble imposición Interna.* Granada, Ed. Comares.

LÓPEZ MARTÍNEZ, J. (2014): "Los recargos autonómicos sobre los tributos estatales. Un instrumento del sistema víctima del modelo de financiación", en la obra colectiva ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J. y ZORNOZA PÉREZ, J. J. (Directores): *La distribución del poder financiero en España. Libro Homenaje al profesor Juan Ramallo Massanet.* Madrid, Ed. Marcial Pons.

LÓPEZ MARTÍNEZ, J. (2017): "La necesaria construcción de un auténtico sistema de financiación de los entes territoriales en el reino de España", en la obra colectiva LÓPEZ MARTÍNEZ, J. y PÉREZ LARA, J. M. (Coordinadores): *La reforma de la financiación territorial.* Valencia, Ed. Tirant lo Blanch.

LÓPEZ MARTÍNEZ J. y LÓPEZ MOLINO, A. M.ª (2014): "Razones históricas de la marginalidad de la hacienda local en el marco del sistema financiero territorial", en SÁNCHEZ GALIANA, J. A. (Director): *Estudios críticos sobre la delimitación territorial del poder Financiero. Situación actual y perspectivas de Futuro.* Valencia, Ed. Tirant lo Blanch –Tirant Tributario–.

PÉREZ ROYO, F. (2008): *Curso de Derecho Financiero.* Madrid, Ed. Tecnos.

RAMALLO MASSANET, J. (1993): "La asimetría del poder tributario y el poder de gasto de las Comunidades Autónomas", en *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 39.

RUÍZ DE VELASCO PUNÍN, C. (2017): "La recuperación del recargo como instrumento de financiación autonómica", en la obra colectiva LÓPEZ MARTÍNEZ, J. y PÉREZ LARA, J. M. (Coordinadores): *La reforma de la financiación territorial.* Madrid, Ed. Tirant lo Blanch.

Apuntes

MANIFIESTO DE BERLÍN
(15.º Congreso de la Confederación Europea
de Sindicatos)

RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN
EJECUTIVA CONFEDERAL DE CCOO
(sobre los resultados electorales del 28 de mayo
y la convocatoria de elecciones generales
el 23 de julio)

Presentamos en esta sección de APUNTES dos documentos de última hora, que consideramos de interés:

- El **Manifiesto de Berlín**

  Durante los días 23 a 26 de mayo pasado ha tenido lugar en Berlín el 15º Congreso de la Confederación Europea de Sindicatos.

  En dicho Congreso, que coincide con el 50 aniversario de la fundación de la CES, 600 delegadas y delegados representando a 93 organizaciones sindicales nacionales de 41 países europeos y a 10 federaciones sindicales sectoriales europeas, han debatido y acordado las reivindicaciones y prioridades de los sindicatos en el próximo periodo relacionadas con la renovación sindical, el futuro del trabajo, la necesidad de un nuevo modelo económico centrado en las personas y el planeta, el futuro de Europa y una CES más fuerte.

  El Congreso ha elegido al nuevo equipo dirigente, ha aprobado el informe de actividad 2019-2023 y los nuevos estatutos de la CES así como el Manifiesto de Berlín, varias resoluciones de urgencia y el Programa de acción 2023-2027 de la CES.

- La **Resolución de la Comisión Ejecutiva Confederal de CCOO** de 30 de mayo de 2023 sobre los resultados electorales del 28 de mayo y la convocatoria de elecciones generales para el 23 de julio.

MANIFIESTO DE BERLÍN

Durante 50 años, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) ha luchado por una Europa justa con empleos seguros, salarios dignos, excelentes servicios públicos, igualdad para todas y todos, ideales democráticos y sólidos derechos de las trabajadoras y los trabajadores basados en la negociación colectiva y el diálogo social.

Acompañado de un detallado programa de acción, este Manifiesto de Berlín es un ambicioso llamamiento a la acción para los y las sindicalistas europeos y otras personas comprometidas con la defensa de estos objetivos y la mejora de los niveles de vida, los derechos sindicales y humanos, y el respeto a la clase trabajadora y sus comunidades.

Os invitamos a uniros a nosotros en esta apasionante y esencial misión para el desarrollo de una Europa justa, segura, protegida, limpia y respetuosa, donde las trabajadoras y los trabajadores puedan vivir, respirar y hablar libremente en solidaridad con los pueblos de todo el mundo: una Europa que podamos estar orgullosos de legar a las generaciones futuras.

Poner fin a la crisis del coste de la vida

La CES:

- Dará prioridad a la negociación colectiva y al diálogo social.
- Apoyará las campañas sindicales en favor de aumentos salariales reales, que incluyan alcanzar el nivel del salario vital, y de una convergencia al alza de los ingresos y las condiciones de trabajo en toda Europa.
- Combatirá todas las formas de trabajo precario con la prohibición de las prácticas no remuneradas y derechos legales a los contratos indefinidos y a tiempo completo.
- Luchará contra el dumping social y el fraude.
- Exigirá a la UE medidas más contundentes para eliminar la brecha salarial de género.

- Presionará a la UE para que proteja el empleo y los ingresos mediante medidas decisivas que aborden la dimensión social de la crisis del coste de la vida y protejan y mejoren el valor de las pensiones.

- Luchará contra cualquier reintroducción de la austeridad.

Una transformación que funcione para los trabajadores y las trabajadoras

La CES:

- Apoyará las campañas a favor de la reducción del tiempo de trabajo y de poner el control de la flexibilidad del tiempo de trabajo en manos del trabajador.

- Luchará por los derechos de los teletrabajadores, incluido el derecho a desconectarse y la prohibición de la vigilancia invasiva e irrespetuosa.

- Buscará una transición justa para gestionar los cambios tecnológicos y otros cambios en el lugar de trabajo con una fuerte participación sindical.

- Defenderá el principio de "control humano" y establecerá un derecho a la toma de decisiones humanas en el trabajo.

- Se movilizará por el derecho universal al aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Un tejido social y económico justo

La CES:

- Promoverá un nuevo modelo económico centrado en la economía real, el crecimiento sostenible, la creación de empleo, el trabajo decente, la fiscalidad justa y progresiva y la redistribución.

- Luchará por un acceso universal a los servicios públicos de calidad basado en los derechos y defenderá el papel de la propiedad pública para garantizar mejor la igualdad de acceso a los servicios públicos para todos.

- Defenderá una política industrial europea fuerte con una inversión pública y privada significativa y eficaz que sustente empleos de calidad y progreso social.

- Abogará por garantizar unos servicios de calidad y el derecho de los trabajadores de servicios a prestar servicios de calidad.

- Defenderá una política monetaria de la UE centrada en el pleno empleo y en empleos de calidad.

- Defenderá la equidad, la igualdad y el respeto a la diversidad en el lugar de trabajo y en todos los aspectos de la vida, también mediante acciones integrales para consolidar la igualdad de las mujeres en el mercado laboral, los lugares de trabajo y la sociedad.

- Buscará la finalización del Pacto Fiscal de la UE y la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para alinearlo con el logro de los derechos incluidos en el Pilar Europeo de Derechos Sociales.

- Exigirá que los derechos laborales, sindicales y sociales tengan prevalencia sobre las libertades económicas.

- Insistirá en la inclusión de fuertes condicionalidades que cubran criterios sociales, fiscales y medioambientales en todas las formas de financiación y apoyo públicos a las empresas.

- Luchará por reforzar el derecho a la libre negociación colectiva y la diligencia debida sostenible construyendo una Europa fuerte para un nuevo modelo económico y social de resiliencia y orientación hacia el futuro, haciendo de Europa un socio fuerte en el mundo.

Valorar la paz, la seguridad y la supervivencia

La CES:

- Seguirá trabajando por una acción climática firme mediante transiciones justas a nivel nacional, europeo y global.

- Apoyará la paz, la democracia, los derechos humanos y la justicia económica mundial para apuntalar la seguridad económica para los trabajadores y trabajadoras de todo el mundo.

- Se movilizará por el fin inmediato de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania.

- Luchará por los migrantes, los solicitantes de asilo y todos los que sufren las consecuencias de la guerra, las agresiones, las violaciones de los derechos humanos y el cambio climático.

- Reforzará nuestra campaña contra la extrema derecha y otras organizaciones antidemocráticas, también de cara a las elecciones parlamentarias europeas de 2024.

- Defenderá la reforma de las instituciones europeas para facilitar una Europa social y democrática.

Una voz más fuerte para las trabajadoras, los trabajadores y los sindicatos

La CES:

- Reivindicará una agenda europea para la renovación sindical, aumentando progresivamente el número de trabajadores y trabajadoras jóvenes, y una mayor densidad de afiliación, apoyando a las organizaciones afiliadas a medida que refuerzan los derechos de los trabajadores, mejoran las condiciones de trabajo y amplifican la voz de los trabajadores a través de la negociación colectiva y la acción colectiva, con especial atención a las nuevas formas de trabajo.

- Apoyará a las organizaciones afiliadas en el desarrollo de estrategias de renovación, incluyendo el sindicalismo digital y la coordinación de estrategias nacionales y sectoriales.

- Aumentará la cobertura de la negociación colectiva y luchará por un derecho universal a organizarse, incluyendo el acceso al lugar de trabajo, y a negociar colectivamente, así como por el derecho a la huelga.

- Revisará las normas europeas sobre contratación pública para garantizar que el dinero público se destina únicamente a organizaciones que respetan los derechos laborales y sindicales, negocian con los sindicatos y cuyos trabajadores y trabajadoras están cubiertos por convenios colectivos.

- Potenciará el diálogo social europeo y profundizará en el respeto de las actividades y los derechos sindicales.

- La CES luchará por una democracia en el trabajo basada en el poder de negociación colectiva de los sindicatos, que respete los derechos de información y consulta y de participación en el lugar de trabajo.

- Durante más de un siglo, los sindicatos y sus federaciones internacionales han protegido los derechos y las condiciones de vida de los trabajadores, sus familias y sus comunidades. Un sindicalismo fuerte ayudó a construir y sostener la Europa de posguerra y sigue siendo un pilar insustituible del tejido social y económico del continente. Con la paz, los derechos humanos y las instituciones democráticas en el punto de mira del populismo y la extrema derecha política, reafirmamos nuestro compromiso con una organización sindical fuerte que garantice condiciones de vida dignas, derechos democráticos y una voz efectiva para las trabajadoras y los trabajadores y sus comunidades.

RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN EJECUTIVA CONFEDERAL DE CCOO

CCOO llama a las fuerzas progresistas a la unidad en torno a propuestas en defensa de las mayorías sociales, y a la participación masiva el 23-J

En primer lugar, CCOO quiere mostrar su respeto a los resultados electorales surgidos del 28-M. En contra de lo especulado los días anteriores, nuestro sistema electoral es fiable y responde a la voluntad democrática de la ciudadanía. Instamos a no volver a recurrir a estrategias anti-democráticas que hablaban abiertamente de "pucherazo" electoral el último día de campaña. Viendo los resultados, es evidente la victoria electoral del PP y el sindicato le ha trasladado la felicitación correspondiente a su presidente.

Para CCOO, el primer dato relevante es que las tasas de abstención superan el 35%, entorno que aun siendo habitual en las elecciones municipales, en esta ocasión reduce aún en más de un punto la participación del proceso anterior, situándose como el tercer peor resultado de participación de nuestra historia reciente. Sin duda es una noticia preocupante cuando hablamos de las elecciones más próximas al ciudadano/a. En todo caso, parece claro, a la vista de los resultados, que las motivaciones del voto han tenido bastante que ver con las dinámicas generales del país, y no exclusiva ni principalmente con la evaluación de las políticas autonómicas y municipales.

El segundo dato relevante es que las mayorías absolutas siguen siendo limitadas. Hay una importante concentración de voto en torno a los dos principales partidos (el PP obtiene el 31,5% de los votos, y el PSOE el 28,1%) pero el concurso de otras fuerzas sigue siendo determinante para configurar mayorías en la mayor parte de los casos. Teniendo esto en cuenta, instamos a todas las fuerzas políticas a minimizar la influencia de la extrema derecha en gobiernos municipales y autonómicos y, especialmente, su entrada en los mismos. No se debe facilitar la irrupción en puestos relevantes de responsabilidad política a quienes cuestionan los principios esenciales del ordenamiento constitucional de derechos y libertades, así como de las organizaciones democráticas.

En los ámbitos autonómicos y municipales se dirime en buena parte cómo configurar nuestro Estado social. Desde este punto de vista, CCOO va a defender el papel de los servicios públicos, la concertación social, el despliegue de los recursos económicos para facilitar transiciones justas en una economía sostenible, o la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. CCOO insta a establecer consensos básicos en estos terrenos, alineados con los compromisos de España en la Unión Europea,

y que son necesarios para construir una sociedad cohesionada y para mantener a nuestro país en la centralidad europea. Políticas en sentido reactivo respecto a estas cuestiones serían un lastre y supondrían desaprovechar una magnífica oportunidad en la creación de empleo, consolidación de derechos, y fortalecimiento de un tejido productivo más generador de valor y de bienestar.

La sorpresiva convocatoria de elecciones generales modifica el marco de análisis de los resultados electorales y refuerza el marco de balance de legislatura y de toma de posición ante la nueva cita electoral.

CCOO quiere trasladar la decisiva importancia que en la legislatura vivida ha tenido el marco del Diálogo y la Concertación Social. El despliegue de medidas de carácter socioeconómico ha perfilado una manera de abordar las crisis consecutivas (COVID, guerra y precios) desde parámetros distintos a crisis previas.

Deseamos poner en valor una constatación. La profunda intervención pública en el mercado laboral (con medidas pactadas en el ámbito tripartito y la fuerte inversión pública ligada a los ERTE y los fondos europeos) ha salvado millones de empleos y cientos de miles de empresas, constituyéndose en la pista de despegue para la recuperación del empleo y el previsible récord de personas cotizando a la Seguridad Social, que este verano superará los 21 millones. También que una subida del SMI de más del 40% y la reforma laboral, que ha supuesto la reducción drástica de la temporalidad, han sido compatibles con la generación de empleo en ritmos más rápidos que en otras salidas de crisis.

Los acuerdos sobre Seguridad Social y pensiones han recuperado el poder adquisitivo de las prestaciones de más de 10 millones de personas y establecido formas estructurales de dotar de recursos para sostener un sistema público y suficiente para el futuro.

En opinión de CCOO, el conjunto de medidas surgidas del marco del Diálogo y la Concertación Social (las citadas y muchas más en el terreno de la igualdad, la regulación de la economía de plataforma, el teletrabajo, etc.) han sido la espina dorsal de la legislatura, y en buena medida han salvado al país en los momentos más difíciles. Instamos a todos los partidos que concurren a estas elecciones a pronunciarse sobre las mismas. ¿Qué harían en caso de llegar al poder o volver a repetir en el gobierno, con las medidas que se han mostrado más justas socialmente hablando y más eficaces desde un punto de vista económico, y que además han sido pactadas de forma tripartita en la gran mayoría de los casos?.

Más allá de lo ligado al diálogo social, estas elecciones generales pueden ser las más importantes para España en décadas. Las crisis consecutivas, la profundidad de las transformaciones en marcha (singularmente la digital, la energética y ecológica), los cambios geopolíticos mundiales, la imperiosa necesidad de reforzar y desarrollar pilares para un nuevo contrato social en este siglo XXI, y muchas más cuestiones, deben abordarse desde la perspectiva de los intereses de las mayorías sociales. Es mucho lo que está en juego.

CCOO llama a las fuerzas de progreso a aclarar de forma inmediata sus propuestas electorales. La dispersión de voto se ha mostrado letal en muchas circunscripciones el pasado 28-M. Hoy no es posible disputar electoralmente el país sin una concurrencia racional de candidaturas, donde la configuración del espacio político que concite la unidad de las fuerzas progresistas existentes, además, obviamente, de la del PSOE, debe ser prioritario. Llamamos al conjunto de organizaciones progresistas a que se incorporen al proyecto político que las aglutine, asumiendo un ejercicio de responsabilidad histórica con su país y con la clase trabajadora.

Llamamos al conjunto de fuerzas políticas, singularmente a las de progreso, a abanderar políticas para las mayorías sociales, para las personas trabajadoras, para el ciudadano y la ciudadana común, para la España que vive fuera de los grandes focos poblacionales. Las políticas igualitarias son claves en una sociedad decente y para un nuevo contrato social, y deben establecerse desde la perspectiva de la agregación y de las mayorías. La reedición de una mayoría progresista que se concrete en un nuevo gobierno de coalición solo será posible desde esta perspectiva.

Llamamos a establecer consensos democráticos básicos, hoy en riesgo en algunos países de Europa y del mundo. La democracia es más que votar cada cuatro años. La democracia es un bien que depende de la interacción de muchas legitimidades que proceden de actores constitucionalmente mandatados al respecto. De forma singular los agentes sociales recogidos en el Título Preliminar de la Constitución, pero también otros que deben garantizar información veraz y concurrencia democrática equitativa. Hoy los principios básicos de la democracia parlamentaria están en cuestión en lugares como Polonia o Hungría, y España debe evitar esas derivas.

Llamamos a que el despliegue de los fondos de recuperación europeos y los destinados a facilitar la transición energética en nuestro país, sirvan para generar empleo y desarrollo industrial. No pueden abordarse los retos relacionados con el cambio climático, sus riesgos y sus oportunidades, desde el negacionismo del mismo. Hoy

España debe defender la profundización en la integración europea y la mutualización de recursos para afrontar las citadas transiciones. En otro caso, el riesgo de volver a incrementar las desigualdades y asimetrías en la Unión es creciente.

Y por último hacemos un llamamiento a las y los trabajadores a la participación. La movilización del voto suele estar relacionada con lo concernida que se sienta la ciudadanía en lo que se dirime en una cita electoral. Y el contenido de lo que se dirime cada vez está más mediatizado por las agendas que se articulan desde espacios de poder. Por eso, para que la apelación a la participación no sea mera retórica, hay que hablar de lo que se dirime. De lo que está en juego.

El modelo social; el papel de los servicios públicos como la sanidad o la educación, pero también los cuidados o el acceso a la formación; las prestaciones sociales y el sistema de pensiones; el tipo de legislación laboral que favorezca la estabilidad en el empleo o la precariedad del mismo; las cuantías de los salarios mínimos legales; las políticas sectoriales e industriales que se ejecuten o se obvien y las consecuencias sobre el futuro del empleo o de territorios enteros de España… CCOO trabajará en las próximas semanas para que las fuerzas políticas que representarán a la ciudadanía se pronuncien sobre estas y otras cuestiones. Que la agenda electoral la constituya las condiciones de vida de las personas que se definen en el espacio público y común.

Comisión Ejecutiva confederal de CCOO

30 de mayo de 2023

PAUL KLEE

Nació el 18 de diciembre de 1879 en Münchenbuchsee (Suiza) en una familia de músicos, de padre alemán y madre suiza. Al año de nacer, su familia se trasladó a Berna y empezó a recibir clases de violín a los 7 años. Alumno aventajado, quiso convertirse en músico siguiendo los deseos de sus padres, pero en la adolescencia se decidió por las artes visuales, empezando como dibujante y caricaturista, demostrando ya gran habilidad. No obstante, nunca se alejó de la música, lo que se refleja en sus obras.

Con 21 años se inscribió en la Academia de Bellas Artes de Múnich hasta obtener el título. En 1902 viajó a Italia, estudiando a los maestros pintores del Renacimiento. Entre 1903 y 1905 realizó un ciclo de once grabados en placa de zinc –"Invenciones"–, sus primeras obras expuestas.

En 1906, a los 27 años, se casó con la pianista bávara Lily Stumpf. Vivieron en Múnich y su carrera artística fue progresando lentamente, mientras trabajaba tocando el violín en una orquesta y escribiendo partituras de conciertos y críticas de teatro.

En 1910 realizó su primera exposición individual en Berna. En el invierno de 1911 se unió al equipo editorial de la revista *Der Blaue Reiter* (*El Jinete Azul*), fundada por Franz Marc y Wassily Kandinsky. Entre los miembros del grupo estaban August Macke, Gabriele Münter y Marianne von Werefkin, quienes compartían el interés por el arte gótico y primitivo y por los movimientos modernos del fauvismo y el cubismo. En diciembre de 1911 inauguraron una exposición colectiva en la que participó Paul Klee.

En 1912 viaja a París, donde se siente inspirado por el cubismo y el uso del color de Robert Delaunay y Maurice de Vlaminck, conociendo también las obras de Cézane y Van Gogh. Pero su despegue artístico se produjo en 1914, cuando visitó Túnez con August Macke y Louis Moilliet y quedó impresionado por la calidad de la luz. Klee comenzó a profundizar en la abstracción y a estudiar y escribir sobre la teoría del color, convirtiéndose sus "Escritos sobre la teoría de la forma y el diseño" en una referencia entre sus contemporáneos.

El comienzo de la Primera Guerra Mundial le afectó profundamente; sus amigos Macke y Marc murieron en los combates. Creó varias litografías de pluma y tinta sobre temas de guerra. En 1916 participó en la guerra, pero se salvó de servir en el frente y terminó pintando camuflaje en aviones.

Entre 1921 y 1931 enseñó en la Bauhaus, en Weimar y en Dessau. Fue maestro en los talleres de encuadernación, vidrieras y pintura mural. En 1922 Kandinsky se unió al personal, reanudando su amistad. Ese mismo año se celebró la primera exposición y festival Bauhaus, para el cual Klee creó varios de los materiales publicitarios, así como una serie de libros con obras de Gropius, Adolf Meyer, Oskar Schlemmer, Piet Mondrian y suyas.

Paul Klee también fue miembro de *Die Blaue Vier* (*Los Cuatro Azules*), con Kandinsky, Feininger y Jawlensky, grupo formado en 1923. En 1925 ofrecieron conferencias y expusieron juntos en Estados Unidos. Ese mismo año tuvieron lugar las primeras exposiciones de Klee en París.

Enseñó en la Academia de Düsseldorf de 1931 a 1933, pero fue señalado por un periódico nazi por producir "arte degenerado". Su casa fue registrada por la Gestapo y fue despedido de su trabajo, emigrando toda la familia a Suiza a finales de 1933. Expuso en Londres y París, donde finalmente conoció a su admirado Pablo Picasso. En 1936 le diagnosticaron una grave enfermedad degenerativa, esclerodermia.

Paul Klee falleció en Muralto (Suiza) el 29 de junio de 1940, a los 60 años y sin haber obtenido la ciudadanía suiza a pesar de su nacimiento en ese país, pues las autoridades suizas consideraban revolucionario su trabajo artístico. Artista de difícil catalogación, tuvo una abundante producción, cuya mayor parte se encuentra en el Museo de Bellas Artes de Berna.

Boletín de Suscripción
GACETA SINDICAL: Reflexión y debate

Deseo suscribirme a **GACETA SINDICAL: Reflexión y debate**

GACETA SINDICAL:
REFLEXIÓN Y DEBATE

Fernández de la Hoz, 12 - 3ª planta - 28010 - Madrid
Correo electrónico: nes-gacetaryd@ccoo.es

Suscripción anual: 2 números
España: 25 euros (afiliados) y 30 euros (no afiliados)
Europa: 50 euros
Resto del mundo: 60 euros

Ejemplares sueltos:
España: 15 euros (afiliados) y 18 euros (no afiliados)
Europa: 27 euros
Resto del mundo: 35 euros

Forma de pago:
Ingreso o transferencia bancaria a la c/c de la CS de CCOO:
LA CAIXA
Calle Serrano, 60 - 28001 Madrid - ES82 - 2100 - 5731 - 78 - 0200003544

(Enviar el boletín a la dirección postal, al fax 91 702 80 30, o al correo electrónico nes-gacetaryd@ccoo.es)

Nombre y apellidos o Entidad.....
Profesión..... Empresa.....
Teléfono..... Fax..... E-mail.....
Calle..... Código postal.....
Población..... Provincia..... País.....

GACETA SINDICAL: REFLEXIÓN Y DEBATE

Fernández de la Hoz, 12 - 3ª planta
28010 - Madrid
Correo electrónico: nes-gacetaryd@ccoo.es

Cortar

gs
gaceta sindical
reflexión y debate
nueva etapa n.º 40. junio 2023

Ana Béjar
Carlos Bravo
Encarna Canet
Glòria Maria Caravantes
Alba Catalán
Javier Doz
Lina Gálvez
Rubén Herranz
Santiago Lago
Juan López Martínez
Enrique Martín-Serrano
Lucía Martínez
Rafael Muñoz de Bustillo
Amaia Otaegui
Gemma Pinyol
Philippe Pochet
Silvia Rainone
Agustín Reoyo
Emma Rodríguez
Eduardo Rojo Torrecilla
Sonia Silva
Alejandro Tiana
José Ignacio Torreblanca
Marta Trapero
Xavier Uceda
Mari Cruz Vicente
Carolina Vidal

LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA: PROPUESTAS DE FUTURO

CCOO
confederación sindical
de comisiones obreras